



Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz





Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz

Brasília-DF
Série Educação Política
2015

Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz

Esta publicação faz parte da série Educação Política do DIAP
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, março de 2015

Ficha Técnica

Concepção, pesquisa e texto

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação

Supervisão

Ulisses Riedel de Resende
Diretor Técnico

Revisão

Viviane Ponte Sena

Apoio

André Luis dos Santos
Alysson de Sá Alves
Iva Cristina P. de Sant'Ana
Neuriberg Dias do Rego

Ilustrações e projeto gráfico

www.cerino.com.br

Diagramação e editoração eletrônica

Fernanda Medeiros da Costa
F4 Comunicação - (61) 3224-5021

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte

Edição nº 6, Ano V – 2015

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP
SBS – Quadra 01 – Bloco K – Ed. Seguradoras – 3º andar – Salas 301 a 307
70093-900 – Brasília – DF
Telefones (61) 3225-9704 / 3225-9744 Fax: (61) 3325-9150
Página: www.diap.org.br E-mail: diap@diap.org.br

R382 Relações institucionais e governamentais: o que é, como e onde se faz /
 Antonio Augusto de Queiroz; Departamento Intersindical de Assessoria
 Parlamentar. -- Brasília, DF : DIAP, 2015.
 80 p. : il. ; color. ; (Educação Política)

ISBN: 978-85-62483-20-2

1. Relações institucionais. 2. Relações governamentais. I. Queiroz, Antonio
Augusto. II. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

CDU: 328.1
8(81(076.3)

Apresentação

É com satisfação que o DIAP lança a cartilha “Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz”, mais uma publicação da série “Educação Política”, para contribuir com o esforço de formação e qualificação dos setores organizados na relação com os poderes constituídos.

O objetivo desta cartilha é chamar atenção para a importância e a necessidade da atividade de relações institucionais e governamentais. De um lado para facilitar a interação entre os atores governamentais e não governamentais no processo de tomada de decisão, e, de outro, para assegurar que os agentes sociais e econômicos tenham o mesmo nível de conhecimento do governo sobre os temas objeto de debate ou deliberação no âmbito dos Poderes.

O acesso à informação, além de favorecer a democracia, a prevenção e o combate à corrupção e criar a cultura de participação e consulta pública, é fator determinante para assegurar a participação social e o controle da cidadania sobre os atos governamentais, reduzindo a assimetria de conhecimento entre instituições oficiais, empresas e entidades ou pessoas.

A publicação está dividida em dois blocos de perguntas e respostas. O primeiro, da pergunta 1 a 46, explica o que é, o que faz e como deve ser exercida a atividade de relações institucionais e governamentais. O segundo, da pergunta 47 a 100, trata da estrutura, da organização e dos processos decisórios nos poderes, sendo da 47 a 61 sobre o Poder Legislativo, e da 62 a 100, sobre o Poder Executivo; nos dois casos com enfoque no que observar e como atuar na atividade de relações institucionais e governamentais frente aos poderes e órgãos.

O texto, escrito didaticamente, sob a forma de perguntas e respostas, é de autoria do jornalista, analista político e Diretor de Documentação do DIAP, Antônio Augusto de Queiroz. A exemplo de outras cartilhas elaboradas pelo Toninho do DIAP, como “Noções de Política e Cidadania no Brasil”, “Reforma Política e Regime Representativo”, “Eleições 2014: Orientação a candidatos e eleitores” e “Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona”, esta também será de leitura obrigatória para quem acompanha ou se interessa pelo processo político e de tomada de decisão nos poderes da República.

Trata-se, portanto, de um verdadeiro guia ou manual para quem, por força da atividade profissional ou em razão do interesse na formação política, precisa ou deseja se relacionar com os poderes constituídos. Boa leitura.

Celso Napolitano
Presidente do DIAP

Agradecimentos

À equipe do DIAP – Alice Coutinho, Alysson de Sá Alves, André Luis dos Santos, Iva Cristina Pereira de Sant’Ana, Marcos Verlaine, Neuriberg Dias do Rego e Robson Lopes – pelo empenho para viabilizar os trabalhos da entidade, em particular de suas publicações, e à jornalista Viviane Ponte Sena, pela diligente revisão.

Às entidades co-editoras, sem as quais não teria sido possível viabilizar esta publicação: ANABB, ANAPE, ANASPS, ANFFA SINDICAL, ANPT, ANTEFFA, CNTI, CNTM, CNTQ, CNTS, CNTU, CONACCOVEST, CONATEC, CONTEE, CONTRATUH, CSB, CSPB, CTB, CUT NACIONAL, FECOMERCIARIOS, FENAFISCO, FEPESP, FEQUIMFAR/SP, FETRACONSPAR, FNE, FORÇA SINDICAL, FUP, NÇST, SAEP/DF, SINAIT, SINAL NACIONAL, SIND. DOS METALÚRGICOS DE SP E MOGI DAS CRUZES, SINDIFISCO NACIONAL, SINDIRECEITA, SINPRO/SP, SINPROFAZ, UGT, UNACON e UNAFE.

Aos amigos que leram e criticaram o texto: Aldemario Araujo Castro, Andrea Gozetto, Enrico Ribeiro, Jorge Mizael, José Reginaldo Inácio, Luiz Alberto dos Santos, Marcos Augusto, Miguel Gerônimo, Thiago Vidal, Thiago Rêgo e Ulisses Rapassi.

À equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros, pela diagramação e editoração eletrônica, e ao artista plástico Cerino, pela criação da capa, ilustrações e projeto gráfico.

Finalmente, um agradecimento especial à Diretoria do DIAP, nas pessoas de Celso Napolitano, Epaminondas Lino de Jesus, Izac Antônio Oliveira e Ulisses Riedel, pelo incentivo e apoio à realização desta publicação.

Brasília-DF, março de 2015.

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação do DIAP

Sumário

Introdução	9
1. O que se entende por relações institucionais e governamentais?	12
2. Qual é a base legal e de legitimidade dessa atividade?	12
3. E para que serve, especificamente, o trabalho de relações governamentais?	12
4. O trabalho de relações institucionais e governamentais é necessário? Por que?	13
5. Mas isso não parece ser uma necessidade também do próprio governo?	14
6. E no que consiste o trabalho de relações governamentais?	14
7. O que os profissionais ou quem atue em relações governamentais podem oferecer para melhorar o padrão de decisão no governo?	14
8. Com que propósito as empresas e entidades contratam esses serviços?	15
9. Então, o escopo das relações governamentais é intermediar interesses?	15
10. O que é indispensável conhecer para o exercício dessa atividade?	15
11. Que aspectos podem viabilizar ou inviabilizar o atingimento do resultado pretendido?	16
12. Poderia citar um roteiro sobre o que é necessário conhecer para o exercício das atividades de relações institucionais e governamentais?	17
13. De posse desse conhecimento, o que os profissionais ou quem atue em relações institucionais e governamentais precisam fazer para atingir seus objetivos?	17
14. Quais habilidades devem ter esses profissionais ou quem atue em relações governamentais?	18
15. Que outras habilidades se exigem de um profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais?	18
16. Que princípios os profissionais ou quem atue em relações institucionais e governamentais devem observar no exercício de suas atividades?	19
17. Que normas legais o profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais deve observar para efeito de conduta na relação com os agentes públicos?	19
18. Que perguntas o profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais precisa se fazer para projetar um bom prognóstico sobre determinado tema?	22
19. Do ponto de vista operacional, o que o profissional ou quem atue em relações governamentais precisa dispor ou recomendar para bem fazer o seu trabalho?	22
20. Quanto à função social, como podem ser classificadas as atividades de relações institucionais e governamentais?	23
21. E a atividade de <i>lobby</i> o que seria e no que consistiria?	23
22. Qual a diferença entre <i>lobby</i> e relações institucionais e governamentais?	24
23. Como se classificam os <i>lobbies</i> pela origem e interesse?	25

24. O que são grupos de pressão?	26
25. Qual a diferença entre grupo de pressão e <i>lobby</i> ?	26
26. Quais são as principais estratégias de atuação do lobista?	27
27. Como deve ser interpretado o <i>lobby</i> ?	28
28. O que é <i>advocacy</i> e como geralmente se organiza?	28
29. Que roteiro, em geral, seguem as organizações de <i>advocacy</i> ?	29
30. O que é uma ONG e o que ela faz?	30
31. O que é sociedade civil?	30
32. Qual a diferença entre partido político e movimento social?	32
33. Que critérios geralmente são usados para determinar se uma matéria deve ou não ser acompanhada e com que prioridade?	33
34. E como se medem as perspectivas de aprovação da matéria?	33
35. Que contatos, em geral, faz o profissional ou quem atua em relações institucionais no Congresso?	34
36. E no Poder Executivo, o que se deve acompanhar e com quem falar?	34
37. A participação institucional em órgãos colegiados é também uma forma de promover interesses?	35
38. Então o método participativo no processo de elaboração de políticas públicas também é bom para o governo?	35
39. Que elementos o profissional ou quem atue em relações institucionais precisa considerar na montagem de seu planejamento e estratégia de ação?	36
40. Poderia detalhar mais as três dimensões da política?	36
41. E o que pretende a análise das políticas?	37
42. O que a atividade de relações institucional e governamental tem a ver com o ciclo de concepção, formulação e implementação de políticas públicas?	37
43. Poderia detalhar melhor as etapas ou fases da política pública?	37
44. E como são classificadas as políticas públicas?	38
45. O que mais é necessário conhecer para acompanhar os entes públicos, além das ferramentas citadas anteriormente, para bem cumprir a missão de representar interesses?... 39	39
46. A atividade de relações governamentais é regulamentada?	39
47. Como se organiza, qual sua missão e que funções exercem o Poder Legislativo?	40
48. E o que fazem os parlamentares em cada uma dessas quatro funções?	40
49. O processo decisório no Legislativo obedece a uma lógica racional?	42
50. O que é preciso considerar no processo decisório no Legislativo?	42

51. O que o Congresso deve considerar no momento da tomada de decisão?	43
52. Quais são os pressupostos da legitimação das deliberações no âmbito do Poder Legislativo?	43
53. O Legislativo recebe algum tipo de influência no exercício de suas funções?	44
54. Quais são os atores institucionais do Congresso Nacional?	45
55. Qual é a hierarquia de influência no processo de elaboração legislativa?	45
56. Que pressupostos devem ser observados no trabalho parlamentar?	46
57. Quais são as principais instâncias decisórias do Congresso Nacional?	47
59. Qual a importância do presidente da Comissão?	48
60. E o relator, o que faz e como é escolhido?	48
61. Qual o papel e com que poderes conta a Presidência das Casas Legislativas?	49
62. O que faz e como é constituído o Poder Executivo?	49
63. Como se divide a Administração Pública?	50
64. Como a Administração Pública se estrutura ou se organiza para cumprir sua missão?	51
65. Em que ato legal é definida a estrutura básica de cada órgão da Administração Pública?	51
66. Qual a lógica de formação do governo?	52
67. Com que critérios, em geral, os governos formam suas equipes e onde são selecionados ou recrutados?	52
68. Qual o perfil do profissional para ocupar esses cargos?	53
69. Qual a diferença entre a lógica administrativa ou burocrática e a lógica política?	53
70. Quem tem mais poder, o cargo político ou técnico?	54
71. Em que setores da sociedade são recrutados os ocupantes de cargos de livre provimento: políticos e técnicos?	55
72. Como se dá a tomada de decisão no governo?	55
73. Em que dimensões ocorrem as disputas no interior do governo a respeito das políticas públicas?	56
74. Em geral, que critérios são utilizados para efeito de alocação de recursos aos ministérios e órgãos?	57
75. Quais os desafios do Chefe do Poder Executivo e quais os fatores facilitadores ou dificultadores no processo de tomada de decisão?	59
76. No curso do processo decisório na Administração Pública, os decisores recebem algum tipo de influência?	60
77. Que rito e procedimento são observados nas diversas fases da tomada de decisão?	60

78.	Como se mede a hierarquia dos cargos do Poder Executivo?	61
79.	Qual é a hierarquia dos cargos?	62
80.	Como se dividem os cargos em comissão?	62
81.	Como se identifica o grau de influência de um cargo?	63
82.	Poderia citar os cargos mais importantes, em ordem decrescente?	64
83.	Quais são os níveis com capacidade de formulação e decisão no governo?	64
84.	Por que esses setores são mais eficazes?	65
85.	Qual o papel das consultorias jurídicas?	66
86.	Qual a estrutura básica ou padrão dos ministérios?	67
87.	O que faz o Secretário-Executivo?	67
88.	Que prerrogativas dispõe o Poder Executivo para garantir a governabilidade?	68
89.	Que outros recursos de poder os presidentes utilizam para conquistar e manter maioria no Parlamento?	68
90.	Qual o papel da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República e como ela opera no Congresso Nacional?	68
91.	O que o presidente da República precisa considerar antes de decidir?	69
92.	Quais são as atribuições dos órgãos essenciais à Presidência da República?	70
93.	Em geral, quais são as motivações para elaboração das leis?	70
94.	O que é e quais órgãos integram o sistema de alta direção?	71
95.	Quais são as funções da alta direção do governo?	71
96.	Que funções Administrativas exercem os ministérios sistêmicos?	72
97.	Que funções Políticas competem aos Ministérios Sistêmicos?	73
98.	Qual a importância da Casa Civil e que método utilizar na tomada de decisão?	74
99.	E o gabinete presidencial, como é organizado e qual é seu papel?	75
100.	Quais são os principais e que papel exercem os Ministérios Sistêmicos?	76
	Referências Bibliográficas	77

Anexos

O que é o DIAP

Conselho Diretor do DIAP

Introdução

O processo de transparência na Administração Pública tem melhorado bastante desde a redemocratização do País, de um lado, graças ao avanço das tecnologias da informação e comunicação e, de outro, em função de leis que criaram mecanismos de controle do gasto público, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), no Governo Sarney; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), nos governos FHC; a criação do Governo Eletrônico e do “Portal da Transparência” na gestão Lula; e a aprovação das leis de acesso à informação (LAI), de responsabilização da pessoa jurídica (Lei Anticorrupção), de conflito de interesses e também a Emenda à Constituição que abre o voto do parlamentar na apreciação de vetos e na cassação de mandatos, durante o Governo Dilma.

Desde o processo Constituinte de 1987/1988 tem sido crescente a participação dos grupos, movimentos, organizações e coalizões de interesse no acompanhamento, no debate e na formulação de políticas públicas. De lá para cá, a cultura de facilitar a consulta aos registros públicos vem se consolidando nos três poderes da União, com a criação de portais com dados e informações sobre praticamente todos os temas que a legislação não considera sigilosos, em qualquer de suas categorias (reservados, secretos ou ultra-secretos).

O Legislativo, por exemplo, disponibiliza pela Internet toda a legislação federal e as proposições em tramitação, com a íntegra de seus conteúdos e pareceres proferidos, assim como a biografia, estudos e pronunciamentos dos parlamentares. O Judiciário, em especial os Tribunais, põe à disposição do público em geral, também via Internet, os processos em curso, os votos proferidos e as decisões adotadas. A Justiça Eleitoral disponibiliza a lista de filiados aos partidos políticos, por unidade federativa, os resultados eleitorais em cada pleito, com grande detalhamento, além da prestação de contas dos partidos, financiadores de campanha e da declaração de patrimônio dos candidatos. Por sua vez, o Executivo disponibiliza na Internet o acesso ao Diário Oficial da União, onde estão publicados todos os atos governamentais, e também divulga os dados sobre repasse a estados, a municípios e aos cidadãos, como o bolsa-família, dados sobre a execução e monitoramento de políticas públicas, como os programas Mais Médicos e Ciência sem Fronteiras, além de informar os convênios e compras governamentais, dentre outras importantes iniciativas.

No Brasil, assim como nas demais democracias modernas, é cada vez maior a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, seja por intermédio de grupos de pressão, seja por meio de atividades de relações institucionais e governamentais, relações corporativas, relações públicas e de *advocacy* e *lobbying* ou por intermédio de consultas públicas, da representação e participação em órgão colegiados, conferências temáticas ou grupos de trabalho.

É nesse contexto que o DIAP edita a cartilha “Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz”. Seu objetivo é colocar em relevo que a sociedade não pode nem deve prescindir do monitoramento, da participação e do controle social, e deve ter assegurado pleno acesso ao processo de formulação e ao conteúdo das políticas públicas no âmbito dos Poderes e órgãos, além de acompanhar as atitudes, os comportamentos e os votos de seus representantes no Parlamento em relação às políticas públicas de interesse da cidadania.

O exercício das atividades de relações institucionais e governamentais tem como propósito, além de oferecer informações qualificadas aos agentes públicos, obter decisões favoráveis ou bloquear decisões desfavoráveis aos interesses representados em todos os níveis (federal, estadual e municipal) e esferas de governos e poder (Executivo, inclusive Agências Reguladoras, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas).

A representação de interesse, portanto, tem por escopo promover o diálogo entre associações, empresas e instituições com autoridades do Poder Público (governantes, altos burocratas e parlamentares) e oferecer dados, análises e informações para que estas estejam mais bem informadas sobre os impactos – positivos ou negativos – que as políticas públicas em debate ou em formulação possam ter sobre determinados setores, segmentos da sociedade e grupos sociais específicos.

Cumprе salientar que o Governo e o Parlamento, em suas funções, sempre irão necessitar de interação com a sociedade (indivíduos, empresas, entidades, ONGs), por isso a atividade de relações governamentais sempre será imprescindível.

A razão é simples: nenhuma autoridade (deputado, senador, ministro, secretário-executivo, governador, secretário estadual, presidente de empresa, prefeito e vereador) ou seus assessores tem conhecimento aprofundado sobre todos os assuntos e acesso a todos os dados relativos aos temas sobre os quais devem decidir.

O Poder Legislativo, por exemplo, quando delibera sobre o conteúdo das políticas públicas de sua competência, precisa considerar o que pensam: os outros poderes da República; os níveis de governo – União, estados e municípios – os empresários, os trabalhadores, o mercado, os organismos e governos internacionais, a academia e a imprensa.

As políticas públicas, todos sabemos, traduzem a ideia de valor, de alocação de recursos ou benefícios para localidades, indivíduos ou grupos, mas também regulam a relação entre pessoas e entre estas e as instituições, públicas ou privadas.

Por isso mesmo, o processo de elaboração das políticas públicas deve estar sujeito à ação dos grupos empresariais, do sindicalismo, de profissionais liberais, de ruralistas, e de grupos de natureza diversa, como ambientalista, religioso, recreativo, cívico etc, que possam ser por elas afetadas.

Afinal, não existiria democracia sem a atuação de grupos organizados da sociedade com a finalidade de colaborar com as decisões governamentais e parlamentares, visto que “os justos poderes dos governos derivam do consentimento dos governados”, conforme as palavras da Declaração de Independência dos EUA, de 1776.

Os grupos ou segmentos que não se organizarem para defender seus interesses poderão ser prejudicados, já que as decisões políticas são produto de negociação, da pressão e da correlação de forças, e seus adversários certamente estarão atuando sobre os decisores, daí a importância e a necessidade da organização e participação.

Destaque-se que as atividades de relações institucionais e governamentais, assim como as dos grupos de pressão ou de interesse, não pretendem a conquista do poder ou a substituição dos agentes públicos, mas apenas influenciar o processo decisório. Assim, não integram o sistema político, de modo institucional, mas participam, fiscalizam e ajudam no controle social dos atos governamentais.

As atividades de relações institucionais e governamentais, entretanto, devem ter regras de conduta, tanto para o agente público quanto para os representantes de entes da sociedade civil organizada (cidadãos, empresas, entidades, ONGs etc), dentro dos melhores marcos éticos, morais, de transparência e legais de responsabilização e de igualdade perante a lei.



1. O que se entende por relações institucionais e governamentais?

De forma geral, é o esforço de organização, de gerenciamento e de educação e comunicação voltado para: a) promover interação de setores organizados da sociedade com o governo e com o Congresso Nacional; b) monitorar os atos e ações dos entes governamentais e do Estado; c) desenvolver estratégias de atuação; d) produzir, organizar, sistematizar e difundir informações para subsidiar o processo de tomada de decisão, em defesa dos interesses dos seus representados; e) promover a defesa de interesses e articular a promoção de causas e/ou defesa de pleitos perante os poderes e seus agentes; f) construir canais de interlocução confiáveis entre agentes de governo e organizações da sociedade; e g) ampliar a previsibilidade e minimizar conflitos.

Existem outras formas de influência junto a autoridades e legisladores, das quais a atividade de relações institucionais e governamentais também pode se valer, como *lobby*, grupo de pressão e *advocacy*, cujos conceitos, métodos e forma de atuação estão detalhados nas respostas às perguntas 21 a 29.



2. Qual é a base legal e de legitimidade dessa atividade?

A própria Constituição Federal, em seu artigo 5º, assegura, dentro do Estado Democrático de Direito, o pluralismo político, a liberdade de expressão e o direito de petição, princípios que dão base legal e legitimam a interlocução entre a sociedade e o governo. O exercício dessa atividade está, portanto, amparado nos direitos: a) à liberdade de manifestação, b) à liberdade de expressão e de comunicação, c) à liberdade de reunião, d) à liberdade de associação para fins lícitos, e) de acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral, e f) de petição aos poderes públicos em defesa de interesses e direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, inclusive como substituto processual, no caso de entidades sindicais.



3. E para que serve, especificamente, o trabalho de relações governamentais?

Essencialmente para lançar luzes sobre os decisores, para reduzir a assimetria de informação e de poder entre os agentes

econômicos e sociais frente ao governo, exercer influência legítima sobre o processo decisório dos agentes públicos e, principalmente, para que a sociedade civil organizada e o mercado sejam ouvidos e considerados pelos governantes previamente à tomada de decisão. Trata-se de uma atividade vantajosa para a sociedade e para a Administração Pública, permitindo que as decisões sejam melhor fundamentadas e tomadas com base em evidências, e seus potenciais impactos e efeitos devidamente estimados.

Permite, ainda, um controle da legitimidade das decisões: segundo estudo publicado em 1999, de Jean Tirole, Prêmio Nobel de Economia em 2014, e Mathias Dewatripont, a competição entre diferentes fontes de informação, agindo em defesa de interesses distintos, aperfeiçoa o processo de políticas públicas, e ajuda a aumentar a integridade das decisões ao criar incentivos ao recurso contra decisões abusivas.¹

4. O trabalho de relações institucionais e governamentais é necessário? Por que?



As atividades de relações institucionais e governamentais são indispensáveis ao equilíbrio da relação entre os três setores do sistema social (Estado, 1º; Mercado, 2º; e Sociedade Civil, 3º), os quais interagem, disputam poder e se fiscalizam reciprocamente, à semelhança do sistema de freios e contrapesos próprios da divisão das funções dos poderes - um moderando ou controlando os excessos dos outros.

Como 1º setor, o Estado tem a primazia e até os monopólios de **impor condutas e punir seu descumprimento** (poder coercitivo), de **legislar** (fazer leis obrigatórias para todos) e de **tributar** (arrecadar compulsoriamente de todos). Por isso, é fundamental que no processo de formulação de políticas públicas exista interlocução, diálogo e pressão para que os interesses da sociedade civil e do mercado sejam considerados nas decisões de governo, inclusive como forma de validar e legitimar determinadas políticas públicas e ajustá-las ao interesse público, e não apenas aos interesses do próprio Estado e seus agentes.

¹ Mathias Dewatripont & Jean Tirole. *Advocates*. *Journal of Political Economy*, Vol. 107, nº 1 (February 1999), pp. 1-39.



5. Mas isso não parece ser uma necessidade também do próprio governo?

Exato. A interação do governo com a sociedade é uma necessidade no processo de formulação de políticas públicas – nas arenas distributiva, redistributiva e regulatória – principalmente para alertar sobre riscos de omissão, de excessos e/ou lacunas e erros que poderiam ser facilmente equacionados com o acompanhamento mais permanente por parte dos agentes econômicos e sociais. O Estado e o governo não são autossuficientes e, sem o controle social, tendem a decidir de forma tecnocrática e até mesmo autoritária.



6. E no que consiste o trabalho de relações governamentais?

O exercício das atividades de relações governamentais consiste na representação, na articulação e defesa de interesses junto aos órgãos governamentais, casas legislativas e órgãos reguladores. Quem não promover um acompanhamento permanente do processo decisório no âmbito dos poderes e instâncias governamentais ficará mais vulnerável a eventuais decisões contrárias aos seus interesses.



7. O que os profissionais ou quem atue em relações governamentais podem oferecer para melhorar o padrão de decisão no governo?

Podem oferecer dados, informações e análises como elemento de convicção em favor de seus pleitos, reivindicações e anseios de grupos sociais afetados por políticas públicas, além de ampliar as alternativas de ação de autoridade e/ou de tomadores de decisão no Estado. Podem, também, contrapor-se com esses dados e informações a propostas que possam prejudicar seus interesses, auxiliando os decisores a avaliar com maior amplitude os impactos das políticas públicas.

Ademais, como bem pontua Andrea Gozetto no texto “Defesa de interesses e relações governamentais no Brasil contemporâneo”², esses profissionais ajudam as organizações a conquistarem ou manterem posições de liderança em seus setores, pois as atualizam sobre o trabalho de governo; fornecem ao governo informações sobre o trabalho das organizações que representam; analisam riscos e identificam oportunidades, além de fazerem prospecção de tendências e cenários futuros.

² Texto disponível em http://www.aberje.com.br/acervo_colunas_ver.asp?ID_COLUNA=1354&ID_COLUNISTA=120. Acessado em 11/03/2015.

8. Com que propósito as empresas e entidades contratam esses serviços?



O propósito é obter decisões favoráveis ou bloquear decisões desfavoráveis aos interesses representados nos três níveis (federal, estadual e municipal) e nos três poderes e órgãos (Executivo, inclusive Agência Reguladoras, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas). Na pior das hipóteses, o exercício da influência pode contribuir para amenizar as externalidades desfavoráveis, ajustando as decisões de modo a distribuir os seus ônus de forma mais equilibrada entre os diferentes setores afetados.

9. Então, o escopo das relações governamentais é intermediar interesses?



É mais do que isto. É identificar os pontos de acesso e promover o diálogo de associações, empresas e instituições com autoridades dos poderes públicos, oferecer informações estratégicas e argumentos qualificados aos decisores sobre ambiente regulatório, cenários de mudanças e seus riscos e oportunidades para que estes possam ser mais bem informados a respeito dos aspectos (positivos ou negativos) que as políticas públicas em debate ou em formação possam ter sobre determinados setores e segmentos da sociedade. Podem, ainda, apresentar alternativas de ação ou decisão que melhor atendam aos seus objetivos ou interesses. Esse processo contribui para que as decisões sejam tomadas com base em evidências, ponderando os diversos interesses envolvidos e os impactos sobre os diferentes setores da sociedade, reduzindo os riscos da captura do processo decisório por apenas um tipo de interesse, público ou privado, e democratizando a tomada de decisões.

10. O que é indispensável conhecer para o exercício dessa atividade?



É fundamental conhecer a modelagem institucional, o desenho ou o modo como são organizados os processos decisórios nos planos global, federal, estadual e municipal, bem como as competências e atribuições dos entes ou órgãos responsáveis pela elaboração das políticas públicas e dos marcos regulatórios nos diversos níveis ou esferas de poder, além do caminho a ser percorrido ou as diversas fases ou etapas entre o ingresso do tema na agenda governamental, a decisão política e a sua transformação em norma legal.

Para tanto, é necessário ter conhecimento dos atos normativos que definem as atribuições e responsabilidades de cada ente, como os organismos internacionais e seus tratados e acordos, no plano global; as constituições federal e estadual; a lei orgânica dos municípios, dentre outros atos legais que disciplinam o modo como é organizado o processo de tomada de decisão com caráter de ordem pública.



11. Que aspectos podem viabilizar ou inviabilizar o atingimento do resultado pretendido?

Senso de oportunidade e ação organizada são essenciais. Uma ação fora de hora, quando a decisão está tomada, poderá ser totalmente ineficaz. Por outro lado, uma ação oportuna, mas desarticulada e desorganizada, poderá resultar no oposto ao que se pretende. Isso inclui, evidentemente, o foco correto de atuação, ou seja, a interlocução deve se dar com quem, efetivamente, tem poder decisório ou capacidade de influenciá-lo.

Segundo Alan Trajano (2012), é imprescindível que se reúnam e se sistematizem as informações necessárias quanto ao mérito e circunstâncias em que a política pública e/ou a ação governamental se circunscreve. A plataforma de subsídios e matérias que servirão de instrumento de divulgação da posição do segmento deve considerar:

- a) base jurídico/constitucional. O princípio da legalidade é condição para qualquer decisão governamental;
- b) adequação do pleito às tendências governamentais e aos precedentes que possam reforçá-los;
- c) identificação dos elementos da conjuntura político/econômica e social que podem influenciar direta ou indiretamente o atingimento dos objetivos;
- d) análise dos “recursos de poder” (financeiro, tecnológico, organizacional, institucional e cultural) de que o segmento dispõe;
- e) identificação dos segmentos socioeconômicos ou atores convergentes em relação ao pleito, bem como seus potenciais opositores;
- f) a adoção sequenciada das ações programadas e os meios utilizados pressupõem o melhor aproveitamento dos recursos.

Quando for o caso, os meios utilizados na ação estratégica, além do contato pessoal com os decisores governamentais e formadores de opinião, devem incluir: i) a participação qualificada em encontros setoriais e temáticos, seminários, audiências públicas e eventos em geral, ii) publicidade direcionada para

segmentos de mídia, iii) mobilizações sociais e participação direta, bem como a utilização das redes sociais.

12. Poderia citar um roteiro sobre o que é necessário conhecer para o exercício das atividades de relações institucionais e governamentais?



O profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais precisa ter conhecimento da máquina pública, do processo de decisão, das estruturas de poder, das atribuições e competências dos órgãos e cargos, da formação política e profissional dos decisores e dos temas objeto de acompanhamento.

Ou seja, necessita:

- a) entender o processo (regras);
- b) conhecer as estruturas/organizações (órgãos);
- c) identificar quem decide (atores);
- d) definir formas de atuação (tática);
- e) estabelecer canais de comunicação (fontes);
- f) atuar como radar e promover o monitoramento constante (sociedade, mercado, parlamento e governo); e
- g) organizar e elaborar informações em defesa de seus interesses, de forma lógica, coerente, tecnicamente consistente e baseada em evidências.

13. De posse desse conhecimento, o que os profissionais ou quem atue em relações institucionais e governamentais precisam fazer para atingir seus objetivos?



- a) fazer o monitoramento das atividades dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e da sociedade civil organizada;
- b) oferecer dados, análises e informações qualificadas sobre o ambiente regulatório e os temas em discussão na agenda de políticas públicas;
- c) traçar cenários e identificar riscos e oportunidades;
- d) promover o empoderamento dos representados perante os decisores, como forma de legitimar sua participação no processo decisório em curso;
- e) planejar e/ou executar estratégias para o ambiente regulatório, buscando oportunidade e canais de acesso e criando espaço para que o representado possa defender suas posições nos processos de decisão

em curso no ambiente regulatório com impacto em seus interesses;

f) defender, mediante mandato apropriado, posições do representado perante os tomadores de decisão ou participantes do processo decisório;

g) planejar e/ou executar ações que fortaleçam a imagem institucional do representado.



14. Quais habilidades devem ter esses profissionais ou quem atue em relações governamentais?

O profissional ou quem atue em relações governamentais deve ter capital de relações, que pressupõe uma boa agenda de contatos, além de muita disciplina e foco nos interesses e causas que defende ou patrocina. O ideal, segundo Marcelo Winch Schmidt³, é dispor da maioria das seguintes competências:

- a)** agilidade, iniciativa e tenacidade;
- b)** jogo de cintura e capacidade de antecipar cenários;
- c)** capacidade argumentativa para persuadir, convencer e mudar opiniões;
- d)** elevado grau de persistência, humildade, compromisso com as causas ou pleitos defendidos e interesse pelas questões políticas;
- e)** respeito à legalidade, à legitimidade e à probidade própria ou alheias;
- f)** grande capacidade de comunicação e habilidades interpessoais;
- g)** capacidade de formular boas estratégias;
- h)** possuir experiência na relação com o governo e com o Congresso Nacional;
- i)** equilíbrio emocional e capacidade de conviver com altos níveis de estresse; e
- j)** evitar personificar questões.



15. Que outras habilidades se exigem de um profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais?

Precisa ter tato político, capacidade de analisar o ambiente político e a correlação de forças, além de visão sistêmica sobre o funcionamento das instituições, conhecimento e domínio das

³ Artigo publicado em 03/2008, com o título “Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais”. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/11011/lobby-etica-e-transparencia-nas-relacoes-institucionais-e-governamentais>.

habilidades e qualidades especificadas a seguir:

- a) senso de oportunidade;
- b) aguçada capacidade de argumentação;
- c) planejamento cuidadoso de suas ações;
- d) táticas e estratégias bem construídas;
- e) capital de relações de confiança;
- f) domínio das regras do jogo (constitucional, legal e regimental); e
- g) domínio do assunto ou política sobre qual irá atuar.

16. Que princípios os profissionais ou quem atue em relações institucionais e governamentais devem observar no exercício de suas atividades?



Na condição de representante, articulador e defensor de interesses, o profissional ou quem atue em relações institucionais deve observar e pautar sua atuação por alguns princípios gerais, sob pena de perda de credibilidade, tanto da atividade quanto dele próprio. Esses princípios consistem em:

- a) observar e respeitar a função social do diálogo institucional e reconhecer o papel e a responsabilidade dos agentes públicos;
- b) observar os princípios éticos e morais;
- c) observar os princípios da transparência, da participação e da prevalência do interesse público em todo processo decisório em que atue;
- d) respeitar a legislação vigente relativa à integridade pública, às boas práticas e às normas de conduta dos profissionais; e
- e) não patrocinar pleitos que levem à concorrência desleal.

17. Que normas legais o profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais deve observar para efeito de conduta na relação com os agentes públicos?



No caso do Congresso Nacional, os regimentos internos da Câmara, do Senado, e o regimento Comum. No caso do Poder Executivo, incluindo órgãos como as agências reguladoras, a Lei de Improbidade Administrativa, o Código de Ética, a Lei de Acesso à Informação, o Estatuto dos Servidores Públicos, o Código Penal, a Lei de Conflitos de Interesse, a Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica (Lei Anticorrupção) etc. Essas normas não apenas orientam o que é permitido ou vedado aos agentes públicos, mas também o que pode ser caracterizado como conduta imprópria ou mesmo delituosa dos agentes privados.

Assim, por exemplo, segundo a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429, de 1992), as suas disposições são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. Portanto, é vedado oferecer ou dar, para o agente público, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente. Também, é vedado contratar o agente público para exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente, durante a atividade. Igualmente, seriam assim caracterizadas ações que visem levar o agente público a praticar ato objetivando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, ou a retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Já o Código de Ética Parlamentar da Câmara dos Deputados, instituído pela Resolução nº 25, de 2001, visando coibir o que se poderia classificar como “influência indevida”, define que é procedimento incompatível com o decoro do mandato se o parlamentar “fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação”, e ainda “revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara ou comissão hajam resolvido devam ficar secretos” ou “revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado, de que tenha tido conhecimento na forma regimental”. Também é vedado ao parlamentar relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral.

No Executivo, segundo o Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, que “Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais”, todas as audiências devem ser solicitadas por escrito, por meio de fax ou meio eletrônico, indicando a identificação do requerente, a data e hora em que pretende ser ouvido e, quando for o caso, as razões da urgência, o assunto a ser abordado e a identificação de acompanhantes, se houver, e seu interesse no assunto. Ao conceder a audiência, o agente público deverá estar acompanhado de pelo

menos um outro servidor público ou militar; e manter registro específico das reuniões, com a relação das pessoas presentes e os assuntos tratados. A presença de acompanhante somente pode ser dispensada se a audiência se realizar fora do local de trabalho, e o agente reputar desnecessário, em função do tema a ser tratado.

Segundo a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 16/05/2013), os agentes públicos a ela sujeitos devem divulgar, diariamente, por meio da Internet, sua agenda de compromissos públicos. São, ainda, impedidos, após deixarem o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, de divulgar ou fazer uso, a qualquer tempo, de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e no período de seis meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizados, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União, prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego, aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado. Também não podem celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.

Por fim, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013) define como atos lesivos à administração pública que podem gerar a responsabilização da própria pessoa jurídica interessada, entre outros, prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; e dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.



18. Que perguntas o profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais precisa se fazer para projetar um bom prognóstico sobre determinado tema?

O trabalho deve ser sempre diligente e meticuloso para alcançar todas as dimensões do tema sobre o qual se pretende atuar. Segundo Eduardo Ricardo⁴, da Patri⁵, são as seguintes as perguntas mais comuns:

- a) O que o tema implica?
- b) Quanto à normatização, quais são os princípios constitucionais e legais aplicáveis?
- c) Quais as propostas de alteração?
- d) Como nos afeta?
- e) Quem defende o quê no governo?
- f) Que grupos de interesse defendem o quê?
- g) Qual a racionalidade de cada proposta?
- h) Qual o interesse de quem defende cada proposta?
- i) Quem se opõe ou pode se opor a cada proposta e por quê?
- j) Quais são os estudos acadêmicos e relatórios sobre o tema?
- k) Quais são as perspectivas políticas?
- l) Qual é o cronograma de tramitação?
- m) Como os veículos de comunicação se posicionam sobre o tema?



19. Do ponto de vista operacional, o que o profissional ou quem atue em relações governamentais precisa dispor ou recomendar para bem fazer o seu trabalho?

Em primeiro lugar, de documentos instrutivos e de caráter informativo, tanto para ele próprio se inteirar plenamente do assunto, quanto para ser entregue às autoridades ou decisores. Entre os documentos, destacam-se nota técnica, memoriais com dados e fatos, manifestação com a posição do representado frente ao tema, análise comparativa, uma simples correspondência com o pensamento do interessado (pessoa física ou jurídica) ou, dependendo da situação, nota ou artigo de opinião para veicular na imprensa.

⁴ Apresentação em PowerPoint com o título "Lobby: por quê?", com data de 15/05/2008.

⁵ Empresa de relações governamentais.

Em segundo lugar, de comum acordo com o cliente ou segmento afetado pela medida, deve elaborar uma lista das autoridades ou decisores a serem procurados para influenciar na decisão, de conformidade com o interesse do representado.

Também, após o exame minucioso da conveniência e da oportunidade, promover mobilizações e garantir visibilidade ao tema, em geral, mediante entrevistas coletivas, campanhas publicitárias, publicação de artigos de opinião nos jornais e revistas, divulgação de posicionamentos e informações através das redes sociais, ou encomendar pesquisas sobre o tema.

20. Quanto à função social, como podem ser classificadas as atividades de relações institucionais e governamentais?

Podem ser classificadas como função social de interesse público porque promovem a interação ou o acesso de associações, empresas e pessoas aos decisores de políticas públicas, de modo a dar segurança ao processo decisório e ampliar a transparência, a participação, a desconcentração do poder, a igualdade de direitos e oportunidades a todos os cidadãos, sempre com o respeito a princípios éticos e morais, observância da legislação, das boas práticas e normas de condutas republicanas. Como já mencionado, a atuação dos interesses ou poderes contrapostos aperfeiçoa o processo de políticas públicas e amplia a sua integridade ao gerar condições para que decisões abusivas possam ser evitadas ou questionadas.



21. E a atividade de *lobby* o que seria e no que consistiria?

Segundo a OCDE, em sua “Recomendação sobre princípios para transparência e integridade no *lobbying*”, de 2010, o lobby pode ser definido como a “comunicação oral ou escrita com um agente público para influenciar legislação, políticas públicas ou decisões administrativas”⁶.



6 In OECD (2010). Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying - 18 February 2010 - C(2010)16. Disponível em <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&Book=False>. Acesso em janeiro de 2015.

O *lobby* se dá, em geral, por meio dos *lobistas*. Segundo Clive Thomas⁷ um lobista pode ser definido como “uma pessoa que representa um grupo de interesse de modo a influenciar decisões governamentais em favor desse grupo”, mediante a prática das seguintes atividades: a) contatar diretamente oficiais públicos; b) monitorar a atividade política e governamental; c) assessorar em estratégias e práticas políticas; e d) desenvolver e orquestrar os esforços de *lobby* do grupo. A definição de grupo de interesse, para esse estudioso, envolve qualquer “associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor”.

O *lobbying* é o processo de convencimento pelo qual os grupos de pressão, entidades ou empresas, buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas. Esse processo, segundo Thomas, envolve a meta de influenciar a política pública através de três estágios básicos: a) ganhar acesso ao policymaker; b) criar uma atitude entre os policymakers que conduza às metas do grupo de interesse; e c) influenciar os policymakers em benefício do grupo.

Suas atividades, tal como as de relações institucionais e governamentais, segundo Andrea Cristina de Jesus Oliveira⁸, incluem:

1. coleta de informações;
2. propostas políticas;
3. estratégias apropriadas para dar suporte às demandas;
4. confecção de pesquisas; e
5. procura por aliados.

O *lobby*, portanto, consiste na atuação direta (corpo a corpo) de convencimento dos formuladores de políticas públicas.



22. Qual a diferença entre *lobby* e relações institucionais e governamentais?

Embora em grande medida usem os mesmos métodos de coleta de dados e informações, a diferença fundamental é que a atividade

7 In THOMAS, Clive (ed.) *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger, 2004, 523 p.

8 O *Lobbying* institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil? *Cenários de Comunicação*, São Paulo, VI. 6, nº 1, p. 57-64, 2007.

de *lobby* pressupõe convencer, agir, atuar e fazer corpo a corpo para buscar o convencimento dos tomadores de decisão ou a opinião pública, ou seja, o lobista não apenas gerencia e educa para a ação, como faz o profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais, como também representa e substitui o interessado (pessoa física ou jurídica) na relação com os governantes ou formadores de opinião.

23. Como se classificam os lobbies pela origem e interesse?



Para Clive Thomas (2004), tomando como base a experiência dos Estados Unidos, os lobistas podem ser classificados em pelo menos cinco categorias básicas:

a) *Lobistas Contratados*, que são aqueles admitidos por meio de contratos especificamente para exercer essa atividade, e que geralmente representam diversos clientes e podem ser membros de empresas com diversos lobistas.

b) *Lobistas de Associações ou Empresas*, que são os diretores executivos, presidentes e outros empregados de entidades que vão de grupos ambientalistas a sindicatos, grupos comerciais, empresas de telecomunicações e corporações como a *Microsoft*, e que representam apenas uma entidade. São esses os que regularmente se identificam como *representante, agente, advogado, especialista em relações governamentais e oficiais de ligação*;

c) *Oficiais de Ligação Legislativa Governamentais*, que são os empregados ou funcionários de agências governamentais, que, como parte de seu trabalho, representam suas agências ou jurisdições junto a outros governos e ao poder legislativo. Não são considerados, oficialmente, em muitos casos, *lobistas*;

d) *Lobistas Voluntários, de Causas ou de Cidadania*, que são os que tipicamente representam pequenas organizações sem fins lucrativos, grupos de bem estar social ou organizações comunitárias, comprometidos pessoalmente com as causas que defendem e que, em geral, não recebem remuneração pelo trabalho exercido, podendo incluir pessoas com prestígio pessoal ou liderança, engajadas na defesa de uma tese ou princípio; e

e) *Indivíduos ou Lobistas Automeados*, que são indivíduos que atuam em função de benefícios individuais ou específicos, ou contra políticas ou propostas que consideram contrárias aos seus interesses pessoais. Pode incluir indivíduos proeminentes ou ricos, cujo interesse pessoal ou econômico numa questão os coloca na linha de frente de um *lobby*.

Segundo Andrea Cristina de Jesus Oliveira⁹, são quatro os tipos de *lobbyings*, que são representados pelos seguintes profissionais, entidades, departamentos ou escritórios especializadas: a) o *lobbying* público, articulado pela assessoria de assuntos parlamentares ou por departamento de comunicação social dos Ministérios, b) o *lobbying* institucional, gerenciado por executivos de relações governamentais, alocados em departamento de assuntos corporativos/institucionais das empresas; c) o *lobbying* classista, praticado por entidades de classe; e d) o *lobbying* privado, executado por escritório de *lobbying* e consultorias.



24. O que são grupos de pressão?

Para muitos, grupos de interesse e grupos de pressão são a mesma coisa. Outros estudiosos, como Paulo Trigo Pereira (2001), consideram que os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. Dessa forma, as atividades dos grupos de pressão passam sempre pela sua relação com entidades públicas.

Nessa abordagem, portanto, os grupos de pressão nada mais são do que grupos de interesse em ação, ou grupos de interesse que exercem uma pressão, isto é, que passam da etapa de mera articulação de interesses para a etapa da busca de influência sobre o processo decisório, interagindo com o sistema político. Ou seja, sempre que existem interesses comuns entre pessoas ou entre instituições existe um grupo de interesse, mas ele só se transforma em grupo de pressão quando estiver em ação ou for atuar sobre as autoridades ou decisores com poder sobre o tema objeto de seu interesse.



25. Qual a diferença entre grupo de pressão e lobby?

Ainda que costumem utilizar as mesmas técnicas e meios de persuasão, a principal diferença é que a atividade de *lobby* pode ser individual, enquanto o grupo de pressão é necessariamente coletivo, embora não tenha, obrigatoriamente, caráter associativo.

⁹ *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesse no Brasil*. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, Universidade de Campinas, 2004.

Para Gianfranco Pasquino, *lobbying* é a atividade ou processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *tomadores de decisão* os desejos de seus grupos. Assim, destaca que “*lobbying* é, portanto, e, sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos tomadores de decisão, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.”¹⁰

26. Quais são as principais estratégias de atuação do lobista?



Segundo Andrea Cristina de Jesus Oliveira¹¹, em sua tese de doutoramento, as estratégias de *lobby* são montadas ou construídas a partir:

- a) da identificação do problema e do objetivo pretendido pelo segmento representado;
- b) da construção e compreensão do cenário político brasileiro atual;
- c) do monitoramento legislativo ou *tracking*;
- d) da análise do monitoramento legislativo;
- e) do monitoramento político;
- f) da criação da estratégia de ação, que consiste em identificar como resolver o problema do representado, elaborando proposição, projeto de lei ou emenda;
- g) de criação de uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do segmento representado;
- h) da apresentação de informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos; e
- i) da execução do corpo-a-corpo, estágio em que o lobista e seu contratante devem procurar os aliados e inimigos de seu interesse, a fim de convencê-los a contribuir para o alcance do fim pretendido.

Essas estratégias, em grande medida, também são empregadas pelos profissionais de relações institucionais e governamentais, exceto o corpo a corpo.

¹⁰ Em BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Ed. UnB, 1992, 4ª Ed.

¹¹ Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesse no Brasil.



27. Como deve ser interpretado o *lobby*?

O *lobby* pode ser usado tanto para o bem como para o mal. Portanto, deve ser interpretado pelos meios empregados e pelos fins pretendidos. Conceitualmente, ele é neutro, e é uma prática inerente às modernas democracias, reconhecido como essencial e legítimo, dada a complexidade do processo decisório e o impacto da atuação dos governos em todas as áreas, pois os lobistas podem trazer informações valiosas e dados que permitam uma tomada de decisão melhor informada e políticas públicas mais efetivas. Contudo, a sua identificação com a defesa de interesses pode, muitas vezes, levar a que essa defesa seja feita com foco apenas no interesse setorial, de um agente econômico ou grupo de interesses, e em detrimento do interesse geral da sociedade. Isso, porém, não lhe retira a legitimidade, se a busca da influência pautar-se pelos procedimentos éticos e legais estabelecidos.



28. O que é *advocacy* e como geralmente se organiza?

Em um sentido mais amplo, a *advocacy* refere-se à construção de uma estratégia de argumentação com o objetivo de defender uma causa, podendo, assim, ser exercida por qualquer grupo de pressão. A *advocacy*, nessa perspectiva, é também uma estratégia de argumentação que é utilizada quando se faz *lobby*.

A *advocacy* envolve identificar, adotar e promover uma causa, sempre buscando argumentar em favor do interesse coletivo patrocinado. Em geral, consiste numa ação propositiva, oferecendo uma alternativa ou curso de ação, e não apenas a oposição a uma eventual decisão.

É, em sentido mais restrito, uma atividade que consiste em advogar a defesa de interesses difusos¹², em geral, por intermédio de ONG – Organização Não-Governamental. Ela serve para dar voz política a causas humanitárias, educacionais, ambientais ou a grupos excluídos ou sub-representados no sistema político, como mulheres, índios, negros, portadores de doenças incuráveis ou submetidos a condição degradante de vida ou de trabalho.

¹² Entende-se por interesse ou direito difuso aquele cujo titular do direito é indeterminado.

Nesse sentido, a *advocacy* não endossa nem se opõe a uma legislação específica, mas busca informar à sociedade como um todo como uma decisão de política pública pode afetar seus interesses.

É comum, em países desenvolvidos, as pessoas doarem recursos para a defesa ou promoção de causas com as quais tenham interesse ou identidade, sem participar da organização de *advocacy*.

A *advocacy*, portanto, é uma estratégia de construção de narrativa voltada para a promoção do bem público e de grandes causas sociais.

29. Que roteiro, em geral, seguem as organizações de *advocacy*?



A defesa de *advocacy* geralmente se organiza por intermédio de ONGs, seguindo mais ou menos os passos abaixo, que são praticamente iguais aos empregados nas atividades de *lobby* e de relações institucionais e governamentais. O roteiro a seguir foi elaborado pela Ágere Cooperação em *Advocacy*, com base em manuais de *advocacy* produzidos pela ONG *Save the Children*¹³:

1. identificação do problema
2. definição do objetivo
3. análise da situação
4. identificação de atores sociais
5. investigação e documentação
6. escolha de método
7. planejamento de atividades
8. alianças
9. execução
10. monitoramento
11. ajustes
12. avaliação

¹³ Em “Oficina de *Advocacy*”, roteiro indicado no documento “abrindo caminho para a infância: influência política, um fator chave”, da *Save the Children*, fevereiro, 2011. Ver, ainda, o manual elaborado pela *Save the Children* “*Advocacy Matters: Helping children change their world*” An International Save the Children Alliance guide to *advocacy*”. The International Save the Children Alliance, 2007. Disponível em http://www.unicef.org/adolescence/cypguide/files/Advocacy_Matters_Participants_Manual.pdf. Acesso em janeiro de 2015.



30. O que é uma ONG e o que ela faz?

As ONGs – Organizações Não Governamentais são entidades da sociedade civil, geralmente sem corpo social, geridas por pequeno grupo de profissionais, com o objetivo de promover causas e dar voz política a segmentos da sociedade, como movimento de mulheres (Cfemea-Centro Feminista de Estudos e Assessoria), de Direitos Humanos (Inesc-Instituto de Estudos Socioeconômicos e Ibase-Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), Índios (Cimi-Conselho Indigenista Missionário), dentre outros.



31. O que é sociedade civil?

Embora seja um conceito muito antigo, há várias abordagens recentes que enfatizam diferentes aspectos. Essencialmente, refere-se a uma noção de uma cidadania auto-organizada, incluindo tanto as organizações não-governamentais, as redes de advocacia transnacionais, os grupos de pressão e as coalizões, quanto atores não filiados a grupos ou organizações específicas, e em oposição à noção de sociedade política composta pelo governo, pela burocracia, pelos aparelhos policiais-militares e pelos organismos repressivos em geral, que exercem as funções de Estado em sentido estrito.

Segundo Norberto Bobbio, a sociedade civil é a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, e “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão”. Estão contidos nesse conceito os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, dos grupos de interesse, das associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, dos movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de liberação da mulher, dos movimentos de jovens etc.” (1987:35-36). Para Liszt Vieira (2000), o conceito de sociedade civil se associa às ideias de participação, autonomia, direitos políticos, civis e sociais da cidadania, assim como a de organização, movimentos sociais e instituições, tanto na esfera privada quanto pública, com o objetivo de se contrapor às ações sistêmicas de mercado e de Estado nos pontos de contato entre estes e a sociedade civil.

A Sociedade Civil, segundo David Korten¹⁴ (1990), comporta quatro estágios: 1º - prestação de serviços para suprir uma deficiência imediata (comida, abrigo, água, saúde etc); 2º - organização focada no desenvolvimento local; 3º - vai além do desenvolvimento local e busca mudar políticas e instituições locais, nacionais e globais; e 4º - movimentos sociais, formação de redes nacionais e transnacionais, movidas por ideologia e pela visão de um mundo melhor. O Quadro 1 a seguir demonstra esses quatro estágios e suas variáveis:

Quadro 1

	Primeira geração ou estágio	Segunda geração ou estágio	Terceira geração ou estágio	Quarta geração ou estágio
Foco	Alívio e bem estar	Desenvolvimento comunitário	<i>Lobbying</i> e advocacia de direitos humanos	Movimentos sociais, locais e globais integrados
Definição de problema	Carências e insuficiências	Inércia local	Constrangimentos institucionais e políticos	Visão mobilizadora inadequada
Cronograma de ação	Imediata	Projeto de vida	10 a 20 anos	Futuro indeterminado
Escopo	Indivíduos ou famílias	Vizinhança ou comunidade	Região ou país	Nacional ou global
Atores chave	ONGs e grupos	ONGs e organizações governamentais, grupos e membros da comunidade	Todas as instituições públicas e privadas relevantes	Redes de pessoas definidas vagamente
Papel das ONGs	Provedoras de serviços	Mobilizadoras	Catalisadoras	Ativistas e educadoras
Orientação gerencial	Gestão logística	Gestão de projetos	Gestão estratégica	Redes auto-gerenciadas

Fonte: Baseado em KORTEN, David C. Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda. West Hartford: Kumarian Press, 1990, Capítulo 10 - From Relief to People's Movement p. 117.

No Brasil, desde a década de 1980, tem havido um grande crescimento no número e diversidade de organizações da sociedade civil, estruturadas para a defesa de direitos ou para a prestação de serviços, ou mesmo para a promoção de ações integradas

¹⁴ Korten, David C. Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda, Kumarian Press, July 1990.

e desenvolvimento comunitário. Em geral, as organizações da sociedade civil, que integram o chamado “Terceiro Setor”, fora, portanto, do Estado e do Mercado, organizam-se em torno de valores e ideias como a implementação de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, ou na construção de uma sociedade mais democrática, no combate à discriminação e criminalização das lutas populares, na luta contra as desigualdades, na articulação com as organizações e movimentos nacionais e internacionais comprometidos com transformações estruturais, na defesa dos direitos humanos e no diálogo e cooperação internacional, entre outras bandeiras.

Veem-se, assim, como revestidas de uma função mais nobre, que não tem caráter personalista, e que não visam o lucro, nem o exercício direto do poder político, e por isso mesmo não vinculadas a partidos ou governos, embora com direito a serem financiadas pelo Estado e pelas empresas, ou contarem com o seu apoio para cumprir a sua missão. Entidades como a Abong - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, expressam com fidelidade essa abordagem.



32. Qual a diferença entre partido político e movimento social?

Segundo Laura Frade¹⁵, os movimentos sociais não pretendem disputar o poder nem substituir os governantes, mas apenas pressioná-lo a atender aos seus pleitos e reivindicações, enquanto os partidos dispõem de três funções exclusivas: disputar diretamente o poder, expressar a democracia e gerir o Estado.

Mas ambos, partidos e movimentos, fazem:

- a) transmissão de questionamentos políticos;
- b) mediação entre sociedade e governo;
- c) recrutamento político;
- d) participação política; e
- e) integração social.

¹⁵ Dissertação de mestrado, defendida na UnB, com o título “Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro 1995-1996”. Essas três funções, citadas pela autora, foram apontadas como privativas dos partidos políticos por Gianfranco Pasquino no “Dicionário de Política”. E.E. Schattschneider, em sua obra *“The Semisovereign People: a Realist view of Democracy in America”*, publicada em 1960, já destacava o fato de que grupos de pressão, diversamente dos partidos políticos, buscam cumprir tarefas específicas e relativamente estritas para influenciar as políticas em pontos selecionados, e não objetivam conquistar o poder geral de governar.

33. Que critérios geralmente são usados para determinar se uma matéria deve ou não ser acompanhada e com que prioridade?



São basicamente dois: ameaça ou oportunidade.

A prioridade se mede, de um lado, pelo impacto da matéria sobre os negócios ou interesses do segmento representado, cuja avaliação deve ficar a cargo da área técnica, e, de outro, pela perspectiva de ação ou apresentação pelo governo ou, ainda, de votação de proposição pelo Congresso, que deve ser feita pelo profissional de relações institucionais ou quem atue em relações governamentais.

Assim, quanto mais uma matéria afetar os interesses do segmento representado e quanto mais tiver chance de aprovação ou adoção, maior será a prioridade de monitoramento e ação sobre os decisores.

O nível de prioridade pode ser definido como baixo, médio, alto ou urgente, ou, ainda, mediante pontuação de zero a dez. Quando o nível for alto e a nota for dez, a prioridade é máxima e o assunto é urgente.

Em geral, as chances de aprovação são mais preocupantes do que o próprio conteúdo. Um conteúdo de médio impacto com grandes chances de aprovação e/ou adoção é mais prioritário ou urgente do que um assunto de grande impacto, mas sem chances reais de aprovação ou adoção a médio prazo.

34. E como se medem as perspectivas de aprovação da matéria?



Dentre outras variáveis, pelo interesse do governo no tema, pela receptividade do Congresso Nacional à matéria, pelo prestígio, importância e dedicação do autor, pelo perfil político do relator, pelo apoio de partidos e frentes parlamentares, pela complexidade da tramitação, pelo impacto financeiro para o governo, empresas e cidadãos, pela mobilização e articulação dos setores envolvidos, pelo calendário legislativo e, principalmente, pelo apelo popular do tema sobre o Congresso ou governo. Os editoriais de jornais e a opinião dos articulistas da grande imprensa também influenciam a decisão porque modulam, formam e condicionam a opinião pública. Assim, se o tema conseguir ingressar na agenda de políticas públicas do governo ou do Legislativo, e houver uma proposta capaz de ser

acatada ou apoiada politicamente, isso poderá gerar a janela de oportunidade para a sua aprovação.

A rejeição da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 37/2011, que tratava da chamada “lei da mordada” do Ministério Público, ilustra bem esse fato. Se aprovada, ela iria retirar, dos procuradores da República e promotores de Justiça, a competência para apurar infrações penais de qualquer tipo, inclusive atos de improbidade praticados por dirigentes públicos. Essa proposta só foi rejeitada em função da mobilização das entidades de defesa do Ministério Público, que obtiveram o apoio da mídia, e do engajamento da opinião pública sobre o assunto durante as manifestações populares de junho de 2013.



35. Que contatos, em geral, faz o profissional ou quem atue em relações institucionais no Congresso?

É função do profissional ou quem atue em relações institucionais, no trabalho parlamentar, visitar gabinetes, manter contato direto com os parlamentares, participar de audiência pública, acompanhar reuniões de comissões ou sessões do plenário, manter contato com assessores de comissões, de órgão de apoio ao processo legislativo e de lideranças partidárias, assim como com os consultores legislativos, dialogar com representantes de grupos de pressão, reunir-se com líderes, vice-líderes, presidentes de comissões, membros da Mesa Diretora, presidentes ou coordenadores de frentes parlamentares, relatores de matérias relevantes, profissionais da imprensa que cobrem o Congresso Nacional, entre outros.



36. E no Poder Executivo, o que se deve acompanhar e com quem falar?

No Poder Executivo, além dos contatos qualificados, direcionados aos formuladores e decisores, precisa acompanhar o Diário Oficial da União, estudar as peças orçamentárias (PPA-Plano Plurianual, LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias e PLOA-Projeto de Lei Orçamentária Anual-), monitorar as consultas públicas para edição de atos governamentais, prestar atenção nos textos, entrevistas e discursos dos decisores e acompanhar ou solicitar atos e documentos de órgãos colegiados ou grupos de estudo, valendo-se da Lei Geral de Acesso à Informação.¹⁶

¹⁶ Utilizar-se do e-SIC, no endereço eletrônico www.acessoainformacao.gov.br/sistema para encaminhar pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

37. A participação institucional em órgãos colegiados é também uma forma de promover interesses?



Sem dúvida. As centenas de conselhos, comissões e grupos de trabalho tripartites, nos quais haja discussão ou deliberação sobre políticas públicas, são excelentes espaços de troca de experiência, de defesa de interesse e de difusão de conhecimentos de setores específicos, e, principalmente, de melhoria da imagem institucional, porquanto qualifica a entidade ou empresa como interlocutora, referência ou fonte de consulta permanente.

Nesses espaços institucionais, além de conhecer o pensamento governamental, também se conhece o pensamento de outros interlocutores da sociedade, condição indispensável para a montagem de estratégia quanto aos temas objeto de debate nessas instâncias colegiadas.

38. Então o método participativo no processo de elaboração de políticas públicas também é bom para o governo?



Sim, o governo se vale das ideias e opiniões dos segmentos representados para subsidiar seus trabalhos e aperfeiçoar o conteúdo das políticas públicas.

A participação da sociedade na formulação de políticas públicas, além de tornar o processo decisório mais plural e transparente, é um fator determinante para assegurar elevado grau de compromisso e adesão, e também antecipar tendências. Permite ainda identificar demandas de segmentos da sociedade que podem vir a converter-se em políticas de governo.

Por fim, serve, também, para valorizar o método de decisão colegiada e participativa, para identificar beneficiários e prejudicados na sociedade, para avaliar a conveniência de implementação da política pública, para aferir sensibilidade em relação ao tema, e, principalmente, para consultar os interessados e prevenir eventuais resistências.



39. Que elementos o profissional ou quem atue em relações institucionais precisa considerar na montagem de seu planejamento e estratégia de ação?

A atuação sobre a realidade política pressupõe ter informações e conhecimento sobre:

- a) atores e instituições,
- b) interesses e
- c) regras de formação do poder.

O profissional precisa ter algum embasamento teórico e conceitual sobre a metodologia de análise de política pública, o ciclo de políticas públicas e metodologias de gestão de risco. Isto significa, ainda, atuar considerando as três dimensões da política (institucional, processual e material), de modo a melhor focar a ação e otimizar o uso dos recursos disponíveis.



40. Poderia detalhar mais as três dimensões da política?

Segundo Klaus Frey¹⁷, a análise de políticas públicas deve considerar as dimensões institucional, processual e material, conforme segue:

1. instituições políticas (polity) – dimensão institucional se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

2. processos políticos (politics) – dimensão processual tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

3. conteúdo da política (policy) – dimensão material se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

17 In FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas nº 21, junho de 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>.

41. E o que pretende a análise das políticas?

Pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de políticas.



42. O que a atividade de relações institucional e governamental tem a ver com o ciclo de concepção, formulação e implementação de políticas públicas?

Tudo. A formulação da política pública é antecedida por um processo, com diversas etapas, cuja função é levar um tema ou demanda da esfera privada para a pública. Esse processo é produto da interação social, que surge da percepção social, evolui para comunicação, passa por articulações, mobilizações, aglutinações e recrutamento de liderança, até chegar aos agentes públicos, que examinam a conveniência e oportunidade de transformar determinada demanda em política pública. Eventualmente, em temas regulatórios, pode ocorrer o processo inverso, ou seja, sair do global (órgãos internacionais) para o local.



43. Poderia detalhar melhor as etapas ou fases da política pública?

Sim. O processo de articulação e execução da política pública na esfera governamental é complexo e inclui diversas etapas, desde a formação da agenda, a formulação, o processo decisório, a implementação e avaliação de políticas públicas, todas de responsabilidade dos agentes públicos, que deve ou deveria contar com a participação e acompanhamento dos profissionais de relações institucionais.



A primeira fase, a de formação da agenda, ocorre quando as questões, problemas, demandas, conflitos, crises e disputas saem da esfera privada para a esfera estatal.

A segunda fase, a de formulação da política pública, compreende a análise e os estudos dos impactos econômicos, sociais, políticos e jurídicos, ou seja, é a fase em que os valores, princípios e leis estão sob exame dos agentes públicos.

A próxima fase, a terceira, a da tomada de decisão, é o momento de escolher alternativas, de aceitação ou negação, que requer

do agente público a observância de regras, normas e formas de deliberação, informação e conhecimento sobre o tema e os atores envolvidos, para adotar a decisão com maior chance de êxito.

A fase seguinte, a quarta, a de implementação, consiste na execução, na definição do método, que pode ser centralizado ou descentralizado, de cima para baixo ou de baixo para cima, ou, ainda, vertical ou horizontal. O grau de aderência à política pública é que definirá o melhor método. Nas políticas com grande resistência, a centralização favorece sua implementação, enquanto nas políticas de grande aceitação, o melhor método é a descentralização.

A última fase, referente à avaliação, consiste no monitoramento da implementação da política, permitindo aos agentes públicos conhecer o calendário de eventos e seus eventuais obstáculos de natureza jurídica, legal, econômica, política, social ou ambiental, dentre outros, para superá-los dentro do calendário de prioridades do governo. Essa etapa é essencial para, inclusive, a revisão ou adaptação da política, e pode mesmo ser responsável pela definição quanto à sua continuidade ou abandono.



44. E como são classificadas as políticas públicas?

Segundo a conceituação desenvolvida por Theodore Lowi em 1972, as políticas públicas podem ser classificadas nas arenas distributiva, redistributiva e regulatória. A distributiva possui baixo grau de conflito na alocação de recursos e benefícios, uma vez que tem benefícios e custos difusos, como as questões de saúde pública, meio ambiente, assistência social, dentre outras.

Já a política redistributiva, que consiste na distribuição de renda e propriedade, mediante a alocação de valores e bens públicos para segmentos concentrados, possui alto grau de conflito, porque geralmente tem custos e benefícios concentrados ou benefícios difusos e custos concentrados, como as questões previdenciárias, agrárias, políticas afirmativas na área de educação, dentre outras.

Por sua vez, a política pública regulatória, destinada a questões seletivas de responsabilidade do Estado, provoca reação variada de adesão e rejeição, de acordo com quem ganha ou perde na regulação, notadamente na concessão de serviços públicos ou na fixação de tarifas, especialmente nas áreas de infraestrutura, como energia, telecomunicações, transporte, rodovias, etc.

As políticas públicas distributivas e redistributivas se materializam por intermédio das peças orçamentárias, cujo ciclo inclui o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para além dessas, existem ainda as políticas constitutivas, que estão relacionadas ao desenho de instituições, órgãos ou instâncias que constituem a forma pela qual as decisões são tomadas e implementadas. Lidam com instituições e procedimentos (e.g. relações internacionais, defesa, inteligência, governança). A reforma política é um exemplo de política constitutiva.

45. O que mais é necessário conhecer para acompanhar os entes públicos, além das ferramentas citadas anteriormente, para bem cumprir a missão de representar interesses?



Conhecer o modo como se organizam os poderes e seus órgãos, identificar as competências dos órgãos e as atribuições dos agentes, conhecer o rito e o caminho do processo decisório na Administração Pública, além de saber como recrutar os decisores.

Para ajudar nesse processo, as respostas às perguntas 47 a 61 lançam luzes sobre o funcionamento do Poder Legislativo e as respostas às perguntas 62 a 100 traduzem o que é importante observar nas estruturas e processos no âmbito do Poder Executivo.

46. A atividade de relações governamentais é regulamentada?



No Brasil, não existe, como nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e outros países, uma regulamentação específica para as atividades de relações governamentais ou de *lobby*, embora em sua atuação os profissionais estejam sujeitos a diversas regras como a Lei de Conflito de Interesses, a Lei Anticorrupção, a Lei de Improbidade, etc. Tramitam, no Congresso Nacional, desde 1987, vários projetos para disciplinar a atuação dos representantes de grupos de interesse ou lobistas. O projeto em estágio mais avançado é de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT/SP), com grandes chances de seguir adiante na pauta do Legislativo. A proposta necessita de alguns ajustes, mas é a mais completa já elaborada até o momento.

De acordo com Luiz Alberto dos Santos¹⁸, a regulamentação do *lobby*, defendida por organizações como a OCDE, que já editou uma recomendação sobre o tema, é uma necessidade. Porém, segundo Santos, tão importante quanto criar regras para a prática do *lobby* é garantir instrumentos de fiscalização e monitoramento, mediante sistemas de registro e apresentação de relatórios por meio da Internet, sob responsabilidade de um órgão público, como a Controladoria Geral da União (CGU). Assim, a sociedade e demais grupos de interesse estariam informados sobre a atuação dos lobistas e interesses por eles defendidos, e com que meios, promovendo a integridade da sua atuação e coibindo os desvios.



47. Como se organiza, qual sua missão e que funções exercem o Poder Legislativo?

O Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, é bicameral, constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Atua nas dimensões política, legislativa e de agente de governo, e exerce as funções de direção, de deliberação e de controle interno, externo e auxiliar.

Sua missão primordial é organizar e resolver, de forma pacífica, as contradições que a sociedade não pode nem deve assumir.

Essencialmente, as quatro funções dos parlamentares são: i) representar, ii) legislar, iii) definir a alocação de recursos, por meio do orçamento público, e iv) fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Como parte do sistema de freios e contrapesos, pode também exercer o controle da ação normativa e regulamentar do Poder Executivo, sustando os atos (decretos, resoluções, portarias) que exorbitem as suas prerrogativas regulamentares.



48. E o que fazem os parlamentares em cada uma dessas quatro funções?

Em sua função representativa, que consiste em representar o povo e as unidades federativas, os deputados e senadores, como integrantes do Congresso Nacional, falam em nome da população,

¹⁸ Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas - CEPPAC/ICS/UnB, 2008.

participam de eventos, mediam conflitos sociais, intermediam demandas, abrem canais de diálogo, negociação e encaminhamento de soluções entre representantes de segmentos sociais, lideranças políticas e autoridades do governo, proferem discursos, enfim, articulam consensos e conciliam interesses das diversas correntes e segmentos sociais ou econômicos.

No exercício da função legislativa, compete ao Congresso Nacional deliberar sobre todas as matérias de competência da União (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos), envolvendo desde a aprovação das leis de caráter regulatório e a ratificação dos tratados internacionais, passando pela deliberação sobre normas legais que criam, majoram ou reduzem impostos, taxas e contribuições, como também pelas que ampliam ou restringem direitos sociais.

No plano da alocação de recursos, o Congresso dedica-se ao exame das peças orçamentárias (PPA-Plano Plurianual, LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA-Lei Orçamentária Anual), para destinar os recursos do orçamento para as políticas públicas de interesse da população. Embora a iniciativa de matéria orçamentária seja privativa do Poder Executivo, compete ao Poder Legislativo deliberar conclusivamente sobre o tema, podendo, mediante emenda, ampliar ou reduzir despesas e receitas, além de redirecionar prioridades, mediante o remanejamento de recursos.

No exercício das funções de fiscalização e controle, que são praticadas nas dimensões política e constitucional, os congressistas dispõem de instrumentos e meios, entre os quais as comissões de fiscalização financeira e controle e as comissões parlamentares de inquérito, e da prerrogativa de requerer informações e requisitar documentos para efeito externo. Podem, ainda, demandar a atuação do Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, que realiza a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional da União, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a aplicação das subvenções e renúncias de receitas dos poderes do Estado.

A dimensão política do controle consiste em criticar atitudes, comportamentos e atos do governo, convocar autoridades, investigar fatos determinados, aprovar nome de autoridades, acusar, processar e julgar o Presidente, seu Vice e Ministros, apreciar vetos presidenciais. Também faz parte dessa dimensão a sua capacidade

de sustar atos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, e ainda julgar as contas do presidente da República, dentre outras.

A dimensão constitucional da fiscalização e do controle compreende os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, cuja operacionalização se processa por intermédio das peças orçamentárias e fiscais, de conformidade com os prazos e ritos definidos na lei e na Constituição.



49. O processo decisório no Legislativo obedece a uma lógica racional?

O processo decisório no Congresso Nacional, assim como no Poder Executivo, é muito complexo e o seu desfecho, em geral, é mais produto da negociação e das disputas internas e das pressões externas do que propriamente de ação puramente racional. Ou seja, não basta uma solução ser a mais adequada do ponto de vista técnico, ela precisa ter viabilidade política e é nesse terreno que as decisões estritamente racionais perdem espaço.

Assim, embora haja regras regimentais e constitucionais a serem observadas, requisitos de transparência e mecanismos de recursos e controle, que tentam assegurar uma certa racionalidade e previsibilidade, na prática, é muito comum que essas regras sejam desconsideradas ou mitigadas em face dos acordos políticos e das barganhas que ocorrem no processo político.



50. O que é preciso considerar no processo decisório no Legislativo?

O processo decisório no Poder Legislativo envolve:

- a) as instituições, suas estruturas e atribuições – como as Mesas Diretoras, Colégio de Líderes, Comissões etc.
- b) os atores ou decisores – como líderes, vice-líderes, especialistas, enfim, parlamentares influentes;
- c) as regras e procedimentos para tomada de decisão – como o processo legislativo, a tipologia das proposições, sua hierarquia, os prazos, os destaques, as possibilidades de votação etc;
- d) o ambiente ou contexto político em que se dão as decisões, especialmente o clima político, o grau de aceitação da matéria etc;

- e) o conteúdo da política pública e as restrições orçamentárias; e
- f) as estratégias e táticas empregadas.

Em todo o processo de elaboração das leis, é fundamental a participação das consultorias legislativas, como órgãos exclusivamente técnicos, e das assessorias de bancada, como instâncias responsáveis pelo filtro político dos conteúdos das políticas públicas.

51. O que o Congresso deve considerar no momento da tomada de decisão?

Quando delibera sobre o conteúdo de políticas públicas de sua competência, o Poder Legislativo precisa considerar o que pensam: i) os outros poderes da República (Executivo e Judiciário); ii) os outros níveis de governo – estados e municípios; iii) os empresários; iv) os trabalhadores; v) o mercado; vi) os organismos e governos internacionais; vii) a academia; e, também; viii) a imprensa.



52. Quais são os pressupostos da legitimação das deliberações no âmbito do Poder Legislativo?

Em suas funções deliberativas, o Congresso Nacional, assim como a Câmara e o Senado separadamente, devem observar alguns preceitos, indispensáveis à legitimidade do processo de elaboração das leis, tais como: i) participação plena dos parlamentares; ii) respeito às normas regimentais, que garanta a legalidade e a publicidade dos debates e decisões; iii) preservação dos direitos de minorias; iv) decisão colegiada; v) conhecimento prévio da pauta de votações; e vi) possibilidade de negociações, nos limites admitidos regimentalmente.



O Regimento Interno do Senado assim dispõe sobre a matéria:
“DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

I – a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;

II – modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;

III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

IV – nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;

V – prevalência de norma especial sobre a geral;

VI – decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;

VII – preservação dos direitos das minorias;

VIII – definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;

IX – decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;

X – impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido;

XI – pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;

XII – publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;

XIII – possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.”



53. O Legislativo recebe algum tipo de influência no exercício de suas funções?

Sim, sem dúvida. No exercício de suas quatro funções primordiais, o Poder Legislativo recebe influência institucional (por intermédio dos partidos políticos e do próprio governo, através de seus ministros e do presidente) e não-institucionais, por meio de consultorias e organizações externas, tanto intergovernamentais, como as assessorias parlamentares dos outros poderes, quanto das entidades e organizações não-governamentais. Os grupos de pressão, os lobistas e mesmo celebridades e formadores de opinião exercem essa influência diuturnamente.

O Legislativo, na verdade, sempre recebeu influência e foi alvo de fiscalização externa, de ONGs, grupos de pressão, imprensa e de eleitores, prática que se intensificou a partir da redemocratização do País em 1985, com o grande crescimento de organizações associativas, cívicas, corporativas e de grupos de interesse que passaram a atuar na arena política.

54. Quais são os atores institucionais do Congresso Nacional?



Tudo no Congresso Nacional gira em torno dos partidos políticos e dos parlamentares, auxiliados por assessores e consultores das Casas Legislativas. Apenas os partidos políticos, os blocos partidários, as lideranças partidárias e os deputados e senadores são atores institucionais. Nenhum parlamentar participará de colegiado (comissões ou Mesa) sem a indicação de um partido.

Os grupos de pressão e as bancadas suprapartidárias são entes não-institucionais, ou seja, não têm assento institucional no processo decisório ou deliberativo das duas casas do Congresso. Para ter funcionamento regular, contudo, as bancadas suprapartidárias, ou frentes parlamentares, devem registrar-se em cada Casa do Congresso. Na Câmara dos Deputados, esse registro está previsto no Ato da Mesa nº 69, de 2005. As Frentes Parlamentares registradas podem requerer a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas.

Além disto, os partidos contam com três funções exclusivas, que apenas eles podem exercer no Brasil. São elas: participar da competição eleitoral, da gestão direta do poder e expressar a democracia.

Outras funções, que no passado eram próprias ou quase exclusivas dos partidos, atualmente podem ser exercidas por qualquer organização da sociedade: como a transmissão de questionamentos políticos, a mediação entre sociedade e governo, o recrutamento político, a participação política, a integração social, etc.

55. Qual é a hierarquia de influência no processo de elaboração legislativa?



Fora da relação pessoal com o parlamentar, o processo legislativo ou de elaboração legislativa no Congresso Nacional – antes da pressão da imprensa, da opinião pública e até dos eleitores – recebe de forma mais próxima diversos tipos de influência técnica-política-legislativa, hierarquizados nessa ordem.

- 1º) consultoria legislativa (interna);
- 2º) assessorias parlamentares das bancadas (interna);
- 3º) assessorias parlamentares de órgãos públicos (externa);
- 4º) funcionários das Casas do Congresso e suas representações de classe (sindicatos e associações);
- 5º) entidades, organizações não-governamentais e grupos de pressão (empresas, corporações, enfim, da sociedade civil); e
- 6º) especialistas temáticos ou celebridades que defendem pontos de vista ou causas específicas.

As manifestações públicas e contatos diretos de autoridades de alto nível do Executivo, como Ministros, Presidentes de Agências Reguladoras ou do próprio Presidente, também tem forte influência no direcionamento da atuação parlamentar, como indicativos das posições ou prioridades do governo relativos ao processo legislativo.



56. Que pressupostos devem ser observados no trabalho parlamentar?

O trabalho parlamentar é essencialmente de persuasão e de convencimento e para isso o profissional ou quem atue em relações institucionais e governamentais deve observar alguns pressupostos, como a forma de comportamento, o conteúdo do que se vai defender, as condições para a atuação, dentre outros. A seguir algumas dicas sobre o que considerar no momento do trabalho parlamentar.

56.1 Quanto à persuasão e convencimento:

- atuar de forma transparente;
- atuar com profissionalismo;
- não manipular informações nem dados como elemento de convencimento;
- não praticar corrupção nem utilizar tráfico de influência;
- não fazer uso de métodos condenáveis ética e moralmente, como chantagem; ameaça, intimidação e abuso de poder econômico.

56.2 Quanto ao conteúdo, patrocinar apenas pleitos

- legais e legítimos;
- defensáveis ética e moralmente;
- que não constituam privilégios ou favores para um setor específico;
- que não levem à concorrência desleal ou fraudulenta;
- que, preferencialmente, coincidam com o interesse público.

56.3 Quanto às condições para êxito

- conhecer o processo legislativo;
- ter estrutura, organização, pessoal qualificado e objetivos claros;
- conhecer os principais atores ou decisores;
- possuir capacidade de análise e senso de oportunidade;
- ter capital de relações; e
- gozar de credibilidade;

57. Quais são as principais instâncias decisórias do Congresso Nacional?



No plano legislativo, são o plenário, as comissões, o colégio de líderes e a Mesa Diretora.

O plenário, integrado por todos os membros da Casa, é a instância máxima de deliberação de determinadas matérias. Decide politicamente sobre boa parte das proposições e dos recursos a ele submetidos, assim como as regras de funcionamento e a punição aos seus membros.

As comissões são órgãos colegiados, com composição partidária proporcional às bancadas dos partidos, que podem ter caráter permanente ou temporário. Deliberam, inclusive em caráter conclusivo¹⁹, sobre as matérias legislativas que lhes sejam submetidas.

O colégio de líderes, que funciona formalmente na Câmara e de modo informal no Senado, é composto pelo líder de cada um dos partidos com assento na Casa Legislativa, que conte com pelo menos um centésimo da composição da Casa, no caso da Câmara, além do líder da maioria, da minoria, dos blocos parlamentares e do governo.

Seu principal papel é contribuir para dar celeridade ao processo decisório, para organizar e definir a agenda legislativa, preferencialmente por consenso, ou quando não for possível, pelo critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

A Mesa Diretora ou comissão diretora, em cada Casa, é responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa Legislativa. Além disso, detém iniciativa privativa em algumas matérias legislativas, e pode propor ação direta de inconstitucionalidade

¹⁹ Entende-se por poder conclusivo das comissões a deliberação que dispensa a audiência do plenário, exceto se houver recurso de dez por cento dos deputados.

ao STF. Na Câmara e no Senado, é composta pelo Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, com funções definidas no Regimento Interno da Câmara (art. 14 a 19 do Regimento Interno) e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 46 a 58).



58. O que é, como se escolhe e qual é o papel do líder partidário?

O líder partidário é o dirigente da bancada, geralmente escolhido por eleição interna, e tem como missão, auxiliado por vice-líderes, defender as posições do partido, participar dos debates e das articulações e negociações, além de subscrever proposições em nome da bancada e indicar seus representantes para: a) compor comissões permanentes ou temporárias, b) relatar matérias ou c) coordenar grupos de estudo.

Na Câmara, cada partido com mais de cinco deputados ou um centésimo da composição da Casa pode indicar um líder. E para cada grupo de quatro deputados, a bancada tem direito a um vice-líder. Os partidos com bancada inferior a um centésimo podem indicar um representante para expressar a posição do partido nas votações.

No Senado, independentemente do número de integrantes, cada partido pode indicar um líder. No entanto, no caso de bloco parlamentar, exige-se mais de oito senadores ou um décimo da composição. Para a indicação de vice-líderes de partidos ou blocos, a relação é de um para cada três senadores.



59. Qual a importância do presidente da Comissão?

O presidente de comissão, seja permanente ou temporária, possui, entre suas atribuições regimentais, além da responsabilidade de convocar e presidir as reuniões, o poder de designar o relator das matérias, bem como a prerrogativa de incluir ou não em pauta as matérias em condições de deliberação.



60. E o relator, o que faz e como é escolhido?

O relator é o parlamentar designado para estudar e emitir parecer sobre uma determinada matéria. Em geral, é indicado pelo presidente de cada comissão, que é eleito pelos membros do colegiado. É prerrogativa do presidente da comissão indicar os relatores, porém em comissões especiais, de inquérito ou externas, geralmente há acordo

entre os partidos para a escolha do relator. No plenário, a prerrogativa de indicação do relator é do presidente da Casa.

61. Qual o papel e com que poderes conta a Presidência das Casas Legislativas?



Além de dirigente do processo legislativo, de representante da Casa e de Chefe de Poder, o Presidente de cada Casa Legislativa dispõe de muito poder regimental, que pode ser convertido em capital político próprio ou distribuído entre seus pares. Seu poder de agenda é enorme. Ele pode, por exemplo:

- a) levar para votação em plenário matéria com prazo vencido nas comissões;
- b) incluir matéria na ordem do dia das sessões ordinárias e extraordinárias;
- c) convocar sessões extraordinárias;
- d) criar comissões especiais para apreciação de PEC, no caso da Câmara dos Deputados;
- e) indicar relator quando a proposição for incluída na ordem do dia sem parecer das comissões: projeto em urgência e medida provisória;
- f) ceder e cassar a palavra dos integrantes dos colegiados;
- g) suspender ou levantar a sessão quando necessário;
- h) responder as questões de ordem;
- i) anunciar o resultado das votações, simbólicas ou nominais;
- j) declarar a prejudicialidade de proposição; e
- k) designar o Procurador, Ouvidor e Corregedor Parlamentar; e
- l) arbitrar conflitos.

62. O que faz e como é constituído o Poder Executivo?



Ao Poder Executivo Federal, entre outras atribuições, compete exercer a direção superior da administração federal; participar do processo legislativo, por meio de iniciativa de leis, adoção de medidas provisórias, aposição de vetos ou sanção aos projetos de lei, promulgação, publicação e regulamentação das leis; arrecadar e administrar os tributos; nomear e exonerar seus servidores públicos, inclusive ministros de Estado; nomear os membros dos Tribunais; celebrar tratados, declarar guerra e fazer a paz; comandar as Forças Armadas; decretar estado de defesa e estado de sítio; decretar e executar intervenção federal nos Estados.

O Poder Executivo Federal é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos ministros de Estado. Suas atividades são desenvolvidas e realizadas pela Administração Pública, que, segundo o art. 37 da Constituição, deve obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros previstos expressamente e implicitamente na Constituição e nas Leis, em especial na Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo).

As competências dos órgãos da Presidência da República, as atribuições dos Ministérios e o vínculo das entidades compreendidas na administração indireta, além da estrutura básica dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República, estão disciplinados na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que por sua vez é regulamentada por diversos decretos que dispõem sobre a estrutura regimental dos órgãos e entidades, detalhando as suas competências e definindo as unidades (secretarias, departamentos etc) que compõem as suas estruturas.



63. Como se divide a Administração Pública?

A Administração Pública divide-se entre direta ou centralizada, exercida por meio dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, e indireta ou descentralizada, conduzida pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Administração Direta é formada pelo conjunto de órgãos que integram a estrutura administrativa da União (Presidência da República e Ministérios) e responde pela direção superior, regulamentação e administração.

Já a Administração Indireta²⁰, que responde pela execução de atividades específicas de cada entidade, é constituída pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com características próprias definidas em lei, inclusive os regimes trabalhistas, que são diferentes para algumas delas. Em regra, enquanto os entes de direito público (autarquias e fundações públicas) tem seus trabalhadores e agentes sujeitos ao regime estatutário, nas empresas estatais os empregados são subordinados ao regime da CLT.

²⁰ Veja o conceito de cada um desses entes da Administração Pública no Decreto-lei nº 200, de 1967, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

64. Como a Administração Pública se estrutura ou se organiza para cumprir sua missão?



A Administração Pública se estrutura e se organiza com base em processos institucionais, cujo objeto é articular atividades ou ações interativas para transformar insumos em serviços públicos, dentro da estratégia de obtenção de resultados.

A lógica de funcionamento da Administração Pública, compartilhada por órgãos e cargos, consiste na observância dos ritos e procedimentos nas diversas fases de tomada de decisão.

O modelo de organização das estruturas, dos órgãos e das unidades administrativas internas, conforme o “Manual de Orientação para Arranjos Institucionais de Órgãos ou Entidades do Poder Executivo Federal²¹” da Secretaria de Gestão Pública, é classificado em cinco níveis para efeito de gestão, de acordo com as competências institucionais: a) alta administração, b) assessoria, c) suporte administrativo, d) linha de gerência, e e) nível técnico.

65. Em que ato legal é definida a estrutura básica de cada órgão da Administração Pública?



A lei define alguns regramentos básicos para a estruturação dos Ministérios, como a sua denominação, o número de secretarias internas, os conselhos que os integram, e suas competências básicas. Já as autarquias e fundações públicas tem, via de regra, definidos em lei apenas a sua natureza, denominação e competências, e o número de diretorias e órgãos básicos como procuradoria, ouvidoria, etc.

A estrutura básica de cada órgão ou entidade de direito público é estabelecida em sua estrutura regimental ou estatuto, aprovado por decreto, que inclui, necessariamente, a) o detalhamento do conjunto dos órgãos de sua estrutura básica, b) a descrição de sua organização interna até o segundo nível organizacional e c) a descrição das respectivas competências de cada órgão e das atribuições dos dirigentes.

No caso dos Ministérios, órgãos da Presidência da República, autarquias e fundações públicas de direito público, o detalhamento

²¹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Gestão, 2008.

da estrutura básica é disciplinado em sua estrutura regimental. No caso das fundações de direito privado, que tem sua criação meramente autorizada por lei, esses detalhes constam do seu estatuto, e a entidade passa a existir depois que o registra.



66. Qual a lógica de formação do governo?

Conceitualmente, a Administração Pública possui duas dimensões: a política (governo) e a técnica ou administrativa (execução). A primeira, formada pelo conjunto de órgãos com prerrogativas constitucionais para definir planos de ação e políticas públicas, é responsável pela direção e pelo comando da Administração Pública. A segunda, formada de órgãos e agentes com o objetivo de transformar em ação as decisões de governo, exerce funções administrativas, em geral, mediante o poder de polícia, a prestação de serviços públicos, o fomento e a intervenção no domínio econômico.

Assim, os governos, de modo geral, possuem a mesma lógica de funcionamento, que consiste em dois tipos de comandos: um formado por políticos, e outro pela burocracia profissionalizada do serviço público.



67. Com que critérios, em geral, os governos formam suas equipes e onde são selecionados ou recrutados?

São basicamente cinco os critérios empregados pelos governantes para a montagem de suas equipes: a) político, b) partidário, c) técnico/burocrático/administrativo, d) regional, e, eventualmente, e) de gênero.

Os quadros dirigentes são recrutados nos partidos políticos, no setor empresarial, nas universidades, nos movimentos sociais e, principalmente, na burocracia, especialmente no Banco Central, na Receita Federal, na AGU – Advocacia-Geral da União, na CGU – Controladoria-Geral da União, no Banco do Brasil, na CEF – Caixa Econômica Federal, no Itamaraty, na carreira de Gestores Governamentais, nas consultorias legislativas da Câmara e do Senado e na Polícia Federal, dentre outros.

Os governantes priorizam, tanto para os cargos políticos quanto os técnicos, pessoas identificadas com o projeto de governo, especialmente as que, de algum modo, detenham poder político,

pertencam a grupos políticos ou tenham contribuído, direta ou indiretamente, para o sucesso eleitoral do detentor de mandato.

68. Qual o perfil do profissional para ocupar esses cargos?



O comando político, em geral, é reservado aos ocupantes de cargos de ministro de Estado, presidente de autarquias ou empresas públicas e secretários especiais, os quais cumprem função de representação. Eles falam mais para fora do que para dentro da máquina governamental e, como regra, pertencem aos partidos e às organizações que integram a base social ou política de sustentação do governo. Os ocupantes de cargos políticos têm como funções legitimar, sustentar e defender a agenda do governo.

O comando burocrático ou profissional, em regra, é reservado aos titulares dos cargos voltados para a administração da máquina, como os de secretário-executivo, secretário-executivo-adjunto, chefe de gabinete, secretários e diretorias de departamentos, chefes de divisões, seções etc.

Os ocupantes de cargos técnicos - conhecedores dos ritos e normas da Administração Pública, e familiarizados com o processo decisório e seus principais atores - falam para dentro, harmonizando os atos governamentais com as diretrizes de governo, formulando, implementando e fiscalizando a aplicação das políticas públicas. Eles tocam o dia-a-dia do governo.

69. Qual a diferença entre a lógica administrativa ou burocrática e a lógica política?



A lógica administrativa ou burocrática se pauta pelo conhecimento técnico especializado e pelo controle da rotina governamental, enquanto a lógica política se baseia na valorização do consenso, na legitimidade, na solução negociada dos conflitos, na coerência política e, principalmente, nas posições estratégicas de governo.

A definição de preferência ou formalização de demandas, bem como o manejo dos recursos de poder ou mobilização de apoio para a sustentação de suas iniciativas, deve pertencer ao governante, cabendo à burocracia utilizar sua expertise na elaboração e implementação de projetos políticos sufragados nas urnas.



70. Quem tem mais poder, o cargo político ou técnico?

Em tese, os políticos dão as ordens e os burocratas obedecem. Na prática, entretanto, a situação é diferente. Os funcionários de carreira, que ocupam com maior frequência os cargos de terceiro e quarto escalões, exercem muita influência. Os burocratas, que não são eleitos nem aparecem nos jornais, são cumpridores de rituais e exercem controle pleno sobre a situação porque conhecem as leis, portarias e normas que ativam ou travam um governo.

Os servidores de carreira ou a burocracia profissionalizada – formada pelos funcionários que formulam, validam e implementam as políticas públicas – só costumam colocar em prática uma ordem se estiverem convencidos de seu respaldo legal ou se tiverem certeza da credibilidade e legitimidade do ordenador. Para isso contam com importante grau de independência e autonomia dentro de suas atribuições. Quando há conflito de posições, costuma ocorrer o fenômeno da “adaptação burocrática”: no curso da execução, as vezes de forma gradual e lenta, os burocratas reformulam as políticas, tornando-as mais ajustadas às suas visões, ou se adaptam à orientação do governo. Quando isso não é possível, o conflito se resolve pela exoneração e substituição dos titulares de cargos em comissão ou reformulação de estruturas e competências, evitando o exercício do “poder de veto” por um determinado setor da burocracia.

Em geral, se uma ordem parte de alguém alheio à máquina, que exerce provisória ou transitoriamente um posto de mando, a desconfiança é muito grande entre os funcionários de carreira, enquanto que o comando vindo de alguém da carreira aumenta a legitimidade e, em consequência, as chances de efetivação. Isto explica, em grande medida, a presença de funcionários de carreira em posto de mando.

O número de funcionários com esse perfil, segundo Alexandre Barros, que divulgou excelente artigo sobre quem manda no Brasil, não passa de 1.500²². Segundo o articulista, esses servidores são oriundos do Banco Central, do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro, da Receita Federal, do Itamaraty, da Advocacia-Geral da União, do Banco do Brasil, de carreiras como as de analistas de comércio exterior e de gestores governamentais e das consultorias legislativas da Câmara e do Senado. Enfim, são servidores de

22 Conferir artigo na seção de opinião, Revista Exame, edição de 05/12/2002.

carreiras de Estado, experientes e bem treinados e que, em muitos momentos, compartilham de poder real de decisão, viabilizando ou inviabilizando iniciativas políticas dos governos.

71. Em que setores da sociedade são recrutados os ocupantes de cargos de livre provimento: políticos e técnicos?



Os primeiros, os quadros políticos, são majoritariamente recrutados fora da Administração Pública, em geral nos partidos políticos, na academia, no meio empresarial ou sindical, nas organizações da sociedade civil, segundo critério de representatividade política, vinculação partidária ou regional, amizade com o núcleo de poder, atuação prévia reconhecida nas respectivas áreas ou notória especialização.

Os segundos, os quadros técnicos ou administrativos, geralmente, são recrutados entre os funcionários de carreira e burocratas, que conhecem as leis, os procedimentos, dominam as ferramentas indispensáveis à formulação, implementação e controle das políticas públicas. Existem, porém, muitos casos em que mesmo nesse grupo as nomeações seguem critérios políticos de escolha, sem que seus titulares sejam detentores desses conhecimentos como requisito para sua nomeação, mas que tenham afinidade política ou relacionamento pessoal anterior com o dirigente superior.

72. Como se dá a tomada de decisão no governo?



A tomada de decisão no governo – em qualquer governo – segue um rito cujo desfecho pode resultar: a) de “concertação” intragovernamental, em que todos cedem para viabilizar o consenso; b) de aferição ou votação, em que prevalece a opinião da maioria; ou, c) em situação de impasse, que exige arbitramento da autoridade superior.

Assim, nem sempre as decisões refletem o pensamento individual do encarregado de sua formulação ou mesmo de sua comunicação à sociedade. São produtos do pensamento médio, de disputa no interior do governo ou do arbitramento presidencial, e isso invariavelmente favorece ou contraria interesses no interior do governo.

A recente Lei Complementar nº 147, de 2014, que promoveu grandes alterações ao Estatuto da Microempresa, é um exemplo de disputas internas que levaram à construção de uma posição mediada, mas na qual a orientação presidencial arbitrou a solução de forma mais favorável ao setor interessado. Naquela ocasião, durante meses, a Secretaria da Micro e Pequena Empresa e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento defenderam posições opostas. A Secretaria, mais interessada em aumentar o alcance da lei e os benefícios para o setor, desconsiderava os impactos fiscais e as dificuldades para implementação da lei. Já a área econômica, como de praxe, resistia à universalização do Supersimples e da redução de carga tributária. Ao final, prevaleceu a tese da universalização, mas com tabelas de tributação mais próximas das defendidas pela área econômica.

Outro exemplo importante é a Lei que instituiu o Prouni (Programa Universidade para Todos). MEC e Ministério da Fazenda debateram, durante meses, a concepção do programa, sem chegar a um acordo. Ao final, o Presidente Lula arbitrou a favor do MEC, permitindo que a política fosse adotada, envolvendo fortes incentivos fiscais às instituições privadas de ensino.

A criação do Programa Bolsa Família também foi cercada de disputas internas. Na época, Ministérios como o da Educação e da Saúde perderiam o protagonismo e relevância com a unificação dos benefícios já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação) sob a gestão de uma nova pasta ministerial (o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, que acabou por ser criado para gerir o Programa e implementar as políticas de assistência social e segurança alimentar do governo). Num primeiro momento, a resistência das pastas trouxe grande desafio à Casa Civil como instância de coordenação responsável pela elaboração de uma proposta que atendesse ao compromisso de campanha do governo Lula. Ao final, com o forte apoio do presidente Lula e o envolvimento direto do ministro da Casa Civil, as resistências foram minimizadas e o programa foi lançado em outubro de 2003.



73. Em que dimensões ocorrem as disputas no interior do governo a respeito das políticas públicas?

Nos planos ideológico, burocrático e político.

No plano ideológico, quando as políticas contrariam posições já definidas no âmbito dos partidos que integram a base do governo

e os interesses setoriais representados pelas pastas. Assim, por exemplo, uma política que envolva a privatização de empresas estatais importantes, como o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica Federal, enfrentaria forte resistência ideológica dos partidos de esquerda que integram o governo e seus ministros.

No plano burocrático, quando visões distintas, tecnicamente defensáveis, são adotadas por diferentes setores da burocracia, responsáveis pela sua formulação e crítica, ou avaliação de viabilidade técnica, custos financeiros e juridicidade. Nesses casos, os setores da burocracia, na defesa de suas prerrogativas técnicas, travam embates, materializados em notas técnicas, pareceres ou posições pessoalmente defendidas em reuniões que são decisivas para a definição do destino de uma política.

No plano político, as disputas e interesses dos partidos políticos, notadamente quando envolvem a realocação de recursos ou a mudança de titularidade da pasta responsável pela implementação de uma política, são aspectos relevantes que podem gerar uma paralisação no âmbito interno do governo. Um exemplo disso foram as disputas, em 2008, entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e o Ministério do Meio Ambiente pela condução do Programa Amazônia Sustentável. A decisão em favor da SAE acabou sendo o estopim do pedido de demissão da então ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

74. Em geral, que critérios são utilizados para efeito de alocação de recursos aos ministérios e órgãos?



Como regra, a liberação de recursos para os ministérios e órgãos obedece a alguns critérios, observado o fluxo de caixa da Administração Federal. O primeiro critério é o de capacidade de gasto. Ministério que não consegue gastar os recursos alocados, no exercício seguinte tende a perder dinheiro. O segundo se relaciona com a capilaridade e distribuição de bens e serviços, ou seja, com a agenda de políticas públicas da pasta. O terceiro tem a ver com a proximidade ou alinhamento político entre o ministro e o presidente da República. E, por fim, por determinação presidencial.

Além dos critérios mencionados, sempre que há disputa ou impasse entre as áreas de governo, em geral entre as áreas sociais e econômicas, no arbitramento prevalece a posição da área

econômica, cujos dogmas são: respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias e restrições orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual.

A necessidade ou orientação do governo para gerar os chamados “superávits” primários é um fator determinante. Isso leva, a cada ano, o Governo a contingenciar recursos para gerar folga de caixa destinado ao pagamento de juros e encargos da dívida, o que, em tese, visa reduzir o custo futuro da rolagem dessa dívida e as taxas de juros que o Governo tem que pagar para colocar no mercado novos títulos.

Essa situação acaba pressionando fortemente o Governo. Entre 2003 e 2013, o superávit primário médio do setor público foi de 2,99% do PIB²³ (dos quais 2,12% no âmbito federal), em cada ano, ou seja, dinheiro que deixou de ser aplicado em políticas como saúde, saneamento, educação, segurança, transportes, etc. Por outro lado, a dívida líquida do setor público consolidado reduziu-se significativamente nos últimos 12 anos, partindo de mais de 60% em 2002 para 33,8% do PIB em 2013, segundo dados do Tesouro Nacional.

Em 2014, por não ter conseguido cumprir as metas fiscais, o Governo teve que usar grande parte do seu capital político para aprovar uma alteração na LDO que permitiu abater, da meta fixada para o governo federal (R\$ 116 bilhões), o total das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.. Na prática, a meta fiscal foi reduzida para R\$ 10,1 bilhões. E iniciou o ano de 2015 com a adoção de medidas de ajuste – pela via de redução de gastos sociais e aumento de tributos – de forma a aumentar o espaço fiscal para a produção de superávit primário.

Em consequência, fica mais difícil ao governo atrair investidores para os títulos federais, o que leva ao aumento das taxas de juros, como ocorreu ao longo de 2014. Esse aumento, por outro lado, representa uma forte oneração adicional, que leva o governo a buscar ainda mais a redução de despesas ou aumento de receitas, comprometendo a execução de programas e projetos em várias áreas.

23 Cfe. BACEN - Indicadores Fiscais. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%204-Indicadores%20Fiscais.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

75. Quais os desafios do Chefe do Poder Executivo e quais os fatores facilitadores ou dificultadores no processo de tomada de decisão?



Os desafios do chefe do Poder Executivo para assegurar a governabilidade – entendida como o equilíbrio entre as demandas apresentadas ao presidente da República e a capacidade de o governo administrá-las ou resolvê-las satisfatoriamente – são enormes, especialmente no desenho federativo e no sistema partidário fragmentado, em que o partido do presidente conta com uma pequena parcela das cadeiras no Congresso.

Entre os fatores dificultadores podemos citar desde o próprio sistema presidencialista de dupla legitimidade (eleição direta para presidente e Congresso) e as funções de chefe de governo e de Estado do presidente da República, passando pelo desenho federativo, especialmente o desequilíbrio na representação política, a transferência de recursos sem os correspondentes encargos, a influência dos governadores, especialmente no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o fato de o Senado também votar, em igualdade de condições com a Câmara em assuntos de cidadania, até o sistema partidário, que é instável, fragmentado, frágil e pluripartidário, com 32 partidos registrados no TSE em 2014 e pelo menos 28 com funcionamento no Congresso a partir de fevereiro de 2015.

O presidente da República, como contraponto aos fatores dificultadores, possui importantes prerrogativas e instrumentos que facilitam a gestão, entre os quais o poder de editar Medida Provisória, a possibilidade de vetar matérias aprovadas pelo Congresso, a iniciativa privativa sobre determinadas políticas públicas, a faculdade de solicitar urgência para seus projetos, a facilidade de contar com líderes nas duas Casas do Congresso para defender os seus interesses, o controle sobre a execução do orçamento e sobre a Administração Pública, notadamente a nomeação para postos de direção, além de fácil acesso aos veículos de comunicação.



76. No curso do processo decisório na Administração Pública, os decisores recebem algum tipo de influência?

Sim. O processo decisório na Administração recebe influência direta da população, da mídia e até dos eleitores. A opinião pública pode tornar um tema até então secundário, ou mesmo ausente, em prioridade, influenciando diretamente a agenda de políticas públicas e a tomada de decisões. Mas, na esfera política e administrativa, os três atores abaixo são determinantes:

- a) os burocratas estatais,
- b) os políticos, e
- c) os grupos de interesse.



77. Que rito e procedimento são observados nas diversas fases da tomada de decisão?

No Poder Executivo, de acordo com o Decreto nº 4.176, de março de 2002, os formuladores dos atos legais, tanto em nível de ministérios e de autarquias quanto diretamente no Palácio do Planalto, devem observar uma série de formalidades para a correta redação das propostas de atos normativos a serem submetidos à decisão presidencial e, principalmente, responder vários questionamentos, uma espécie de *checklist*.

Dentre as indagações, as principais são as seguintes:

- a) deve ser tomada alguma medida legal?
- b) se nada for feito, qual é a implicação?
- c) a iniciativa deve ser do governo federal ou de outro ente da federação?
- d) a medida possui impacto orçamentário e está dentro dos limites das leis de Responsabilidade Fiscal, de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária?
- e) que outras alternativas existem para enfrentar o problema?
- f) qual o instrumento mais adequado para disciplinar a matéria?
- g) a medida deve ser provisória ou permanente?
- h) o ato proposto afeta direitos fundamentais ou garantias constitucionais?
- i) a proposta corresponde às expectativas dos cidadãos?
- j) há necessidade de instituição ou aumento de tributo e com que fundamento constitucional?
- k) a relação entre custos e benefícios é equilibrada?

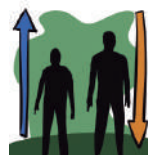
l) o ato normativo constitui a melhor forma de intervenção governamental?

m) o texto está redigido de forma clara e transparente?

Portanto, a produção de atos normativos editados pelo Presidente da República – leis, decretos e outros regulamentos – independentemente da origem ou motivação, passa por um verdadeiro funil, no qual é muito difícil ou pouco provável que o chefe de governo não saiba exatamente o que está assinando.

As agências reguladoras, que tem capacidades normativas próprias e autônomas, podendo editar regulamentos específicos em suas áreas de atuação, em muitos casos são obrigadas a realizar previamente consultas públicas e audiências públicas. Algumas agências estão adotando, atualmente, a metodologia de avaliação de impacto regulatório, prévia à edição de atos regulamentares. Esses métodos de trabalho aumentam as possibilidades de atuação dos grupos de pressão no processo regulatório, e ampliam a transparência e legitimidade das decisões adotadas pelas agências.

78. Como se mede a hierarquia dos cargos do Poder Executivo?



A hierarquia dos cargos é definida pela importância da atividade para o desenvolvimento nacional, a complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas e as qualificações requeridas para o desempenho das atribuições, conforme disciplinado nos artigos 4º e 5º da Lei nº 5.645, de 10/12/1970. Essa lei estabeleceu as diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e fixou algumas regras sobre a hierarquia dos cargos no serviço público, a partir de suas atribuições e responsabilidades, de forma a, inclusive, permitir a fixação de suas remunerações conforme esses critérios.

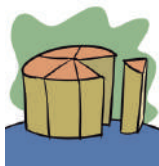
A autoridade, portanto, é hierarquizada de acordo com os cargos ou funções ocupados, sejam eles de carreira ou em comissão. Em alguns órgãos, há clara definição de que carreiras tem posição hierárquica superior, como na AGU, Diplomacia, Polícia Federal e Receita Federal, com a previsão, inclusive, de atribuições privativas de cargos hierarquicamente superiores. Já os cargos em comissão são hierarquizados conforme o seu nível na estrutura do órgão ou entidade a que pertencem. Abaixo do cargo de ministro de Estado, eles vão desde os de natureza especial, passam pelos

cargos de provimento em comissão de Natureza Especial ou de chefia ou direção, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS). Em alguns casos, coexistem cargos em comissão e funções comissionadas, de mesmo nível, mas ocupadas exclusivamente por servidores de carreira. Finalmente, nos menores níveis da hierarquia, em especial nas estruturas descentralizadas, existem as funções gratificadas (FG), que são privativas de servidores de carreiras.



79. Qual é a hierarquia dos cargos?

Os cargos estão classificados por grau de influência, em políticos, reservado a ministros de Estado, secretários e chefe de órgãos essenciais da Presidência da República; de natureza especial, destinados a secretários-executivos, secretários especiais, subchefes dos órgãos essenciais da Presidência da República e à alta direção da AGU²⁴, e dirigentes de agências reguladoras. Os cargos em comissão estão classificados, ainda, no âmbito do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, dividido em duas categorias: DAS 101 (cargo de Direção Superior) e DAS 102 (Cargos de Assessoramento Superior), cada grupo com níveis de um a seis. Nas agências reguladoras há ainda outros tipos de cargos (Cargos Comissionados Técnicos, de Gerência Executiva, de Assessoria, de Assistência). Os Cargos Comissionados Técnicos são de ocupação privativa de servidores efetivos e empregados permanentes, inclusive requisitados.



80. Como se dividem os cargos em comissão?

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior possuem seis níveis, sendo, em geral, os de níveis cinco e seis reservados, respectivamente, aos secretários de órgãos finalísticos e dirigentes de autarquias e fundações, bem como para chefes de gabinete de ministro, que são previamente submetidos ao crivo político e de livre provimento, ou seja, o Presidente da República pode recrutá-los fora da Administração Pública.

Nas Agências Reguladoras, existem diferentes níveis de cargos. Os cargos comissionados técnicos, segundo a Lei nº 9.986, de 2000, dividem-se em cinco níveis, os de gerência executiva, em quatro níveis, e os de Assessoria, em três níveis.

²⁴ Também são cargos de natureza especial os de Diretor-Geral da ABIN – Agência Brasileira de Inteligência, os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, Defensor Público Geral e Subdefensor Público Geral da União, Diretores de Agências Reguladoras e do Banco Central do Brasil.

Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreiras todas as funções gratificadas - FGs (Lei nº 8.216/1991, art. 26), as Funções Comissionadas, criadas em leis específicas para algumas entidades (DNPM, FNDE, INPI, INSS, etc), os Cargos Comissionados Técnicos das Agências Reguladoras e pelo menos 50% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior de níveis um a quatro (Lei nº 8.460/1992, art. 14), sendo 75% dos cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3, e 50% dos DAS nível 4, conforme Decreto nº 5.497/2005, art. 1º. Os ocupantes de DAS 4, assim como os de nível 5 e 6, deverão ter seus nomes submetidos ao crivo da Casa Civil da Presidência da República, que levanta a vida pregressa do indicado.

Depois dos cargos políticos, em nível de ministro de Estado, que são exercidos por delegação direta do Presidente da República, estão os cargos de natureza especial (CNE). Detentores de autoridade política, correspondem ao nível mais alto de autoridade outorgada ao servidor ou agente público no exercício de cargos ou função de direção ou chefia na estrutura hierárquica dos órgãos e entidades da Administração Pública. Em várias autarquias importantes, no entanto, o cargo de Presidente é um Cargo em Comissão DAS-6, como no caso do INSS, INPI, INMETRO, DNPM, IBAMA, DNIT, EMBRATUR, SUDAM, SUDENE, CVM, SUSEP e outras.

81. Como se identifica o grau de influência de um cargo?



A influência dos titulares de determinados órgãos da Administração Pública, de modo geral, está mais associada à função que exercem e a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (nas arenas regulatória, distributiva ou redistributiva) do que à simples execução²⁵.

Os decisores ocupam cargos que, conceitualmente, representam um conjunto de atribuições, cuja importância varia de acordo com a complexidade e responsabilidade.

²⁵ O acesso às atribuições dos órgãos, instâncias e dos cargos, bem como aos nomes que exercem posto de mando (político ou técnico) é absolutamente fácil, dado o grau de transparência da Administração Pública federal. Via internet, no portal do SIORG (Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal), no endereço eletrônico <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/> qualquer cidadão poderá conferir o que faz e para que serve cada órgão da Administração Pública, além de identificar seu titular.

Assim, para saber a real influência de um ocupante de cargo em comissão dentro da máquina pública, é preciso verificar se tem poder político ou se apenas executa ordens, e qual a importância do órgão onde o cargo é ocupado, além da necessidade de identificar os requisitos para ocupação do cargo e conhecer o perfil do titular.



82. Poderia citar os cargos mais importantes, em ordem decrescente?

Do ponto de vista hierárquico, a importância dos cargos na estrutura de um Ministério obedece, em linhas gerais, à seguinte ordem: 1. ministro de Estado; 2. secretário-executivo; 3. presidente e diretoria do Banco Central; 4. presidentes de estatais, como a Petrobrás, o BB, a CEF, o BNDES e a FINEP; 5. presidente de agências reguladoras e autarquias, como a ANP, a ANATEL, a ANEEL e a ANA; 6. secretários nacionais, como da Receita Federal, do Tesouro, de Gestão Pública, de Relações de Trabalho, de Política Econômica, de Acompanhamento Econômico, de Política Nacional de Saúde, da Previdência Social, da SOF; 7. presidentes de autarquias específicas, como INSS; 8. chefe de gabinete de ministro e de presidente de empresas; 9. diretores de empresas, autarquias ou departamentos de secretarias ministeriais.

Figuram à parte, nesse desenho, com poderes e nível hierárquico equivalentes aos de secretário-executivo, os subchefes da Casa Civil, que exercem competências específicas, com grande poder de influência sobre os resultados finais das propostas durante a sua fase de elaboração e, posteriormente, durante sua tramitação no Congresso.



83. Quais são os níveis com capacidade de formulação e decisão no governo?

Existem, abaixo dos ocupantes de cargos de natureza especial (secretários-executivos e subchefes de órgãos da Presidência da República), seis níveis hierárquicos dos órgãos da Administração Pública federal, na seguinte ordem: 1º nível - órgãos diretamente subordinados a um ministro de Estado, como Secretaria, Subsecretaria e Departamento; 2º nível - órgãos diretamente subordinados ao primeiro nível, como Departamento, Diretoria, Coordenação-Geral; 3º nível - órgãos diretamente subordinados ao segundo nível, como Coordenação-Geral, Coordenação, Divisão; 4º nível - órgãos

diretamente subordinados ao terceiro nível, como Coordenação, Divisão e Serviço; 5º nível - órgãos diretamente subordinados ao quarto nível, como Divisão e Serviço; e 6º - órgãos diretamente subordinados ao quinto nível, como serviço, seção, setor, etc.

Os ocupantes dos cargos do primeiro ao terceiro nível, conforme a seguir informado, exercem real poder na Administração Pública, ao participarem do processo de formulação e até das tomadas de decisões, senão como autores institucionais dos atos e agentes que manifestam a vontade estatal, com certeza como supervisores, coordenadores ou formuladores das políticas públicas.

Como exemplo, os secretários temáticos vinculados ao gabinete do ministro, ocupantes de DAS 101.6, detêm muito poder. São eles que supervisionam a formulação e execução das políticas públicas, cuja coordenação dos trabalhos técnicos de elaboração fica a cargo dos diretores de departamento, que ocupam DAS 101.5, ou dos coordenadores-gerais, ocupantes de DAS 101.4, ou dos coordenadores, ocupantes de DAS 101.3, dependendo do grau de complexidade. Em alguns órgãos da Presidência (como no Gabinete Pessoal, na Assessoria Especial do Presidente, na Casa Civil e na Secretaria-Geral), existem os Assessores Especiais (DAS 102.5 ou DAS.6) que, em certas questões, acabam assumindo maior responsabilidade e protagonismo, pois cumprem missões específicas por determinação presidencial ou ministerial.

Salienta-se que é no nível de diretores de departamentos, coordenadores gerais, coordenadores e chefes de divisão, que muitas vezes sequer figuram no organograma dos ministérios, que as atividades de fato se realizam, uma vez que se trata de cargos em grande parte dos casos exercidos por servidores de carreira, que aliam delegação política e conhecimento técnico.

84. Por que esses setores são mais eficazes?

Em geral, uma ideia que nasce no órgão ou setor específico tem mais possibilidades de se tornar política pública, porque já sai analisada sob todos os ângulos técnicos, cabendo apenas a decisão política, do que outra que percorra o processo inverso, ou seja, parta da decisão política, mas encontre obstáculos técnicos intransponíveis.

Assim, quem deseja que a Administração Pública concretize uma decisão que atenda a um interesse específico ou coletivo por meio



da edição de uma norma, deve buscar os dois caminhos possíveis: de cima para baixo, com o ministro ou secretário-executivo pedindo ao setor específico providências, ou de baixo para cima, com o setor específico propondo ao ministro ou ao secretário-executivo a edição de determinado ato.

É comum ministros anunciarem datas para edição de determinados atos que simplesmente não ocorrem porque os responsáveis pela formulação, cumpridores dos rituais e das exigências orçamentárias e fiscais, ou não consideram adequado no formato solicitado ou a matéria possui um grau de complexidade desconhecido ou subestimado pela autoridade política que a anunciou.



85. Qual o papel das consultorias jurídicas?

Às Consultorias Jurídicas – órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estados e tecnicamente à Advocacia-Geral da União, que são chefiadas por advogado ocupante de DAS-5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superior – competem assessorar os Ministros de Estado e exercer a supervisão das atividades dos órgãos jurídicos das entidades vinculadas (autarquias e fundações públicas). Elas cumprem papel fundamental na formulação de políticas públicas e respondem pelo controle de constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos e os processos licitatórios dos órgãos a que servem.

As consultorias jurídicas são órgãos que integram a estrutura básica dos ministérios, dirigidas por um Consultor Jurídico (DAS 101.5), cargo que, em princípio, é de livre nomeação. Em geral, porém, esses cargos são ocupados por Advogados da União, Procuradores Federais ou Procuradores da Fazenda Nacional. O Projeto de Lei Complementar nº 205, de 2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, prevê que, para ocupar o cargo de consultor jurídico, além do elevado saber jurídico, o titular tenha pelo menos cinco anos de prática de atividade jurídica.

Nas autarquias e fundações, as funções de consultoria jurídica são exercidas pelos Procuradores-Gerais, que, em sua maioria, são também servidores de carreira.

Em alguns órgãos da Presidência da República, que não tem estrutura de ministérios, inexistente a figura do Consultor

Jurídico. Nesses órgãos, a função de consultoria jurídica cabe à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, como principal órgão jurídico da Presidência. Não obstante, várias secretarias contam, atualmente, com Assessorias Jurídicas, como é o caso da Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Portos e Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, que cumprem, no seu âmbito, as funções de consultoria jurídica.

86. Qual a estrutura básica ou padrão dos ministérios?

Cada ministério possui uma estrutura padrão, que inclui: a) o gabinete do Ministro, b) a Secretaria-Executiva, exceto nos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, c) a Consultoria Jurídica, exceto o Ministério da Fazenda, que utiliza a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para esta finalidade, e d) órgãos específicos singulares ou as secretarias e seus departamentos.



87. O que faz o Secretário-Executivo?

Ao secretário-executivo ou ao diretor-geral cabe a coordenação entre as áreas, a instrumentalização das políticas, a articulação das áreas técnicas específicas, o controle dos atos assinados pelo Ministro ou Presidente. Se o secretário se convencer de determinada medida, ele pode chamar o responsável da área específica para estudar ou mesmo providenciar o ato ou implementar a decisão.



É o secretário-executivo, por exemplo, quem cuida das nomeações e da validação dos atos praticados pelo Ministro. É ele, em geral, que possui as senhas dos sistemas internos de comunicação no governo, como o SIDOF (Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais), e controla as nomeações, inclusive as que dependem do aval prévio da Presidência da República.

Estes, portanto, são os cargos-chave na coordenação entre as áreas técnicas e política. Além destes há inúmeros outros de importância setorial, que não devem ser desprezados, especialmente na formulação e execução das políticas. Entretanto, a última palavra cabe aos que, em última instância, preparam a documentação e despacham com a autoridade máxima do órgão,

pois, ao exporem os atos que serão assinados, podem prestar esclarecimentos, manifestar opiniões ou apontar dúvidas não solucionadas e, assim, alterar os rumos da iminente decisão.



88. Que prerrogativas dispõe o Poder Executivo para garantir a governabilidade?

O Poder Executivo, como principal responsável pela Administração Pública e formulador e executor das políticas públicas, conta com algumas prerrogativas que facilitam a tomada de decisão.

Além do poder de veto, de prerrogativa de pedir urgência para seus projetos em qualquer fase de sua tramitação no Congresso, da possibilidade de editar Medidas Provisórias com força de lei, a Constituição reservou para o Poder Executivo a iniciativa privativa sobre uma série de matérias, como organização administrativa e de pessoal (art. 61, § 1º), regime de previdência complementar dos servidores (art. 40, § 15) e matéria orçamentária em geral (art. 165).



89. Que outros recursos de poder os presidentes utilizam para conquistar e manter maioria no Parlamento?

Utilizam basicamente três recursos de poder: a) o compartilhamento da gestão com os partidos da base, distribuindo cargos, sob o fundamento de que quem ajuda a ganhar eleição deve também ajudar a governar, naturalmente com quadros que preencham os requisitos éticos e de qualificação para o posto a ser ocupado; b) a negociação do conteúdo da política pública, porquanto é legítimo no governo de coalizão que os partidos possam contribuir com ideias, projetos e programas para apoiar políticas públicas, e c) liberação de recursos orçamentários, por emendas ou convênios.



90. Qual o papel da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República e como ela opera no Congresso Nacional?

Formalmente, a Secretaria de Relações Institucionais possui as seguintes competências:

- I – promover a coordenação política do Governo;

- II – conduzir o relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos;
- III – fazer a interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

A relação entre a Secretaria de Relações Institucionais e as lideranças do governo no Congresso é determinante para uma ação política coordenada entre o Executivo e sua base congressual.

Operacionalmente, a Secretaria de Relações Institucionais:

- Possui mapeamento das votações, ou seja, atualiza permanentemente como votam os parlamentares em relação aos temas de interesse do governo;
- Dispõe de operadores institucionais, o que pressupõe a presença de líderes institucionais do governo na Câmara, no Senado e no Congresso, inclusive com vice-líderes;
- Conta com operadores e articuladores, como o próprio ministro da SRI e sua equipe, além de acionar outras autoridades com vínculo político com os partidos para auxiliar no convencimento aos parlamentares;
- Atua no sistema de amarras de compromissos, ou seja, só cumpre um compromisso (recebe em audiência, faz nomeação ou liberação de recursos do orçamento), às vésperas de contrair outro ou de outra votação importante;
- Mobiliza personagens com poder de negociação, como governadores, prefeitos e ministros aliados.

91. O que o presidente da República precisa considerar antes de decidir?



Tal como no Poder Legislativo, o Chefe do Poder Executivo, quando vai tomar uma decisão ou adotar uma política pública, deve considerar o que pensam os outros atores institucionais, econômicos ou sociais com capacidade de mobilização ou poder de veto, como:

- a) outros poderes;
- b) outros níveis de governo;
- c) classes empresarial e trabalhadora;
- d) oposição;
- e) imprensa;
- f) academia;
- g) igrejas; e
- h) organismos internacionais.

Um Presidente que tome decisões sem levar em conta as suas repercussões e a reação desses diferentes atores e formadores de opinião não apenas será tido como autoritário e ditatorial, perdendo, assim, a sua legitimidade, como corre o sério risco de ver as suas propostas derrotadas na arena política.



92. Quais são as atribuições dos órgãos essenciais à Presidência da República?

Historicamente, os órgãos essenciais da Presidência se resumiam à Casa Civil, ao Gabinete Militar (hoje, Gabinete de Segurança Institucional), à Secretaria de Relações Institucionais, à Secretaria-Geral da Presidência e ao Gabinete Pessoal do Presidente. Com o tempo, porém, esse conceito foi sendo ampliado, e hoje ele alcança a totalidade dos antigos órgãos essenciais e, ainda, as demais Secretarias da Presidência. No entanto, na realidade, as funções de “órgãos essenciais” continuam sendo realizadas apenas por um número reduzido de órgãos, que exercem as funções típicas do “centro de Governo”, que são as de coordenar, política e administrativamente, a relação do presidente com o Congresso e a sociedade, em particular:

- a) processar e filtrar as decisões a serem submetidas ao presidente da República;
- b) organizar a agenda presidencial;
- c) assegurar a segurança presidencial;
- d) executar atividades de inteligência e informação para o Presidente da República;
- e) preparar a documentação e despachos presidenciais;
- f) avaliar e monitorar as metas governamentais.



93. Em geral, quais são as motivações para elaboração das leis?

As motivações ou impulsos para a produção de atos legais, inclusive os de iniciativa parlamentar, podem advir de imposição constitucional, supralegal ou legal, podem resultar de previsão no programa de governo ou plataforma eleitoral ou ainda ser produto da pressão da opinião pública. Não importa. Todos, antes de serem submetidos ao presidente da República, devem passar por uma avaliação de impacto que permita identificar, quantificar e avaliar as consequências daquele ato ou política pública, e pelo exame

das alternativas ou cursos de ação que permitam chegar ao mesmo resultado, e até mesmo as eventuais consequências da não adoção das medidas sob exame.

94. O que é e quais órgãos integram o sistema de alta direção?



O sistema de alta direção é o responsável pelo manejo de instituições e processos que permitam a fluidez das decisões governamentais, evitando os gargalos e obstáculos à tomada de decisão. Seu papel é identificar os problemas, conflitos e disputas intra e extra-governo e, na medida do possível, atuar para resolvê-los, em geral mediante mecanismo e instâncias de articulação, mediação e arbitragem.

Sua constituição, inclui:

- assessoria imediata (ministros e gabinete pessoal do presidente);
- sistema de apoio político (Secretaria Geral, SRI-Secretaria de Relações Institucionais, lideranças no Congresso, Conselho Político);
- planejamento, monitoramento e avaliação (Casa Civil, Planejamento e Secretaria de Assuntos Estratégicos);
- desenho da grande estratégia (Coordenação de Governo, Câmara Setoriais, Conselho Político);
- orçamento e gestão (Planejamento e Casa Civil);
- junta de Execução Orçamentária (Fazenda, Casa Civil e Planejamento);
- suporte no Congresso Nacional (base aliada, partidos, líderes); e
- treinamento especializado e desenvolvimento organizacional (Escolas de Governo, como a Escola Nacional de Administração Pública e a Escola Fazendária);

95. Quais são as funções da alta direção do governo?



- Dar rumo ao governo;
- Aconselhar o Presidente da República;
- Promover a “concertação” interna do governo;
- Proteger (blindar) o presidente da República;
- Identificar problemas e oportunidades;
- Definir a Agenda Estratégica do governo; e
- Dialogar com Organismos internacionais.



96. Que funções Administrativas exercem os ministérios sistêmicos?

- Planejamento
- Coordenação
- Supervisão
- Controle

A função do planejamento, segundo o Decreto-Lei nº 200, de 1967, é “promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional”, norteador-se segundo planos e programas elaborados, e compreendendo a elaboração e atualização dos planos de governo, dos programas gerais, dos planos plurianuais, do orçamento anual e da programação financeira.

A função de coordenação visa assegurar a coerência das políticas públicas com as diretrizes presidenciais, a busca de soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo, e assegurar a compatibilidade entre meios e fins e o cumprimento dos compromissos nos prazos estabelecidos, e assegurar que os órgãos que operem na mesma área geográfica programem e executem de forma integrada as suas ações, evitando-se a dispersão de esforços e recursos.

A supervisão é um meio de controle administrativo que, igualmente, visa assegurar a harmonia e coerência da ação governamental, porém direcionada à administração indireta ou descentralizada. É exercida pelos ministérios, e supre a ausência de subordinação hierárquica entre ministérios e entidades que detêm autonomia operacional e administrativa, como as autarquias e empresas estatais. Em geral, refere-se ao controle finalístico, quanto ao objetivo das atividades desenvolvidas pelas entidades supervisionadas.

Finalmente, a função de controle é, em grande parte, vinculada à fiscalização hierárquica, exercida pelos órgãos superiores na estrutura administrativa sobre os inferiores. Conforme salienta Hely Lopes Meirelles (2006, p. 617):

“A fiscalização hierárquica é exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores da mesma Administração, visando ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e agentes. É

inerente ao poder hierárquico, em que se baseia a organização administrativa, e, por isso mesmo, há de estar presente em todos os órgãos do Executivo.”

Por esse meio, por exemplo, o órgão superior analisa a forma de elaboração de atos administrativos, examinando os aspectos pertinentes à legalidade, além de avaliar o mérito administrativo. Analisa, ainda, a observância a regulamentos próprios como estatutos ou regimentos internos da entidade. Além disso, o controle diz respeito à observância do cumprimento das normas e procedimentos que devem reger as atividades dos órgãos controlados, as normas gerais que regulam o exercício de atividades auxiliares, e da observância da regularidade do uso de recursos públicos. As atividades de controle interno do Poder Executivo estão disciplinadas na Lei nº 10.180, de 2001, que assim dispõe:

“Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

97. Que funções Políticas competem aos Ministérios Sistêmicos?

- Articulação
- Construção de consensos
- Arbitragem e mediação



As três funções são típicas de órgãos de centro de governo, dotados de prerrogativas especiais de autoridade, e que não estão diretamente envolvidos com a execução das atividades. Podem, assim, exercer as suas funções de forma mais crítica e não comprometida com a visão de curtíssimo prazo.

A articulação envolve o esforço de agregação de interesses em torno de uma orientação, propósito, objetivo ou meta, colocando todos os interlocutores sob uma mesma orientação e coordenando as suas atividades. Implica, muitas vezes, a distribuição de tarefas e o exercício do comando sobre a atuação dos órgãos envolvidos.

A construção de consensos é tarefa que decorre da complexidade de pontos de vista, abordagens ou alternativas e cursos de

ação disponíveis. Através da discussão organizada pelos órgãos coordenadores, são debatidas todas as questões relacionadas, do ponto de vista jurídico, técnico, fiscal, financeiro, operacional, para que sejam identificadas as melhores alternativas e sobre elas estabelecidos os consensos mínimos que viabilizem o prosseguimento da política pública, ou mesmo a tomada de uma decisão no sentido de que não é possível a sua adoção.

As funções de arbitragem e mediação decorrem do não atingimento de consensos e da necessidade de dar-se solução aos conflitos que surgem em muitos processos decisórios. Quando não é possível conciliar os pontos de vista, alguém deve ter a prerrogativa de definir qual o curso de ação, ou de propor uma solução alternativa, intermediária, capaz de superar o impasse. Os órgãos de coordenação de governo detêm, via de regra, essa prerrogativa ou, quando não podem arbitrar os conflitos, devem organizar as questões divergentes e alternativas em discussão para que sejam submetidas ao Presidente da República, que é a instância final de decisão no Governo.



98. Qual a importância da Casa Civil e que método utiliza na tomada de decisão?

A Casa Civil, como braço operacional da Presidência da República, que faz a coordenação do Governo, tem como função primordial acompanhar, supervisionar e analisar os impactos, a compatibilidade das diretrizes governamentais, e os aspectos de constitucionalidade e legalidade das propostas. Sua missão é permitir que o chefe de Governo, devidamente instruído, decida com segurança sobre a melhor alternativa ou aquela que lhe pareça mais conveniente.

A dinâmica de trabalho da Casa Civil é bastante participativa e compreende: a) Grupos de Trabalho e Comissões/Comitês Interministeriais; b) reuniões com equipes ministeriais; c) elaboração de análises de políticas públicas; d) elaboração de instrumentos normativos e legislativos; e) coordenação dos Comitês Técnicos das Câmaras do Conselho de Governo; f) representação em Câmaras, Conselhos, Comissões permanentes; g) acompanhamento da Execução de ações e programas específicos, em especial os programas estratégicos definidos pelo PR; h) reuniões com parlamentares, representantes de grupos de pressão/movimentos sociais; e i) formulação de propostas.

99. E o gabinete presidencial, como é organizado e qual é seu papel?



Considerado órgão essencial à Presidência, o Gabinete Pessoal presta assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas funções. Tem como atribuições as atividades de secretaria particular, de cerimonial, de ajudante de ordens, de organização do acervo documental privado do presidente e, principalmente, de coordenação da agenda presidencial, que compreende despachos, audiências, participação em eventos oficiais e sociais e a programação de viagens e visitas, no País e no exterior.

Estruturalmente, conta com um chefe de Gabinete, ocupante de cargo de natureza especial, que despacha diariamente com o presidente, coordena os trabalhos, cuja execução compete aos três chefes de gabinete-adjuntos, todos com acesso ao gabinete presidencial.

São três os chefes de gabinete adjuntos:

a) o de Agenda, que, além do controle diário de audiências, responde pelo planejamento, elaboração e coordenação da agenda presidencial. Ele também coordena o grupo de agenda futura para o planejamento estratégico da agenda, formado pelos ministros de comunicação, segurança institucional, Relações Institucionais, Casa Civil e Secretaria-Geral);

b) o de Informação e Apoio às Decisões, a quem compete acompanhar as reuniões com a presença do presidente da República, articular, planejar, consolidar e monitorar a elaboração de informações em apoio às decisões do presidente, assim como registrar, monitorar e acompanhar o andamento dessas decisões dos compromissos públicos do Chefe de Estado;

c) o de Atendimento e Gestão, que cuida do planejamento, organização e monitoramento da gestão interna do Gabinete Pessoal, administrando os assuntos pessoais do presidente da República, além de coordenar o recebimento e as respostas às suas correspondências pessoais e sociais.



100. Quais são os principais e que papel exercem os Ministérios Sistêmicos²⁶?

Dentre os Ministérios, três são decisivos nas ações de qualquer governo: Planejamento, Fazenda e Casa Civil. Eles integram a chamada junta de execução orçamentária, que autoriza os grandes gastos do governo.

A coordenação de governo depende do complexo equilíbrio entre os Ministérios Sistêmicos, cujas funções de cada um são:

- Planejamento (*locus* da coordenação orçamentária, de gestão e de pessoal)
- Fazenda (*locus* da formulação e aplicação da política econômica, tarifas, tributos e contratos)
- Casa Civil (*locus* da coordenação intra e intergovernamental)

Assim, o primeiro cuida da máquina administrativa e controla contabilmente o orçamento. O segundo, além de controlar o caixa orçamentário, administra, formula e aplica as políticas tributária, econômica, monetária, cambial e de juros. O terceiro coordena e articula as ações do governo, sendo dele a palavra final. Nesses termos é delegatário direto do poder governamental, representado pelo Presidente da República, em nome do qual exerce suas funções. Em alguns momentos, exerce funções que, em regimes parlamentaristas, são típicas dos primeiros-ministros.

²⁶ Ministérios Sistêmicos são aqueles que coordenam os ministérios setoriais por meio da gestão de sistemas como o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, o Sistema de Administração Financeira Federal, o Sistema de Contabilidade Federal, o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Pessoal Civil, o Sistema de Serviços Gerais, etc, ou da atribuição da responsabilidade de coordenação prevista no art. 8º do Decreto-Lei nº200, de 1967.

Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, 173 p.
- BOBBIO, Norberto. et al. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. ed., 2004.
- BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4334.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Decreto nº 5.497, de. 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991. Dispõe sobre antecipação a ser compensada quando da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8216.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8460consol.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em janeiro de 2015.

- BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 12.813, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em janeiro de 2015.
- DEWATRIPONT, Mathias & TIROLE, Jean. Advocates. *Journal of Political Economy*, Vol. 107, Nº. 1, February 1999, pp. 1-39 7. Disponível em: <http://www.nyu.edu/econ/user/bisina/advocates.pdf>. Acesso em 13 nov. 2014.
- FARHAT, Saïd. *Dicionário Parlamentar e Político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Fundação Peirópolis, 1996.
- FRADE, Laura. *Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro (1995-1996)*. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília/ Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais/Depto. de Ciência Política, 1996.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em 13 nov. 2014.
- KORTEN, David C. *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*. West Hartford : Kumarian Press, 1990, Capítulo 10.
- LODI, João Bosco. *Lobby, os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.
- LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, Vol. 32, Nº 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Editora Malheiros. 32º edição. São Paulo, 2006.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de orientação para arranjo institucional de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, 2008. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090204_manual_arranjo_institucional.pdf. Acesso em 13 nov. 2014.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobbying institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil?. Revista Brasileira de Marketing, v. 6, n. 1, p. 57-64, 2007.

_____. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. Tese de Doutorado. Depto de Ciência Política/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp, fev. 2004. 296 p.

Os Cabeças do Congresso Nacional. Ano XII. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, Série Cabeças, 2013.

OECD (2010). Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying - 18 February 2010 - C(2010)16. Disponível em <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&Book=False>. Acesso em janeiro de 2015.

Oficina de Advocacy: A Ação Política no Espaço Público. Disponível em: <http://redecaminhosetrilhas.files.wordpress.com/2014/03/agereii.pdf>. Acesso em 13 nov. 2014.

PEREIRA, Paulo Trigo. Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. In A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas, Actas do 1º Encontro Nacional de Ciência Política. Lisboa: Editorial Bizâncio/Instituto Superior de Economia e Gestão - Universidade Técnica de Lisboa, 2001. Disponível em <http://pascal.iseg.ulisboa.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2006.

_____. Por dentro do governo: como funciona a máquina pública. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2009.

_____. Perfil, Propostas e Perspectivas do Governo Dilma. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2011.

_____. Noções de Política e Cidadania no Brasil. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2012.

_____. Reforma Política e Regime Representativo. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2013.

_____. Eleições Gerais 2014 – Orientação a candidatos e eleitores. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2014.

_____. Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2014.

RICARDO, Eduardo Carlos. Palestra Representação Institucional - Lobby, 2008. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/CNI/2910-lobby-patriapresentacaofinal>> Acesso em 13 nov. 2014.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas : análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/ICS/UnB, março de 2008. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>. Acesso em janeiro de 2015.

SCHATTSCHEIDER, E. E. The Semisovereign People: a Realist view of Democracy in America. Wadsworth/Thomson Learning, 1975, 143 p.

SCHMIDT, Marcelo Winch. Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais, 2008. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/11011/lobby-etica-e-transparencia-nas-relacoes-institucionais-e-governamentais>. Acesso em 13 nov. 2014.

THOMAS, Clive (ed.) Research Guide to U.S. and International Interest Groups. Westport: Praeger, 2004, 523 p.

TRAJANO, Alan. O lobby e as decisões governamentais, 2012. Disponível em: <http://noticiasenegocios.com.br/2012/05/o-lobby-e-as-decisoes-governamentais/> Acesso em 13 nov. 2014.

United States of America. The Declaration of Independence: A Transcription. Disponível em: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html. Acesso em 13 nov. 2014.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Sociedade Civil no Espaço Público Democrático. Revista Direito, Estado e Sociedade n.º 11, 2000. Disponível em <http://empreende.org.br/pdf/Capital%20Social%20e%20Cidadania/Cidadania%20e%20sociedade%20civil%20no%20espa%C3%A7o%20p%C3%BAblico%20democratico.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

Anexos

O QUE É O DIAP

O DIAP é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

O QUE FAZ

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
- Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
- Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
- Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
- Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
- Organiza base de dados com resultados de votações;
- Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
- Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;

- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;
- Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais.

COMO É ESTRUTURADO

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

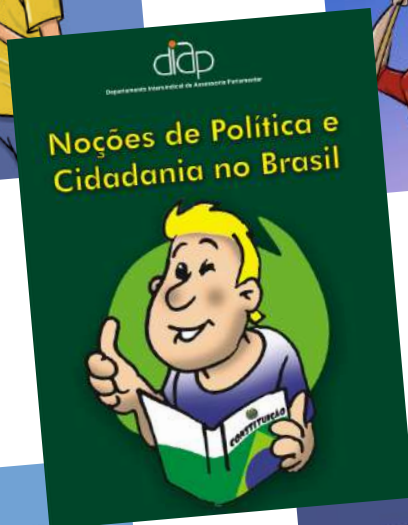
Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário.

Outras publicações da série



Conselho Diretor do DIAP

Presidente

Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

Vice-Presidentes

Lúcio Flávio Costa (CNPL)

Jacy Afonso (SEEBB-DF)

João Batista da Silveira (SAAE-MG)

Nelson de Miranda Osorio (COBAP)

Cledo de Oliveira Vieira (SINDJUS-DF)

Superintendente

Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

Suplente

Carlos Cavalcante Lacerda (CNTM)

Secretário

Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

Suplente

Mário Souto Lacerda (SAEP-DF)

Tesoureiro

Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

Suplente

Maria das Graças Costa (CUT-Nacional)

Conselho Fiscal

Efetivos

Itamar Revoredo Kunert (Sind. Adm. de Santos-SP)

Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)

Aramis Marques da Cruz (Sindicato Nacional dos Moedeiros)

Suplentes

Ricardo Nerbas (SINTEC-SP)

Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)

Francisco Pereira da Silva (SINRAD-DF)

Co-editores

