

Dicionário ILP+Abrig de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais



Dicionário ILP+Abrig de Campos e Conceitos Fundamentais em **Relações Institucionais** **e Governamentais**





Instituto do Legislativo Paulista
Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

Dicionário ILP+ABRIG de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais

Organizadores e editores

Any Marise Ortega
Eduardo Fayet

Autores

Abel Franco Larini
Agnes Thaís Sacilotto
Andréa Cristina Oliveira Gozetto
Ariela Zanetta
Arthur Gonçalves
Beatriz Freire
Caio Cardoso de Moraes
Carlos Américo Pacheco
Cristina de Miranda Costa
Eduardo Fayet
Eliezer Ribeiro da Costa
Fabiany Moreira
Fabrício Araujo Mirandola
Graziela Testa
Humberto Dantas
Karoline Rodrigues de Moraes
Manoel Leonardo Santos
Pedro Victor Nery
Petula Nascimento
Rafael Thomaz Favetti
Silmara Helena Pereira de Paula
Tacyra Valois

São Paulo / Brasília
2025

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ALESP

Mesa Diretora

Presidente: André do Prado

1º Secretário: Teonilio Barba

2º Secretário: Rogério Nogueira

1º Vice-Presidente: Gilmaci Santos

2º Vice-Presidente: Milton Leite Filho

3º Vice-Presidente: Helinho Zanata

4º Vice-Presidente: Rafael Silva

3º Secretário: Léo Oliveira

4º Secretário: Gil Diniz

INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO (INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP)

Diretora-Presidente: Agnes Thaís Sacilotto

Diretor Executivo: Airton Germano da Silva

Diretora Executiva: Brígida Pires dos Reis

Gestor de Divisão: Eliezer Ribeiro da Costa

Editoria de Publicações

Any Marise Ortega (*editora*)

Caroline de Castro Gomes (*editora-assistente*)

Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP)

Avenida Pedro Álvares Cabral 201 - 04097-900 – São Paulo – Brasil
(11) 3886-6288 / ilp@al.sp.gov.br / www.al.sp.gov.br/ilp



**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E
GOVERNAMENTAIS – ABRIG**

PRESIDENTE

Jean Carlo de Castro

1ª VICE-PRESIDENTE

Francine Moor

VICE-PRESIDENTES

Eduardo Fayet

Rafael Favetti

Marco Antônio de Oliveira Corradi

Pablo Silva Cesário

Lucien Bernard Mulder Belmonte

Ulisses Rapassi

Roberta Carolina Caldas Terra

Rios Bosco Soares

Tacyra Oliveira Valois Nery

Délcio Sandi

Andrew Stuart Greenlees

1ª SECRETÁRIA

Cynthia Cury

2ª SECRETÁRIA

Beatriz S. de B. Freire

1º TESOUREIRO

César Carlos W. Galiza

2ª TESOUREIRA

Gabriella Coletto Suriano

DIRETORES

Ana Maria Santos Fidelis

Ana Paula Duarte Ramos

Antônio Altair Carvalho Ribeiro

Fabiany Moreira Barbosa de Melo

Aguiar

Jonas Tadeu Cau Sertório

Katiane Fátima de Gouvêa

Kelly Cristina Fiel Saldanha da

Gama

Leandro Mello Frota

Luciana Franco Goelzer

Marcelo Bechara de Souza

Hobaika

Noemi Araújo Lopes

Rafael Bernardi Silva

CONSELHO SUPERIOR

Presidente:

Carolina Amaral Venuto

Guilherme Cunha Costa

Evandro H. Bertone Gussi

Ivonice Aires Campos Dias

Luiz Antônio Flecha de Lima

Marcos Borges de Castro

Carlos Alberto Cidade

Rosilda Prates

Cícero Marcus de Araújo

Marcio Chalegre Coimbra

Antônio Augusto de Queiroz

Antônio Marcos U. Lôbo

CONSELHO DE ÉTICA

Presidente:

Paulo Castelo Branco

Guilherme Cunha Costa

Eliza Urbano Samartini Coelho

CONSELHO FISCAL

Presidente:

Gustavo de Lima Cezário

Karoline Lima S. Pereira

Ricardo Saboya R. Miranda

Rafael Piva Neves

Ivanilda Frazão Tolentino

Luana Magalhães Polónia

DIRETORIAIS NOMEADAS

Diretoria de São Paulo:

Bruno Rizzi Centurion

Diretoria do Rio Grande do Sul:

Luciana Franco Goelzer

Diretoria do Rio de Janeiro:

Leandro Mello Frota

Diretoria de Santa Catarina:

Bernardo Livramento

Diretoria de Responsabilidade

Social:

Antônio Altair Ribeiro

Diretoria de ESG:

Katiane Fátima de Gouvêa

Diretoria de Relações com

Legislativos Estaduais e

Municipais:

Lorrayne Cristina Lucena Rosa

Diretoria de Projetos Especiais:

Sérgio Ricardo Maciel de Souza

DIRETORIA DE LINHA

Diretor de Capacitação:

Jonas Sertório

Diretor de Comunicação:

Eduardo A. Fayet

Diretor Jurídico:

Rafael Bernardi Silva

Diretor Executivo:

Eduardo A. Fayet

COMITÊS TEMÁTICOS

Comitê de Admissão:

Cynthia Cury

Comitê de Energia:

Beatriz S. de B. Freire

Comitê de Regulamentação:

Fabiany M. B. de Melo Aguiar

Comitê de Saúde:

Tacyra Oliveira Valois

Comitê Jovem RIG:

Breno M. Guimarães

Comitê Mulher:

Noemi Araújo Lopes

Comitê de Inovação e Tecnologia

em RIG:

Michael Lopez Stewart



Abrig

Associação Brasileira de
Relações Institucionais
e Governamentais



www.abrig.org.br



(61) 3327-0731 / (61) 99690-2919



contato@abrig.org.br



SGAN 601 BLOCO H SALAS 1069 E 1070 - EDIFÍCIO ION ASA
NORTE BRASÍLIA/DF - CEP: 70830-018

ACOMPANHE A ABRIG NA INTERNET!

[in](#) Abrig [f](#) [abrig.org](#) [o](#) [abrig.org](#) [v](#) CanalABRIG

Dicionário ILP+ABRIG
de Campos e Conceitos
Fundamentais em
Relações Institucionais e
Governamentais

© copyright dos autores

© copyright desta edição: ILP/ALESP e ABRIG

Dicionário ILP+ABRIG de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais

Publicação do Instituto do Legislativo Paulista (ILP) – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) – São Paulo (SP), e da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) – Brasília (DF)
Fevereiro de 2025.

Organizadores e Editores:

Any Marise Ortega

Eduardo Fayet

Revisão Editorial: Caroline de Castro Gomes

Revisão: ABRIG e ILP

Capa e diagramação: Divisão de Comunicação Institucional – DCI/Alesp

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dicionário ILP + Abrig de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais / organizadores e editores Any Marise Ortega, Eduardo Alves Fayet – Brasília, DF : Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais, 2025.

Vários autores.

ISBN: 978-65-980510-1-3

1. Ciências políticas 2. Poder público 3. Relacionamento institucional e governamental (RIG) I. Ortega, Any Marise II. Fayet, Eduardo Alves

25-253617

CDD-320

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências políticas 320

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

As opiniões e conceitos expressos nos textos assinados, bem como as informações fornecidas, são de responsabilidade dos autores.

Esta é uma publicação de livre acesso e distribuição gratuita.

É permitida a reprodução, para fins de pesquisa e educacionais, não lucrativos, desde que citada a fonte.

Organizadores e Editores

Any Marise Ortega

Doutora em Ciências Sociais (Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduada (especialista) em Administração Pública pela Universidade de São Paulo. Analista Legislativa e Assessora Técnica do Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP/Alesp).

Eduardo Alves Fayet

Doutor em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina e Bacharel em Administração pela Faculdade Católica de Administração e Economia (Curitiba/PR). Atualmente, é Vice-Presidente da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG), Sócio Fundador e CEO da New Investments Negócios, Tecnologias e Estratégias. Possui experiência na área de Desenvolvimento e Gestão Empresarial, com ênfase em novos negócios e mercados, Relações Institucionais e Governamentais, Transformação Empresarial, Competitividade e Produtividade, Inovação, Liderança, Tomada de Decisões e Visão Sistêmica, Educação Empresarial e Corporativa.

Autores

Abel Franco Larini

Advogado formado pela Universidade Braz Cubas (UBC). Exerce atualmente seu quarto mandato como vereador e ocupou por oito vezes a Presidência da Câmara Municipal de Arujá. Em sua última gestão como Presidente, no ano de 2023, criou a Escola do Legislativo e retomou o projeto Vereador Mirim por Um Dia.

Agnes Thaís Sacilotto

Graduada em Relações Internacionais e Economia, pela Fundação Armando Álvares Penteado. Graduada em Direito e Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Assessora Legislativa de Planejamento e Organização da Presidência da Alesp e Diretora-Presidente do Instituto do Legislativo Paulista.

Andréa Cristina Oliveira Gozetto

Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP), Mestre em Sociologia Política (Unesp-Araraquara) e Bacharel em Ciências Sociais (UFScar). Realizou estágio de pós-doutoramento em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP). Co-idealizadora e coordenadora do MBA em Relações Governamentais e da Formação Executiva *Advocacy* e Políticas Públicas da FGV/IDE. Eleita uma das 20 profissionais de Relações Institucionais e Governamentais mais admiradas do Brasil em 2021 pelo Anuário Origem.

Ariela Zanetta

Executiva de Relações Institucionais e Governamentais com mais de dez anos de experiência na atividade política da corporação no âmbito da estratégia de não-mercado. É graduada em Relações Internacionais pela ESPM-SP, mestre em Estratégia Empresarial pelo programa de Administração de Empresas da FGV-SP e especializanda em Ciência Política na FESPSP.

Arthur Gonçalves

Formado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), tem experiência na área do Direito da Energia, com ênfase em energia elétrica e gás natural.

Beatriz Freire

Formada em Gestão de Políticas Públicas e em Ciência Política pela UnB (Universidade de Brasília), tem experiência na área de relações institucionais e governamentais no setor de energia. É mestranda em Poder Legislativo (MPPL) do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP).

Caio Cardoso de Moraes

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG) e do Laboratório de Estudos sobre Governança da Segurança (LEGS/UFLA).

Carlos Américo Pacheco

Diretor-presidente do Conselho Técnico-Administrativo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Engenheiro eletrônico e economista, foi secretário executivo do Ministério de Ciência e Tecnologia, presidente do Conselho de Administração da FINEP, secretário-adjunto da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de São Paulo, reitor do ITA e diretor geral do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM).

Cristina de Miranda Costa

Graduada em Direito (PUC-SP) e Mestre em Administração Pública e Governo (Eaes FGV), acumula 23 anos em organizações e divisões *knowledgebased* de órgãos públicos, empresas e 3º Setor, atuando na interface entre esses atores, promovendo sua articulação e cooperação para potencialização de suas capacidades e seu alcance. Pesquisa e produz conhecimento em Administração Pública. É Coordenadora de Relações Institucionais do IPT.

Eliézer Ribeiro da Costa

Graduado em Marketing pela Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e em Gestão da Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Gestor de Divisão do Instituto do Legislativo Paulista (ILP-ALESP).

Fabiany Moreira

Advogada com pós-graduação em Direito Público. Atuou no Congresso Nacional, ocupando diversos cargos na Câmara dos Deputados por quase duas décadas, inclusive como Assessora de Liderança. É sócia fundadora da M&G Consultoria Política e atua como diretora da Regulamentação da Atividade de Relações Institucionais e Governamentais na ABRIG (Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais) e diretora da Área Jurídica, Política e Governamental da AdielSumus (Associação para o Desenvolvimento e Investimento Empresarial na Lusofonia).

Fabício Araujo Mirandola

Graduado em Geologia pelo Instituto de Geociências da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Tecnologia Ambiental pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT). Pesquisador do IPT, onde foi Gerente Técnico da Seção de Investigações, Riscos e Desastres Naturais, Diretor Técnico da Unidade de Negócios, Cidades, Infraestrutura e Meio Ambiente e Diretor Executivo de Estratégia e Relações Institucionais.

Graziela Testa

Doutora em Ciência Política (USP) e consultora de risco. Professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da FGV, em Brasília. Graduada e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Foi pesquisadora visitante na Universidad Nacional San Martín (AR) e na Universidade de Harvard (EUA). Foi consultora do Banco Mundial nas áreas de Educação e Inovação. Atualmente é pesquisadora na área de formulação de políticas públicas e processo decisório a partir de métodos mistos. É também colaboradora da Fundação Konrad Adenauer e integrante do Legis-Ativo/Congresso em Foco. Colunista do portal da Revista Problemas Brasileiros e do Broadcast Político/Agência Estado. Integrante do INCT Redem.

Humberto Dantas

Cientista político, com doutorado pela USP e pós-doutorado em Administração Pública pela FGV-SP. Coordenador da graduação em Gestão Pública da FipeEES e da pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP. Professor do MBA em Relações Governamentais da FGV. Coordenador do coletivo Legis-Ativo do Congresso em Foco e do Índice de Governabilidade da 4i, divulgado mensalmente pelo Broadcast Político da Agência Estado. Diretor-Presidente do Movimento Voto Consciente e analista político da Rede Vida de TV. Consultor de empresas e cooperativas para questões de análise política.

Karoline Rodrigues de Moraes

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG).

Manoel Leonardo Santos

Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. Professor colaborador do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco.

Pedro Victor Nery

Associado ABRIG, Coordenador de Assuntos Institucionais Nordeste na Abrasce - Associação Brasileira de Shopping Centers. Experiência por 10 anos como Assessor no Poder Legislativo Municipal e Assessor em Secretaria Municipal. Especialista em Marketing Político, graduado em Administração.

Petula Nascimento

Economista e Doutora em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/IE/UFRJ. Desde 2005, atua como Pesquisadora na área socioeconômica na Embrapa.

Rafael Thomaz Favetti

Advogado, Bacharel em Direito e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público. Consultor Jurídico do Ministério da Justiça. Secretário Executivo do Ministério da Justiça. Presidente do Conselho Nacional de Combate à Pirataria. Presidente do Comitê Nacional de Refugiados. Assessor de Ministro do STF. Presidente da Comissão de Relações Institucionais e Governamentais da OAB-DF. Ex-Presidente da Comissão de Segurança Pública da OAB-DF. Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP.

Silmara Helena Pereira de Paula

Comunicadora, formada em Jornalismo pela Universidade de Mogi das Cruzes (UMC). Pós-graduada em Filosofia: uso pessoal e profissional (PUC-RS). Autora do livro Comunicação Pública e Governamental: aprender para transformar (2017) e coautora do livro Comunicação Pública na Prática: Depoimentos (2021). Diretora da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Arujá.

Tacyra Valois

Vice-Presidente na ABRIG, CEO do CBEXS - Colégio Brasileiro de Executivos em Saúde -, membro fundador do IRELGOV. Experiência como Secretária Municipal de Saúde, diretora em hospitais públicos e privados, diretora de RIG na indústria farmacêutica, *medical device* e diagnóstico. Autora de *Poder e Saúde* e coautora em oito livros. Especialista em Saúde Coletiva e Gestão de Serviços de Saúde e Relações Governamentais. Bacharel em Enfermagem e doutoranda por Bordeaux.

Apresentação

Abrig

A Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – Abrig – é uma entidade sem fins lucrativos, criada com a missão de promover o diálogo ético e transparente entre a sociedade civil e o poder público. Sua principal finalidade é garantir que as demandas e interesses de cidadãos e organizações sejam adequadamente representados, fortalecendo a relação entre diferentes setores e fomentando uma atuação responsável, legítima e para a promoção do desenvolvimento do Brasil.

Criada em 2007, a Abrig tem se consolidado como uma referência no campo das Relações Institucionais e Governamentais (RIG), no Brasil e internacionalmente, atuando com ações e projetos adequados às melhores práticas, a construção de parcerias estratégicas com diversas instituições e com o crescimento significativo da base de associados. A estrutura organizacional da associação é composta por uma Diretoria e apoiada pelo Conselho Superior e um Conselho de Ética que assegura uma gestão transparente e *compliance* alinhados às necessidades dos profissionais de RIG, da sociedade e do poder público.

A Abrig também realiza um trabalho essencial por meio de seus Comitês Temáticos, que são dedicados a discutir e propor soluções para questões específicas de cada grupo. Entre os temas abordados estão relações internacionais, saúde, governança, *compliance*, regulamentação, e os pilares de ESG (ambiental, social e governança).

A atuação da Abrig se estende ainda mais, organizando debates, eventos e diálogos que envolvem representantes do poder público, especialistas e diversos setores da sociedade. A Associação promove o Prêmio Marco Maciel que valoriza e reconhece as melhores práticas em ética, transparência e diálogo, reafirmando seu compromisso com a promoção de um ambiente regulatório mais estruturado e profissional para a atividade de RIG.

A iniciativa de desenvolver este dicionário visa consolidar o conhecimento e um conjunto de referências na área de Relações Institucionais e Governamentais, oferecendo um recurso valioso para a atuação de profissionais, pesquisadores e demais interessados. O Dicionário busca promover uma compreensão mais ampla sobre a importância da atuação em RIG e reforçar o papel essencial e necessário de articulação entre a sociedade civil e o poder público na defesa de interesses e na melhoria de políticas públicas. Além disso, serve como uma ferramenta de apoio para estimular boas práticas de ética, transparência e governança no setor.

Este Dicionário foi criado para se tornar um instrumento de referência indispensável na área de Relações Institucionais e Governamentais. Convidamos todos os leitores a explorarem este material e utilizá-lo como referencial de consulta em suas atividades diárias, estratégicas e institucionais.

Agradecemos a todos que colaboraram e participaram da elaboração deste dicionário, contribuindo com conhecimentos e esforços para que este projeto se tornasse uma realidade fundamental para o fortalecimento e a evolução da área de Relações Institucionais e Governamentais no Brasil e no mundo.

Apresentação ILP/Alesp

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo objetivou, ao criar o ILP em 2001, além de cumprir sua função constitucional precípua de representação popular, firmar uma gestão cada vez mais participativa, possibilitando à sociedade maior interação com o Poder Legislativo, com o consequente aperfeiçoamento do exercício da cidadania pela população.

A educação para a cidadania é um componente essencial para a formação de indivíduos conscientes de seus direitos, deveres e responsabilidades dentro da sociedade; é uma ferramenta de empoderamento, promovendo a compreensão dos processos democráticos, dos valores éticos e da convivência em uma sociedade plural.

Assim, o ILP tem como propósito ser um espaço de reflexão e promoção de conhecimento para subsidiar debates no processo legislativo e fortalecer a democracia e o faz promovendo cursos, debates, palestras, pesquisas, publicações e parcerias para ampliar o acesso ao conhecimento e a participação no debate público, fortalecendo o papel do poder legislativo.

Com base nesse cenário, nasceu a parceria ILP+ABRIG e, dentre os diversos trabalhos realizados em conjunto, apresentamos o Dicionário de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais.

As relações governamentais desempenham um papel central no funcionamento das democracias e no desenvolvimento de políticas públicas. A dinâmica entre os setores público e privado, as organizações da sociedade civil, os governos locais e internacionais, nunca foi tão relevante. A maneira como essas relações são estabelecidas, mantidas e monitoradas pode definir o sucesso de projetos que impactam diretamente a vida dos cidadãos.

É necessário compreender as relações governamentais como processo essencial nos regimes democráticos saudáveis, considerando que os interesses dos diversos grupos são alinhados

e debatidos, isso com transparência e ética. Dessa forma a Alesp, a “Casa do Povo”, nessa publicação visa fornecer uma análise detalhada do conceito de RIG e sua utilização.

Agradecemos imensamente a todos os colaboradores que participaram desse projeto.

Editorial

O mundo contemporâneo caracteriza-se por sociedades cada vez mais complexas, multifacetadas, interconectadas e em contínua mudança, em que redes de relações de caráter cultural, econômico e político são construídas e desconstruídas continuamente, e nas quais ideias, subjetividades, hábitos e modos de ser e viver são transformados a cada momento. Efetivamente estamos em uma “nova época”, composta por diversas, diferentes e sobrepostas variações, conceituada e referida por González-Ruibal como “supermodernidade”¹, um desdobramento “excessivo”, em muitos aspectos, da modernidade do sistema-mundo tal qual vem se desenvolvendo nos últimos séculos.

Esta nova época, caracterizada sociologicamente por Giddens² como um “mundo em fuga”, ou seja, em que o registro da sociabilidade é caracterizado pelo transitório e pelo efêmero, é portanto também marcado por riscos e incertezas. Viver e atuar nos terrenos dessa contemporaneidade exigirá, desse modo e em contraposição, certo grau de confiança em relação aos indivíduos e instituições, que fornece a base da chamada segurança ontológica³, conceito este referido à percepção de dimensões básicas da existência, em particular no que diz respeito à continuidade e ordem dos eventos.

Nas formas de sociabilidade anteriores, esta confiança era dada pelo *habitus*, no sentido definido por Bourdieu⁴, ou seja, no conjunto de noções e referências consolidadas de ação, conscientes ou inconscientes, que pautavam os modos de vida coletivos. Na supermodernidade, em que o *habitus* tradicional cai rapidamente em obsolescência, novas formas e padrões de relacionamento

1 Alfredo González-Ruibal, *An Archaeology of the Contemporary Era* (Routledge, 2018)

2 Anthony Giddens, *Sociologia* (Fund. Calouste Gubenkian, 2004)

3 Anthony Giddens, *Modernidade e Identidade* (Zahar, 2002)

4 Pierre Bourdieu, *A Economia das Trocas Simbólicas* (Perspectiva, 2013); Afrânio Catani et al., *Vocabulário Bourdieu* (Autêntica, 2017).

ontologicamente seguros devem ser promovidos, nos diversos campos da convivência humana.

Desta foram, contextos de volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade passam a ser comuns no dia a dia das pessoas, tanto no âmbito profissional como nos âmbitos pessoais, familiares, relacionais, estéticos e, até, espirituais. Esta nova realidade “convulsionada” gera nas pessoas e no conjunto da sociedade uma confluência de sensações de fragilidade, ansiedade, falta de linearidade ou lógica e incompreensão, promovendo um processo contínuo de desequilíbrio e equilíbrio contínuos e sistemáticos.

É exatamente neste nicho de atuação que o campo das Relações Institucionais e Governamentais coloca seus aportes, com objetivo geral de promover a confiabilidade para o desenvolvimento de um capital cultural – para também utilizarmos um conceito de Bourdieu⁵ – que subsidie práticas éticas, transparentes, eficazes e efetivas e, sobretudo, confiáveis – ou seja, boas práticas – nos campos das interações estabelecidas entre entes políticos, sociais e econômicos, sejam das esferas públicas ou privadas e da sociedade civil, dentro delas e entre si.

Esta confiabilidade é, de fato, um requisito essencial para a vida democrática, em que, como também lembra Giddens, os grupos existentes fora do campo da política formal da esfera pública, e inclusive na vida quotidiana, têm interesses diferentes e fazem reivindicações divergentes, em relação aos quais os governos democráticos têm que avaliar e reagir.

Nesse contexto, a parceria estabelecida desde 2023 entre o Instituto do Legislativo Paulista (ILP) – órgão de pesquisa e ensino no campo das políticas públicas e da educação legislativa da Alesp – e a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) – entidade sem fins lucrativos, criada com a missão de promover o diálogo ético e transparente entre a sociedade civil e o poder público – estabelece um novo patamar com a coedição do “Dicionário ILP+ABRIG de Campos e Conceitos Fundamentais em Relações Institucionais e Governamentais”, publicação de livre acesso produzida por meio da colaboração

5 Afrânio Catani *et al.*, *Vocabulário Bourdieu* (Autêntica, 2017).

de especialistas provenientes dos campos acadêmico, político e governamental, gestores institucionais e profissionais da área de RIG.

A publicação é estruturada em três partes. Na primeira, “Fundamentação”, são abordados de forma ampla os conceitos e elementos fundamentais deste campo emergente. Na segunda parte, “Conceitos e Temas em RIG”, são apresentados estudos que caracterizam a aplicação temática das ferramentas de RIG, aqui especificamente nos campos das políticas públicas e políticas trabalhistas. Por fim, a terceira parte da obra, “Campos e Aplicações”, traz verbetes que delineiam as ações de RIG desde a esfera público-institucional, referente aos poderes Legislativo e Executivo nos âmbitos estadual e municipal, até o campo da administração pública indireta e das empresas públicas, chegando à área de atuação das entidades de pesquisa e fomento.

É certo que o conteúdo abrangido por esta publicação traz exemplos inseridos em um universo muito maior de atuação, na esfera pública e no domínio privado e não-governamental. O objetivo das entidades envolvidas neste projeto – ILP e Abrig – é prosseguirem com a iniciativa de produzir publicações conjuntas, de forma a abranger campos não tratados neste volume e, também, que venham sendo constituídos por novas práticas, necessidades e culturas deste atual mundo novo que vivemos.

Enfim, os editores agradecem o suporte institucional das diretorias, gestores equipes técnicas da Abrig e Alesp, sem o qual a publicação não teria sido possível, e especialmente à generosidade dos colaboradores que, dotados de genuíno espírito público, graciosamente produziram os excelentes verbetes que constituem este Dicionário.

São Paulo e Brasília, 2025

Any Ortega, pelo ILP.

Eduardo Fayet, pela Abrig.



Sumário

1. Fundamentação

- 31 **Relações Institucionais e Governamentais:
introdução aos conceitos**
Rafael Thomaz Favetti
- 41 ***Lobby e Advocacy*: dois elementos das
Relações Institucionais e Governamentais**
Andréa Cristina Oliveira Gozetto
-

2. Conceitos e temas em RIG

- 57 **Relações Institucionais e Governamentais:
escopo da atividade, desafios e perspectivas**
Fabiany Moreira
- 65 **Relações Institucionais e Governamentais
e Políticas Públicas**
Manoel Leonardo Santos
Caio Cardoso de Moraes
Karoline Rodrigues de Moraes
-

3. Campos e Aplicações

- 79 **Relações Institucionais e Governamentais
no Poder Legislativo Municipal**
Abel Franco Larini
Silmara Helena Pereira de Paula
- 93 **Relações Institucionais e Governamentais
no Poder Legislativo Estadual**
Agnes Thaís Sacilotto
Eliezer Ribeiro da Costa
- 109 **Relações Institucionais e Governamentais
no Poder Executivo Municipal**
Tacyra Valois
Pedro Victor Nery
- 129 **Relações Institucionais e Governamentais
no Poder Executivo Estadual**
Ariela Zanetta
Graziela Testa
Humberto Dantas
- 145 **Relações Institucionais e Governamentais
na Administração Indireta**
Beatriz Freire
Arthur Gonçalves
- 157 **Relações Institucionais e Governamentais
nas Empresas Públicas**
Petula Nascimento

165 **Relações Institucionais
na área de Fomento à Pesquisa**
Carlos Américo Pacheco

177 **Relações Institucionais
na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia**
Fabrício Araujo Mirandola
Cristina de Miranda Costa



Fundamentação¹



Relações Institucionais e Governamentais: introdução aos conceitos

Rafael Thomaz Favetti

Conceitos fundamentais em RIG

Relações Institucionais referem-se às interações entre organizações, sejam públicas ou privadas, com o objetivo de promover a cooperação, coordenação e implementação de políticas e projetos comuns. Essas relações são baseadas em normas, procedimentos e estruturas que facilitam a comunicação e a colaboração entre as instituições envolvidas. Relações Governamentais, por outro lado, tratam especificamente das interações entre entidades privadas (associações ou sociedades comerciais) e o governo.

Essas relações envolvem atividades de persuasão para a feitura de políticas públicas, em qualquer dos Poderes da República, bem como na atividade de influenciar decisores na tomada de decisões sobre políticas públicas e monitoramento das atividades estatais. O objetivo do profissional é resguardar os interesses da empresa privada perante o setor público, bem como alinhar os interesses privados com as ações ou omissões governamentais.

***Lobby e advocacy* são espécies de relações institucionais e governamentais (RIG).**

Como *lobby*, entendemos a atividade de pressão legítima junto ao Parlamento a fim de passar ou não uma inovação legislativa. *Advocacy* é o processo de influenciar decisões políticas, econômicas

e sociais através da mobilização de apoio público, formulação de argumentos persuasivos e engajamento com formuladores de políticas. O termo deriva do latim *advocare*, que significa “chamar para”, e implica na ação de representar e defender os interesses de um grupo, causa ou organização perante instâncias de poder, como governos, legisladores e o público em geral. O objetivo da *advocacy* é promover mudanças nas políticas públicas, legislações, regulamentações ou práticas sociais que afetem diretamente os interesses ou direitos dos representados. A *advocacy* não se confunde com a atividade da advocacia, que é regulamentada por lei própria e exige que o profissional da advocacia (advogado) seja inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

Tipos de *advocacy*:

- ***Advocacy* direta:** envolve contato direto com tomadores de decisão, como reuniões, apresentações e testemunhos em audiências públicas.
- ***Advocacy* indireta:** inclui ações para influenciar a opinião pública e criar um ambiente favorável à mudança desejada, como campanhas de mídia, petições e eventos públicos.
- ***Advocacy* legislativa:** focada em influenciar a legislação através do contato com parlamentares, comissões legislativas e o uso de estratégias de lobby.
- ***Advocacy* jurídica:** utiliza o sistema judicial para promover mudanças, incluindo litígios estratégicos, *amicus curiae* e outras formas de intervenção legal.

Os elementos-chave da *advocacy* são os seguintes:

- **Pesquisa e análise:** consiste em coletar e analisar dados para sustentar argumentos e identificar pontos críticos nas políticas públicas.

- **Formação de coalizões:** estabelecer parcerias e alianças com outras organizações e grupos com interesses semelhantes para fortalecer a ação coletiva.
- **Engajamento comunitário:** promover o envolvimento da comunidade afetada para amplificar as vozes dos beneficiários diretos e aumentar a legitimidade das reivindicações.
- **Comunicação estratégica:** desenvolver mensagens claras e persuasivas, utilizando diversos meios de comunicação para alcançar tomadores de decisão e o público em geral.
- **Monitoramento e avaliação:** acompanhar o progresso das iniciativas de advocacy e avaliar os impactos das ações implementadas, ajustando as estratégias conforme necessário.

Outra dimensão importante da atividade de RIG é o monitoramento, que é o processo contínuo e sistemático de acompanhamento e avaliação da implementação e dos resultados de políticas, programas e projetos governamentais. Esse processo visa garantir que as políticas públicas estejam sendo executadas conforme planejado e que seus objetivos e metas estejam sendo alcançados de maneira eficaz e eficiente.

São objetivos do monitoramento:

- **Garantir transparência:** fornecer informações claras e precisas sobre a implementação das políticas públicas, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize a atuação do governo.
- **Avaliar desempenho:** medir o progresso e os resultados das políticas em relação às metas estabelecidas, identificando êxitos e áreas que necessitam de melhorias.

- **Identificar problemas:** detectar obstáculos e desafios na implementação das políticas, permitindo a adoção de medidas corretivas em tempo hábil.
- **Promover responsabilização:** assegurar que os responsáveis pela execução das políticas prestem contas de suas ações e dos recursos utilizados.
- **Informar decisões:** fornecer dados e evidências para subsidiar a tomada de decisões, a alocação de recursos e a formulação de novas políticas.

As etapas do monitoramento de políticas públicas são:

- **Planejamento do Monitoramento:**
 - ▶ Definir os objetivos do monitoramento e as questões que serão avaliadas.
 - ▶ Identificar os indicadores que serão utilizados para medir o desempenho e os resultados das políticas.
 - ▶ Estabelecer a metodologia de coleta e análise de dados.
- **Coleta de dados:**
 - ▶ Reunir informações quantitativas e qualitativas sobre a implementação das políticas, utilizando fontes como relatórios oficiais, pesquisas de campo, entrevistas, questionários e sistemas de informação governamentais.
- **Análise de dados:**
 - ▶ Examinar os dados coletados para avaliar o progresso em relação às metas estabelecidas, identificar padrões, tendências e desvios, e interpretar os resultados.
- **Relatório e divulgação:**
 - ▶ Elaborar relatórios de monitoramento que apresentem os achados de forma clara e acessível, destacando os principais resultados, sucessos e desafios.

- ▶ Divulgar os relatórios para as partes interessadas, incluindo gestores públicos, legisladores, sociedade civil e o público em geral.
- **Revisão e ajuste:**
 - ▶ Com base nos resultados do monitoramento, recomendar ajustes e melhorias nas políticas, programas e processos de implementação.
 - ▶ Revisar as metas e indicadores, se necessário, para garantir que reflitam adequadamente os objetivos e desafios da política.

A importância do monitoramento pode ser sintetizada em termos de:

- **Eficiência e eficácia:** o monitoramento contínuo ajuda a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e que as políticas alcancem seus objetivos com eficácia.
- **Transparência e prestação de contas:** fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições governamentais.
- **Aprimoramento contínuo:** proporciona uma base sólida para o aprimoramento contínuo das políticas públicas, permitindo que os gestores aprendam com a experiência e ajustem suas ações para obter melhores resultados.

Outra linha de RIG é a análise política e institucional, que é o processo de examinar e interpretar os eventos, tendências, estruturas e comportamentos dentro do sistema político para entender melhor o funcionamento da política, sugerir futuros cenários e formular estratégias eficazes. Ela envolve a avaliação de uma ampla gama de fatores, incluindo instituições, atores, políticas, contextos históricos e sociais, e dinâmicas de poder.

São objetivos da análise política:

- **Compreensão:** entender os processos e mecanismos que governam a política e o comportamento dos atores políticos.
- **Previsão:** antecipar desdobramentos políticos futuros e possíveis consequências de decisões políticas.
- **Formulação de políticas:** desenvolver e avaliar políticas públicas eficazes com base em uma compreensão profunda do contexto político.
- **Tomada de decisão:** Informar líderes políticos, formuladores de políticas e outros stakeholders sobre as opções e possíveis impactos de suas ações.

Os métodos de análise política são os seguintes:

- **Análise qualitativa:**
 - ▶ Estudos de caso: investigar profundamente um ou mais casos específicos para entender os processos políticos em contexto.
 - ▶ Entrevistas e grupos focais: coletar *insights* detalhados e perspectivas de atores políticos e outros *stakeholders*.
 - ▶ Análise de discurso: examinar discursos, declarações públicas e documentos oficiais para entender as narrativas políticas e as estratégias de comunicação.
- **Análise quantitativa:**
 - ▶ Análise estatística: utilizar dados numéricos para identificar padrões, correlações e tendências nos fenômenos políticos.
 - ▶ Modelagem e simulação: construir modelos matemáticos para simular cenários políticos e prever resultados de políticas.

- ▶ Pesquisa de opinião: coletar e analisar dados de pesquisas de opinião pública para entender as preferências e atitudes dos eleitores.
- **Análise comparativa:**
 - ▶ Comparação entre países: comparar sistemas políticos, instituições e políticas de diferentes países para identificar fatores comuns e variáveis explicativas.
 - ▶ Análise histórica: examinar eventos e processos históricos para entender suas influências no presente e suas implicações futuras.

Elementos-chave da análise política:

- **Instituições políticas:**
 - ▶ Examinar a estrutura e o funcionamento das instituições políticas, como governos, parlamentos, partidos políticos e órgãos judiciais.
 - ▶ Avaliar o impacto das instituições na formulação e implementação de políticas públicas.
- **Atores políticos:**
 - ▶ Identificar e analisar os principais atores políticos, incluindo políticos, burocratas, grupos de interesse, movimentos sociais e eleitores.
 - ▶ Entender as motivações, estratégias e comportamentos dos atores políticos.
- **Contexto político:**
 - ▶ Considerar o contexto histórico, cultural, econômico e social em que a política ocorre.
 - ▶ Avaliar como fatores externos, como eventos globais e mudanças econômicas, influenciam o ambiente político.
- **Dinâmicas de poder:**
 - ▶ Analisar as relações de poder entre diferentes atores políticos e instituições.

- ▶ Examinar como o poder é distribuído, exercido e contestado dentro do sistema político.

Relações Governamentais e Institucionais no Brasil:

No Brasil, as relações governamentais e institucionais são complexas e multifacetadas, ocorrendo em diferentes níveis de governo: municipal, regional e nacional. No nível municipal, as relações institucionais envolvem a interação entre prefeituras, câmaras municipais e organizações da sociedade civil e empresas locais. Essas interações são cruciais para a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades locais, como saneamento básico, educação e saúde. As prefeituras frequentemente colaboram com as associações e as empresas privadas para desenvolver projetos que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos, por meio de instrumentos específicos.

No nível regional, as relações governamentais e institucionais envolvem o diálogo que transcende as fronteiras municipais. Governadores e assembleias legislativas são o foco nesse plano federativo. Questões como infraestrutura, desenvolvimento econômico e segurança pública são exemplos de temas recorrentes da atividade de relações governamentais e institucionais no plano estadual.

No âmbito nacional, as relações governamentais são caracterizadas pela interação entre o governo federal, o Congresso Nacional, o Judiciário e entidades do setor privado. Essas relações são fundamentais para a formulação e implementação de políticas públicas de alcance nacional, como a reforma tributária, políticas de saúde e educação, e a regulação econômica.

Em suma, setores da economia e da sociedade civil buscam resguardar seus interesses perante os agentes públicos. Além disso, questões internacionais normalmente demandam, também, a articulação com órgãos federais.

Sugestões de leitura:

1. **Lobbying and Policy Change: who wins, who loses, and why**, de Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball e Beth L. Leech:

Este livro oferece uma análise sobre o impacto do *lobby* na formulação de políticas públicas nos Estados Unidos. Utilizando uma abordagem empírica, os autores investigam quem ganha e quem perde no processo de *lobby*, identificando os fatores que determinam o sucesso ou fracasso dessas iniciativas. A leitura é essencial para se entender as dinâmicas das relações governamentais e as estratégias utilizadas por diferentes atores para influenciar a política.

2. **The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups**, de Mancur Olson:

A obra explora a lógica das ações coletivas e o comportamento dos grupos na busca por bens públicos. O livro é fundamental para se compreender como interesses individuais podem ser alinhados para alcançar objetivos comuns por meio de ações coletivas, um conceito central nas relações institucionais e governamentais. A teoria de Olson ajuda a explicar a formação de coalizões e alianças entre diferentes atores políticos e institucionais.

3. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**, de Elinor Ostrom:

A autora desafia a ideia de que os recursos comuns são inevitavelmente destinados à tragédia, argumentando que as comunidades podem autogerir recursos de forma sustentável

através de instituições locais. O livro é uma leitura essencial para se entender como as instituições podem ser projetadas para promover a cooperação e a governança eficaz dos recursos comuns. As lições de Ostrom são aplicáveis às relações institucionais em diversos contextos, desde o nível local até o global.

Lobby e Advocacy: dois elementos das Relações Institucionais e Governamentais

Andréa Cristina Oliveira Gozetto

Introdução

No Brasil, a discussão acerca do *lobby* é bastante desafiadora. Se, de um lado, a Constituição Federal de 1988 expressa um desenho institucional que conjuga república, democracia e pluralismo político, compatibilizando, em seu artigo 5º, a atividade de *lobby* ao nosso ordenamento jurídico, de outro lado, a deflagração e investigação de escândalos de corrupção têm desvendado relações espúrias recorrentes na interação entre agentes públicos e privados. Esses escândalos reforçam o estigma de marginalidade da atividade e levam a opinião pública a exigir medidas que possam restringir tais interações ilícitas.

Apesar de haver um extenso conjunto de normas, regras e leis que penalizam as interações ilícitas entre agentes públicos e privados, tais como: A Lei do Colarinho Branco (7.492/86), a Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), a Lei de Licitações Públicas (14.12/21), o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/94), a Lei de Lavagem de Dinheiro (9.613/98), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), a Lei de Licitações e Pregões Eletrônicos (10.520/02), a Regulamentação de audiências concedidas a

particulares por agentes públicos (Decreto 4.334/02), a Lei da Ficha Limpa (LC 135/10), a Lei Antitruste (12.529/11), a Lei de Acesso à Informação (12.527/11) e a Lei de Conflito de Interesses (12.813/13), a atividade de *lobby* é comumente confundida com corrupção e tráfico de influência. Quando o *lobby* é realizado de forma lícita, é legal e legítimo, estando presente em todo o ciclo de políticas públicas.

Lobby é uma palavra de procedência inglesa e que designa o salão de entrada de edifícios. Sua origem remonta ao início do Século XVII na Inglaterra e do século XVIII nos EUA, indicando a ação de indivíduos que não possuíam acesso às mesas de negociação e, por isso, esperavam pelos tomadores de decisões políticas nos *lobbies* dos edifícios onde estes se hospedavam ou trabalhavam, com o objetivo de abordá-los e apresentar-lhes seus pleitos.

Há dissonância acerca da origem do *lobby*. Uma primeira versão sustenta que o *lobbying* se originou a partir dos encontros entre parlamentares e nobres britânicos nos corredores (*lobbies*) do Parlamento Britânico antes e depois dos debates parlamentares. A segunda versão, bastante popular, faz referência a salões na entrada dos grandes hotéis, onde parlamentares e autoridades públicas residiam. A história mais pitoresca envolve o presidente Ulysses S. Grant e remonta ao período compreendido entre os anos 1869 e 1877. O 18º presidente norte americano fixou residência no Hotel Willard, que era próximo à Casa Branca, sendo seguido pelas principais autoridades de seu governo. O Willard tornou-se, dessa forma, o local preferido daqueles que defendiam interesses junto à administração pública. Esses representantes de interesses passaram a ser conhecidos como lobistas, uma vez que frequentavam o *lobby* do Hotel Willard. *Lobby*, assim, tornou-se sinônimo de exercício de pressão para influenciar autoridades públicas (SELIGMAN e BANDEIRA 2018).

As primeiras menções a esse termo, no Brasil, ocorreram em meados da década de 1970, quando a mídia passou a chamar de *lobby* qualquer ação que apresentasse alguma relação com influência e convencimento. Como o processo de tomada de decisão e as ações que subsidiariam esse processo eram muito centralizados, pois estávamos sob a égide de um período de exceção, para influenciá-lo bastava conhecer a figura do “amigo do

Rei". Nessa época, a expansão da compra de acessos e resultados tornou-se comum. Assim, conhecer ministros influentes ou militares em cargos estratégicos era essencial para influenciar, e o processo podia se desenrolar na clandestinidade ou ilegalidade. Dessa forma, o termo *lobby* foi sendo associado sistematicamente a práticas ilícitas, tais como corrupção ativa, corrupção passiva e tráfico de influência (OLIVEIRA 2004).

Com a redemocratização do País e a conseqüente criação de um novo ambiente institucional, a interface entre Estado, Mercado e Sociedade Civil se intensificou. Porém, o estigma de marginalidade do *lobby* era muito forte e as organizações e profissionais que realizavam a atividade iniciaram um movimento orgânico para ressignificá-lo. Foi dessa maneira que, ao se referirem ao processo de influenciar o processo de tomada de decisão, os termos relações institucionais, relações governamentais, políticas públicas e *advocacy* foram se tornando mais presentes. Lentamente, o tão desgastado termo *lobby* foi sendo substituído. Atualmente, é possível observar certa uniformização na denominação das áreas internas das empresas que têm como foco o relacionamento com o governo.

Discutir *advocacy* é tão desafiador quanto discutir *lobby*, pois se trata de um conceito em disputa. Ainda sem tradução para o português, no Brasil, foi apropriado pelas ONGs e movimentos sociais para definir suas ações de defesa de causas, em um esforço para distanciar-se da atividade de *lobby*, erroneamente associada às práticas de corrupção e tráfico de influência e à defesa exclusiva de interesses particularistas. Países de língua espanhola utilizam o termo incidência política e não *advocacy*. No entanto, no Brasil, é comum usar os termos de forma intercambiável.

De acordo com a literatura especializada, o *advocacy* teve origem nos movimentos pelos direitos civis nas décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos (BRELÁZ e ALVES 2011). No Brasil, tal termo se tornou mais comum em meados de 2015. Desde então, ele é cada vez mais frequente no vocabulário das organizações da sociedade civil que buscam promover mudanças sociais.

A proeminência do *advocacy* está intrinsecamente relacionada à crise de representatividade que tem assolado as democracias

liberais consolidadas. Essa crise de representatividade apresenta ao menos quatro elementos comuns (ALMEIDA 2013):

- distância entre representante e representado;
- dificuldade em captar a vontade da maioria a partir da simples agregação de votos;
- inexistência de mecanismos de controle do representado sobre os representantes durante o mandato;
- dualidade entre Estado que representa e sociedade que é representada.

Diante desse quadro, o *advocacy* configura-se como uma alternativa à representação eleitoral - assim como a política da presença e as instituições híbridas -, já que se sobrepõe a ela. A legitimidade da autorização recebida pelo representante através do voto e a isonomia que o ato de votar garante não têm sido suficientes para que decisões orientadas à vontade da maioria e que respeitem os direitos das minorias sejam tomadas.

Uma das consequências práticas da crise de representatividade que vivenciamos traduz-se no enfraquecimento dos ideais democráticos, o que tem gerado riscos reais de desconstrução de direitos coletivos e difusos. Por isso, o *advocacy* tornou-se uma ferramenta essencial para evitar retrocessos.

Ele contribui para que ideias e temas sejam incorporados pelo governo representativo, potencializando a possibilidade de formação de novas agendas no ciclo de políticas públicas e garantindo maior impacto em ações de incidência política. Ele contribui também para que a pluralidade de discursos não expressos pela via eleitoral sejam considerados, tornando-os públicos (DRYZEK e NIEMEYER 2008). Para que isso ocorra, as organizações da sociedade civil não precisam de mandato. Devido à causa que escolhem defender na esfera pública, as organizações se autoautorizam a representar um discurso sobre direitos ou temas, e não um conjunto específico de pessoas (URBINATI e WARREN 2008). Subverte-se, assim, a lógica da representação eleitoral (ALMEIDA 2013).

Advocacy, Lobby e Ativismo

A literatura internacional especializada define *advocacy* como um tipo de ação política dirigida aos tomadores de decisão com o objetivo de influenciar o processo de formulação de políticas públicas. Frequentemente equiparado ao *lobby*, o *advocacy* é, de fato, um termo mais abrangente, designando toda forma de ativismo organizado acerca de um conjunto específico de temas. Sob essa perspectiva, *lobby* é a prática de influenciar o processo decisório através de uma comunicação direta com os legisladores. Assim, ONGs, movimentos sociais, associações setoriais, sindicatos, empresas privadas, universidades, municípios, conselhos gestores, fundações etc. estão aptos a fazer *advocacy*, de acordo com essa concepção (VON WINTER 2011).

Diferentemente do *lobby*, no qual o contato com o tomador de decisão é direto, no *advocacy* tal contato é indireto, realizado por terceiros, ou seja, pela opinião pública que foi engajada e mobilizada em torno de uma causa e incentivada a pressionar os tomadores de decisão. Como os grupos que advogam determinada causa não raro se autoautorizam como representantes, precisam garantir legitimidade e representatividade. Por isso, vão em busca do apoio da opinião pública e de outros grupos, a fim de obter visibilidade para a causa e, conseqüentemente, legitimidade para representá-la. Em outras palavras, a legitimidade do grupo advém da afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos ou da capacidade que eles possuem de expressarem uma constelação de discursos públicos. É importante ressaltar que, com o *advocacy*, o que se representa na esfera pública é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas (AVRITZER 2007, ALMEIDA 2013).

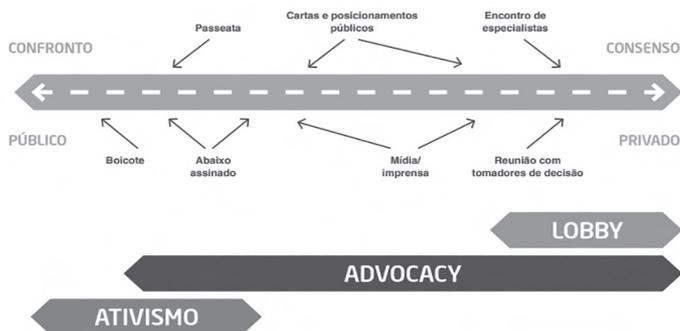
No *lobby*, por sua vez, essa questão não é tão premente. De forma geral, os interesses de determinado grupo são defendidos por um profissional de relações governamentais contratado para levar os pontos de vista do grupo diretamente ao tomador de decisão. Sendo assim, ele recebeu mandato do grupo para sua ação. A legitimidade e representatividade do grupo, por sua vez, foi garantida por seus membros.

Diferentemente do que ocorre com o *lobby*, no *advocacy* a legitimidade do grupo como representante de determinada causa pode ser questionada a qualquer momento. Dessa forma, para além da relevância da causa, a legitimidade do grupo é um elemento crucial para a realização do *advocacy* e, portanto, essa questão precisa ser avaliada cuidadosamente, uma vez que pode gerar sérios riscos à imagem do grupo.

Advocacy costuma ser confundido com ativismo. O ativismo pode ser compreendido como um processo de demonstração pública de demandas e causas e geralmente orientado para o confronto de posicionamentos. Esse termo está fortemente associado a ações de rua, demonstrações públicas, tais como protestos, manifestações, construção de barricadas, atividades engraçadas e criativas pensadas para chamar a atenção para uma causa.

Não há consenso acerca dos conceitos discutidos até aqui, existindo forte variação de acordo com a fonte consultada. A título de exercício, faz-se uma diferenciação de acordo com as atividades que envolvem esses três conceitos. *Lobby* é uma atividade mais voltada para processos de negociação e diálogo que ocorrem diretamente com os tomadores de decisão e sem necessariamente virem a público. Já o ativismo pressupõe ações públicas que buscam chamar a atenção da sociedade e dos tomadores de decisão e lança mão do confronto de ideias e do embate como estratégia de disputa política. O *advocacy*, por sua vez, é um termo mais abrangente, pois pode comportar diferentes ações, sejam públicas ou privadas, e com maior ou menor grau de conflito.

A figura abaixo ilustra melhor essa lógica.



Fonte: Adaptado de TACSO (2011)

Fonte: Morgado e Gozetto 2018.

Lobby e advocacy na prática

Comumente, há dois tipos de *lobby*, o direto e o indireto. *Lobby* direto é uma forma de influenciar os tomadores de decisão através de interação direta. Por isso, no *lobby* direto se privilegia a utilização de profissionais de relações governamentais que entram em contato direto com os tomadores de decisão beneficiando-se de laços previamente construídos no bojo do processo de tomada de decisões (THOMAS 2004). O contato presencial formal e informal são as atividades mais tradicionais de *lobby* direto. Pode-se agendar reuniões com os tomadores de decisão; participar de forma presencial em audiências e consultas públicas ou enviar comentários; obter e ocupar assentos em conselhos gestores; participar de eventos sociais (almoços, jantares, festas, solenidades, eventos educativos, clubes etc.). Outra atividade muito tradicional de *lobby* direto é o contato não presencial direto. Nesse tipo de contato, o profissional de relações institucionais e governamentais apresenta as demandas do grupo de interesse que representa para a assessoria dos decisores ou para intermediários (MANCUSO e GOZETTO 2013).

Já o *lobby* indireto ou *advocacy* pode ser concebido como um meio para influenciar os tomadores de decisão indiretamente através do engajamento e da mobilização da opinião pública, já que, normalmente, os grupos que o utilizam não possuem espaço nas mesas de negociação. As atividades de *lobby* indireto podem dividir-se em quatro categorias: mídia, informação, mobilização e protestos e manifestações públicas.

Na categoria mídia destacam-se as seguintes ações: dar entrevistas; escrever artigos para jornais e revistas; distribuir *press releases*; realizar entrevistas coletivas para anunciar suas posições políticas e fazer campanha publicitária, inclusive anúncios na mídia sobre suas posições em relação a questões políticas.

Com relação à informação, destaca-se: apresentar-se pela Internet; fazer discursos públicos; contratar uma empresa de relações públicas para auxiliar nas atividades políticas; fazer pesquisas de sondagem junto à opinião pública acerca de sua imagem e publicar livros, relatórios de pesquisa e folhetos.

Quanto à mobilização, as atividades típicas envolvem: criar uma campanha de arrecadação de fundos por *e-mail*; incentivar os membros do grupo a enviar cartas ou *e-mails* para os jornais; fazer campanhas de abaixo-assinado; lançar uma campanha de referendo e organizar assembleias e encontros públicos.

Por último, a categoria protestos e manifestações públicas refere-se a organizar boicotes, greves, vigílias, piquetes, bloqueios, ocupações; causar distúrbios em encontros públicos e utilizar-se de violência simbólica. O *lobby* indireto pode e deve ser associado a táticas de *lobby* direto. É comum observar grupos de *advocacy* optando pela ocupação de espaços institucionais de participação estabelecendo contatos diretos com os tomadores de decisão. No entanto, o contrário nem sempre acontece, haja vista que grupos que privilegiam o *lobby* direto preferem deixar de lado qualquer atividade que torne pública as suas ações.

De acordo com a literatura especializada, o que garante sucesso a uma estratégia de relações governamentais é conjugar o máximo possível de táticas, tanto diretas quanto indiretas, colocá-las em ação com rigor e força, identificar aliados fora do escopo tradicional de ação da organização, estar atento as mudanças do ambiente político institucional e ajustar-se rapidamente

às mudanças, colocando em prática uma nova estratégia ou conjugando as táticas anteriormente em ação de forma diferente. Em suma, é desejável fazer tudo, muito, tudo ao mesmo tempo e ser extremamente flexível (DRUTMAN 2010, BAIRD 2012, THOMAS 2004).

Caso de sucesso: o novo FUNDEB e a contribuição do Todos pela Educação

A organização Todos pela Educação foi fundada em 2006, em São Paulo, e tem como missão contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil. Em 2018, lançou a iniciativa Educação Já!¹, liderada pelo Todos Pela Educação e tem como objetivo principal subsidiar o poder público com diagnósticos detalhados e soluções concretas em sete temas estruturantes, quais sejam: 1. Governança e gestão; 2. Financiamento; 3. Base Nacional Comum Curricular (BNCC); 4. Professor; 5. Primeira infância; 6. Alfabetização e 7. Ensino Médio. Para desenvolver essa iniciativa, o “Todos” conta com a parceria de diversas organizações, entre elas: Fundação Itaú para Educação e Cultura, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Natura, Instituto Península, Instituto Sonho Grande, Instituto Unibanco, Movimento Colabora Educação, Movimento Pela Base, Movimento Profissão Docente².

Uma das ações mais relevantes da organização em 2020 diz respeito aos esforços realizados para garantir um financiamento da educação mais justo e que reduza as enormes e inadmissíveis desigualdades no Brasil. Por isso, a organização defende que é necessário melhorar e tornar permanente o Fundeb³. Com esse

1 <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja/>. Acessado em 03/02/2021.

2 Para conhecer o Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já, acesse: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/i-encontro-anual-educacao-ja-2020-como-foi/>. Acessado em: 03/02/2021.

3 O Fundeb é o principal instrumento de financiamento da Educação Básica pública no país, responsável por, aproximadamente, 60% das receitas vinculadas à Educação no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

objetivo, o Todos pela Educação reuniu uma série de estudiosos para discutir novos formatos para o Fundeb e engajou e mobilizou diversos parlamentares em torno dessa questão. Esse novo formato contempla o aumento da complementação orçamentária da União e a aglutinação de ferramentas para a indução de qualidade, como redução de desigualdades educacionais. O foco da proposta é a alteração nas regras de distribuição, para que se leve em conta o município e a sua realidade econômica, o que significa direcionar mais recursos aos alunos mais pobres. Hoje, a complementação da União se organiza pelos estados e não pelos municípios.

Em julho de 2020 foi aprovada na Câmara dos Deputados a Emenda Constitucional que torna permanente o Fundeb. Mas essa vitória é resultado de um trabalho árduo e de longo prazo, iniciado em 2016 no qual se desenvolveram estudos e se elaboraram, com o auxílio de especialistas em educação, propostas para um Fundeb maior e mais redistributivo. Já em 2019, o Todos pela Educação se reunia com parlamentares para garantir um novo Fundeb, agora permanente, haja vista que o fim da vigência do atual terminaria em 2020. Foi necessária muita articulação para que a tramitação da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) fosse acelerada. No final de agosto de 2020, a Emenda Constitucional 108/2020 foi aprovada pelo Congresso Nacional. Apesar dos alicerces do Fundeb terem sido estabelecidos, ainda era preciso percorrer um longo caminho, pois para sua regulamentação foi necessário aprovar o Projeto de Lei 4373/2020, o que ocorreu em dezembro de 2020. Após a sanção presidencial, o PL 4372/2020 foi transformado na Lei Ordinária 14113/2020 em 25/12/2020. Essa lei ordinária definiu a fórmula de cálculo do VAAT (Valor Aluno Ano Total) e do VAAF (Valor Aluno Ano no Fundeb), as ponderações de valores entre etapas e modalidades de ensino, o detalhamento sobre monitoramento, controle e fiscalização, entre outros aspectos.

Durante o processo de deliberação no Congresso nacional, o *advocacy* do Todos pela Educação precisou trabalhar pesado para impedir que o substitutivo do deputado federal Felipe Rigoni (PSB/ES) fosse descartado, uma vez que esse substitutivo evitava algumas distorções, entre elas a utilização dos recursos do Fundeb para pagamento de folha de terceirizados e destinação de recursos ao Sistema S e escolas confessionais.

No entanto, a incidência do Todos pela Educação se concentrou em aumentar o valor da complementação da União, o que exigiu mudanças nas regras de distribuição em benefício dos municípios mais pobres. O texto aprovado pelo Congresso Nacional elevou de 10% para 23% o valor da complementação da União (gradualmente ao longo de seis anos) e introduziu mudanças nos critérios de distribuição, com 10,5 pontos percentuais do aporte adicional indo para as redes de ensino mais pobres, independentemente do estado de origem. Essa mudança garante que 46% dos municípios que se encontram em estágio de subfinanciamento educacional crítico passarão a contar com mais recursos.

Outro ponto relevante a ser destacado é o aumento no patamar mínimo de investimento no Brasil que passará de R\$ 3,7 mil, em 2020, para aproximadamente R\$5,7 mil por aluno/ano, em 2026, o que corresponde a um crescimento de 55,3% na alocação de recursos para a educação básica. Vitória do “Todos”⁴ e, principalmente, da educação!

Referências e sugestões de leitura

ALMEIDA, D.R. (2013) **A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28(82).

AVRITZER, Leonardo (2007) **Sociedade civil, instituições participativas e representação:** da autorização à legitimidade da ação. *Dados* 50(3): 443-464.

BAIRD, Marcello F. (2016) **O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** *Revista de Sociologia e Política* 24(57): 67- 91.

4 Para conferir como está estruturado o Advocacy do Todos pela Educação, acesse: <https://todospelaeducacao.org.br/o-que-fazemos/>. Acessado em: 03/02/2021.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.) (2007) **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: UNB.

BRELÀZ, G.; ALVES, M.A. (2011) **Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective**. In: Canadian Journal of Administrative Sciences. *Revue Canadienne des Sciences de l'Administration* 28: 202-216.

DRUTMAN, L. (2010) **The complexities of Lobbying: toward a deeper understanding of the profession**. *PS: Political Science & Politics* 43(4), 834-837.

DRYZEK, J; NIEMEYER, S. (2008), **Discursive representation**. *American Political Science Review* 102(4): 481-493.

FARHAT, Saïd. (2007) **Lobby. O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos São Paulo: Aberje: Peirópolis.**

GALAN, G. (2012) **Relações Governamentais e Lobby. Aprendendo a fazer: as melhores práticas das melhores empresas**. São Paulo: ABERJE.

GOZETTO, A.C.O. (2018) **Relações Governamentais como fator de competitividade**. *Cadernos Adenauer: Dossiê Política e Mercado*. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7aa228c9-add4-b619-8d1c-2c95c8d3755e&groupId=265553#:~:text=As%20rela%C3%A7%C3%B5es%20governamentais%20promovem%20a,legitimando%2C%20assim%2C%20a%20defesa%20da.

MACHADO, L. (2021) **Como defender sua causa**. São Paulo: Nacional.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. (2018) **Lobby e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV.

MANCUSO, Wagner P. (2007) **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edusp: Humanitas: Fapesp.

MORGADO, R.; GOZETTO, A. (2019) **Guia para construção de estratégias de advocacy**: como influenciar políticas públicas. Disponível em: <https://www.imaflora.org/biblioteca?page=1&pesquisa=advocacy&categorias%5B%5D=publicacao>. Acessado em: 29/09/2020

OLIVEIRA, Andréa C.J. (2004) **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas.

SELIGMAN, M.; BANDEIRA, M.A. (2018) **Manual de Melhores Práticas em Relações Institucionais**. In: Seligman, M.; Mello, F. *Lobby Desvendado*. São Paulo: Record.

THOMAS, C.S. (2004) **Research Guide to U.S. and International Interest Group**. Westport: Praeger Publishers.

URBINATI, N.; WARREN, M.E. (2008), **The concept of representation in contemporary democratic theory**. *Annual Review of Political Science* 11: 387-412.

VON WINTER, T. (2001) **Advocacy**. In: *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage.



2

Conceitos e Temas em RIG



Relações Institucionais e Governamentais: escopo da atividade, desafios e perspectivas

Fabiany Moreira

Introdução

A prática do *lobby* no Brasil remonta há décadas e, ao longo do tempo, tem se desenvolvido como uma atividade cada vez mais sofisticada, evoluindo em termos de contornos, competências e profissionalismo. O *lobby*, entendido como a atividade de influenciar decisões políticas em favor de interesses específicos, tornou-se uma parte integrante do sistema político brasileiro.

A primeira tentativa de regulamentar o *lobby* foi liderada pelo então senador Marco Maciel, em 1984 e, desde então, várias propostas com o mesmo propósito têm sido discutidas no âmbito legislativo federal. Essas diversas iniciativas refletem a preocupação de longa data com a regulamentação da atividade.

Em 2018, o Brasil reconheceu oficialmente a prática de *lobby* ao incluí-la no Cadastro Brasileiro de Ocupações (CBO), sendo uma das 90 competências estabelecidas pela CBO para a atividade. A denominação da nomenclatura adequada de “Relações Institucionais e Governamentais” (RIG) precedeu as discussões. Tópicos delicados como a terminologia apropriada, necessidade de transparência nas interações com o governo e a definição precisa das atividades que constituem a prática profissional dos

especialistas em Relações Institucionais e Governamentais (RIG), foram minuciosamente explorados.

Esse marco não apenas validou a relevância da atividade, mas também sublinhou a essencialidade de salvaguardar o direito dos cidadãos de participarem ativamente da elaboração de políticas públicas. O crescimento e a profissionalização da atividade no Brasil têm aumentado o termômetro para que se avance na discussão da regulamentação da atividade.

Atualmente, o projeto de lei que se encontra em fase mais adiantada, PL nº 2914 de 2022, foi aprovado na Câmara dos Deputados no final de 2022 e enviado para o Senado, onde aguarda a apresentação de relatório na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor. Embora a atividade de RIG seja uma prática legítima e importante em qualquer democracia, a profissão de RIG ainda enfrenta desafios significativos no Brasil. A falta de regulamentação específica muitas vezes impede uma compreensão mais profunda do setor.

No contexto brasileiro, uma investigação inicial de cenário, intitulada “O Perfil do Profissional de Relações Governamentais” levantou a possibilidade de existirem até 96 mil profissionais atuando na área de Relações Institucionais e Governamentais (GALVÃO 2019). Contudo, essa pesquisa também observou uma discrepância notável ao analisar a base de dados do LinkedIn, uma rede social profissional. Nessa plataforma, apenas 8.056 perfis se autodeclararam como profissionais de RIG. Segundo o estudo, essa disparidade sugere a complexidade de mapear de forma precisa e abrangente o número real de profissionais envolvidos nessa prática.

Neste sentido, entender o papel da regulamentação da atividade de RIG no contexto de reposicionamento da atividade no que tange às políticas trabalhistas, é fundamental para traçar um futuro que traga maior segurança jurídica para profissionais e empresas, conduzindo-os para um ambiente mais inclusivo e responsivo.

Formas de atuação na área de RIG

Na área de Relações Institucionais e Governamentais (RIG), existem diversas formas de atuação que visam promover os interesses

de uma organização junto aos órgãos governamentais e demais instituições relevantes. Algumas das principais formas de atuação nessa área incluem:

- **Monitoramento político no Legislativo, Executivo e Agências Reguladoras:** acompanhamento contínuo das atividades legislativas e políticas, identificando projetos de lei, decretos, portarias, decisões e tendências que possam impactar a organização.
- **Advocacy e lobbying:** representação dos interesses da organização perante autoridades públicas, legisladores e demais agentes políticos, buscando influenciar a elaboração e implementação de políticas públicas.
- **Relacionamento com stakeholders:** construção e manutenção de relacionamentos estratégicos com diversos públicos, incluindo autoridades governamentais, lideranças políticas, assessores, entidades da sociedade civil e representantes da mídia.
- **Participação em consultas públicas:** contribuição em consultas e audiências públicas promovidas pelo governo para a elaboração de políticas e regulamentações, apresentando posicionamentos e contribuições da organização.
- **Gestão de crises políticas:** preparação e resposta a situações de crise que possam afetar a reputação ou os interesses da organização no âmbito político e institucional.
- **Análise de riscos e oportunidades:** avaliação dos riscos e oportunidades políticas e regulatórias que possam impactar a organização, orientando a tomada de decisões estratégicas.
- **Compliance e Ética:** garantia de que as atividades da organização estejam em conformidade com as leis e normas éticas, evitando práticas antiéticas e conflitos de interesse.
- **Comunicação institucional:** elaboração e implementação de estratégias de comunicação voltadas para o posicionamento da organização junto aos seus stakeholders, incluindo campanhas de sensibilização e mobilização.

Essas são algumas das formas de atuação na área de RIG, sendo importante adaptar as estratégias conforme o contexto político, legal e institucional específico de cada organização.

Remuneração de mercado¹

O profissional em RIG com cargo de gerência desempenha um papel crucial no controle das atividades da equipe. Sua remuneração geralmente varia, atualmente, entre R\$ 12 mil e R\$ 35 mil, de acordo com o porte da instituição.

Pesquisas apontam que as empresas privadas são as que melhor remuneram os profissionais de RIG com cargo de gerência. As empresas públicas ou sociedades de economia mista estão em segundo lugar com uma média salarial de R\$ 25 mil, enquanto os órgãos públicos remuneram, em média, cerca de R\$ 18 mil, e por fim os escritórios de advocacia oferecem salários entre R\$ 8 mil e R\$ 15 mil.

O analista, por sua vez, tem a responsabilidade de produzir notas técnicas, monitorar temas relevantes, realizar análises de impacto normativo e antecipar cenários. Sua remuneração varia entre R\$ 5 mil e R\$ 10 mil, dependendo do tipo de instituição. As empresas privadas são as que melhor remuneram os analistas, com salários que variam de R\$ 6 mil a R\$ 18 mil.

Quanto ao cargo de diretoria, o profissional é encarregado de definir os objetivos da equipe, conduzir a elaboração dos planos e tomar decisões estratégicas. A remuneração para esse cargo geralmente é superior a R\$ 15 mil, podendo ultrapassar os R\$ 40 mil, especialmente em escritórios de advocacia, empresas privadas e associações.

Por fim, o coordenador atua na área de inteligência política, estratégia e representação institucional. Sua remuneração geralmente varia entre R\$ 8 mil e R\$ 18 mil, com as melhores remunerações sendo encontradas no setor privado, com uma média de R\$ 6 mil a R\$ 25 mil.

1 Nota editorial: os dados apresentados têm como referência o ano de 2024.

Perfil dos profissionais e setores de atuação

A maioria dos cargos de liderança na atividade de RIG no Brasil, 75%, é ocupada por homens. Além disso, 72% dos profissionais nessa área são brancos, segundo uma pesquisa do *think tank* Pensar RelGov.

A pesquisa “O perfil do profissional de relações governamentais 2023”, conduzida por Eduardo Galvão, entrevistou 201 profissionais da área. Entre os participantes, 72% se identificaram como brancos, 21% como pardos, 5% como pretos e 1% como amarelos. Dessa forma, a proporção de profissionais negros (soma de pretos e pardos) é de 26%.

A desigualdade entre homens e mulheres também é significativa. Nos cargos de liderança, como presidente, CEO ou vice-presidente, três em cada quatro posições são ocupadas por homens, enquanto apenas uma é ocupada por uma mulher. No entanto, essa proporção se inverte no cargo de assistente, onde 86% são mulheres e apenas 14% são homens. Além disso, existe uma diferença salarial de cerca de 50% a favor dos homens em funções de analistas e diretores. Enquanto um diretor recebe um salário médio de R\$ 41,9 mil, uma diretora ganha em média R\$ 27,8 mil.

Ainda de acordo com a pesquisa da Pensar Relgov, os setores que mais demandam profissionais de RIG são: Farmacêutico (14,8%), Tecnologia da Informação (14,1%), Biotecnologia (11,7%) e Alimentos (10,2%). Essa alta demanda nos setores acima citados se explicam, primeiro, por serem altamente regulados e, em segundo lugar, por todos os setores estarem constantemente introduzindo novos produtos no mercado, o que gera um aumento da interação com o poder público.

Além disso, a maioria dos profissionais está concentrada em São Paulo (29%), Minas Gerais (11%) e Rio de Janeiro (8%). O Distrito Federal ocupa o 8º lugar na lista, com 2,70%. Essa distribuição se deve à localização das empresas e indústrias.

Modalidade de contratação

A contratação de serviços de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) pode ocorrer de diferentes formas, sendo as principais o contrato via CNPJ (Pessoa Jurídica), ou contrato via CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e cargos comissionados nos casos das assessorias parlamentares. Cada forma de contratação possui suas particularidades e benefícios, que devem ser considerados tanto pelo empregador quanto pelo profissional contratado.

Contratação via CNPJ (Pessoa Jurídica):

- Nessa modalidade, uma pessoa jurídica é contratada para a prestação de serviço terceirizado por meio de uma empresa estabelecida.
- O contratante não precisa arcar com encargos trabalhistas, como FGTS, INSS, férias e 13º salário, pois o profissional é responsável por esses pagamentos.
- O profissional tem mais autonomia sobre sua carga horária e forma de trabalho, em alguns casos, podendo atender a mais de um cliente ao mesmo tempo.
- Por outro lado, o profissional não possui direitos trabalhistas assegurados, como férias remuneradas, licença-maternidade e outros.

Contratação via CLT (Consolidação das Leis do Trabalho):

- Nessa modalidade, o profissional é contratado diretamente pela empresa, com carteira assinada, e tem todos os direitos trabalhistas assegurados pela legislação brasileira.
- O contratante é responsável pelo pagamento de encargos trabalhistas, como FGTS, INSS, férias e 13º salário, além de garantir outros benefícios previstos em lei.
- O profissional tem direito a benefícios trabalhistas.
- Por outro lado, o profissional tem menos flexibilidade em relação à sua carga horária e forma de trabalho, estando sujeito às normas e horários da empresa contratante.

Em resumo, a escolha entre contratar um profissional de RIG via CNPJ ou CLT depende das necessidades e da estrutura da empresa, bem como das preferências e objetivos do profissional. Ambas as formas de contratação possuem vantagens e desvantagens, sendo importante avaliar cada caso de forma individual.

Desafios e perspectivas

A atividade de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) desempenha um papel fundamental no cenário político e econômico do Brasil, influenciando diretamente a formulação e implementação de políticas públicas e regulamentações. Com o reconhecimento oficial da prática de *lobby* e a crescente profissionalização da área, torna-se cada vez mais importante discutir e avançar na regulamentação da atividade.

A diversidade de atuação, a alta demanda em setores estratégicos e a concentração geográfica dos profissionais destacam a relevância e a complexidade desse campo. A desigualdade de gênero e étnico-racial evidencia a necessidade de políticas inclusivas e afirmativas para garantir a representatividade e a igualdade de oportunidades na área.

A remuneração variada e os diferentes modelos de contratação refletem a diversidade de perfis e funções desempenhadas pelos profissionais de RIG. A compreensão desses aspectos é essencial para a construção de um ambiente mais transparente, ético e profissional nas relações entre o setor privado, o poder público e a sociedade civil.

Em um contexto de constante evolução política e regulatória, a atividade de RIG está em constante transformação, exigindo dos profissionais uma atuação cada vez mais estratégica e responsável. O avanço na regulamentação da atividade e o fortalecimento das práticas éticas e transparentes são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e democrático do País.

Referências e sugestões de leitura

D'ARAUJO, Maria C. (2015) **Lobbying**: influência e poder no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

GALVÃO, Eduardo (2019) **O Perfil do Profissional de Relações Governamentais**.

MACIEL, Marco (1984) **Regulamentação do Lobby no Brasil**.

Ministério do Trabalho (2018) **Cadastro Brasileiro de Ocupações (CBO)**.

OLIVEIRA, José R. (2018). **Lobby e Democracia**: a influência de grupos de interesse no Brasil. São Paulo: Saraiva.

PENSAR RELGOV (s/d). **Pesquisa sobre o Perfil do Profissional de Relações Institucionais e Governamentais**.

ROCHA, Fernando (2020) **Advocacy**: a arte de influenciar decisões políticas. São Paulo: Contexto.

SANTOS, Flávia (2017) **Relações Governamentais**: estratégias e técnicas de *lobby* no Brasil. São Paulo: Atlas.

SCHULER, Márcio. (2019) **Relações Governamentais**: o jogo inacabado. Florianópolis: Insular.

Relações Institucionais e Governamentais e Políticas Públicas

Manoel Leonardo Santos
Caio Cardoso de Moraes
Karoline Rodrigues de Moraes

Introdução

O processo de formulação de políticas públicas é complexo e influenciado por uma variedade de fatores e atores. Essas políticas são o resultado de uma intrincada cadeia de decisões ao longo do tempo, envolvendo múltiplos participantes, como o Presidente, parlamentares, líderes partidários, governadores, prefeitos, burocratas, juízes, grupos de interesse, sindicatos, movimentos sociais, jornalistas e em muitos casos uma parcela significativa da população. A interação entre esses atores, cada um com suas preferências, interesses e recursos, desempenha um papel crucial nesse processo.

Essa interação costuma ser moldada pelas características institucionais que estabelecem as regras do jogo político, incluindo o sistema eleitoral e partidário, a estrutura federativa do Estado brasileiro, a capacidade da burocracia e a independência do judiciário e dos órgãos de controle. No contexto do sistema presidencialista brasileiro, por exemplo, o presidente e os chefes dos poderes executivos locais possuem considerável poder para influenciar as políticas públicas, por meio de prerrogativas constitucionais como decretos, do manejo do orçamento, de iniciativas exclusivas em áreas estratégicas e do poder de nomeação. Mas apesar desses poderes, uma política

pública nunca é resultado da vontade e determinação de um único ator.

Essa complexidade institucional exige uma constante negociação e cooperação entre os diferentes participantes. Nós defendemos aqui que o profissional de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) tem um papel fundamental em todo esse processo.

Como este verbete não trata de uma área específica de atuação, ele pode ser útil para profissionais de RIG em geral, independentemente do campo onde desenvolvam suas atividades. Sendo assim, com foco no modelo de ciclos de políticas públicas, identificamos o papel do profissional em cada fase da política, enfatizando atividades que podem ser desempenhadas por ele ao longo do processo, destacando sua relevância.

Políticas Públicas

Existem muitas definições sobre o que são as políticas públicas. A definição de Thomas Dye (1984) é uma das mais famosas: política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Essa definição sucinta congrega uma ideia fundamental das políticas públicas que é compartilhada por muitos autores e pelo campo de modo geral: a centralidade do governo para a produção da política pública (MARQUES e FARIA 2018, BRASIL e CAPELLA 2016). A centralidade das ações governamentais para o campo de análise de políticas públicas foi resumida pela famosa expressão de Jobert e Muller (1987) e que virou um jargão da área: os estudos de políticas analisam o “Estado em ação”. Para citar a famosa frase de Thomas Dye (1976, *apud* HAM e HILL 1993, p. 18), o intuito é entender e explicar “o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isso faz”.

O foco na ação governamental não significa que apenas o governo importa na produção das políticas. Outros atores não estatais como a mídia, os *think tanks*, os grupos de interesses, pesquisadores, sindicatos, eleitores etc. também são atores importantes que participam e influenciam o processo de produção de políticas, mas no limite, são os governos que têm autoridade para decidir e produzir as políticas públicas.

Cabe aos outros atores tentar influenciar a tomada de decisão governamental.

Esses atores participam do processo político na defesa de suas ideias e interesses e desempenham um papel informacional importante no processo de formulação de políticas, pois são *experts* e detêm conhecimento especializado em suas áreas de atuação. Para promoverem seus interesses, eles se relacionam com os atores estatais que, no limite, são aqueles que decidem sobre as políticas públicas.

Relações Institucionais e Governamentais (RIG) é uma área de atuação que se concentra na interação entre organizações (sejam elas empresas, instituições, ONGs ou outras entidades) e o governo em suas diversas esferas (federal, estadual, municipal). Ela engloba uma série de atividades estratégicas e táticas com o objetivo de influenciar políticas públicas, regulamentações e decisões governamentais em prol dos interesses da organização que representa.

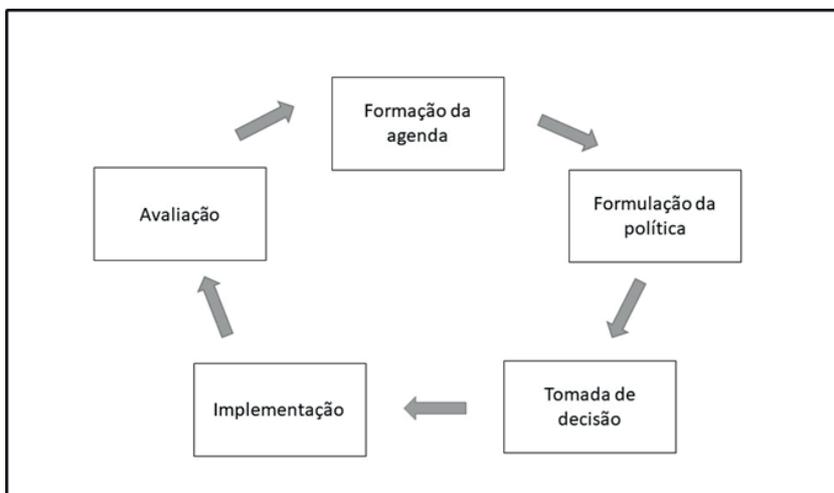
Mais do que apenas demandar determinadas soluções para o governo, os grupos de interesse e os profissionais de Relações Governamentais e Institucionais (RIG) podem e devem participar ativamente ao longo de todo o processo de produção de políticas públicas.

RIG e o ciclo de políticas públicas

A ideia de ciclo de políticas públicas é uma maneira parcimoniosa e didática de explicar a complexidade das diferentes etapas que compõem o processo de produção de políticas. As principais etapas desse ciclo são:

- a formação da agenda;
- a formulação das alternativas;
- a tomada de decisão;
- a implementação;
- a avaliação.

A figura a seguir representa visualmente a ideia de ciclo de políticas públicas.



O Ciclo de Políticas Públicas

Os profissionais de Relações Institucionais e Governamentais atuam em todas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas. A seguir, descrevemos as principais características de cada etapa e as ações dos profissionais de RIG em cada uma delas (MANCUSO e GOZETTO 2018).

A formação da agenda

A agenda é um conjunto de problemas públicos entendidos como relevantes. Existem milhares de problemas públicos competindo em busca de atenção governamental. Os grupos de interesses, sindicatos, ONGs, cidadãos, mídia etc. buscam chamar a atenção pública para seus problemas prioritários. Esse processo competitivo para chamar a atenção do governo para determinados problemas é chamado de formação da agenda. Em outros termos, esses atores políticos buscam colocar o tema na agenda do governo, ou seja, na lista de prioridades governamentais.

Os profissionais de RIG podem utilizar diversas estratégias para influenciar a formação da agenda, tais como:

- Análise da situação atual do segmento representado, com o intuito de definir as prioridades do mesmo;
- Análise de cenário e conjuntura política para avaliar o contexto e oportunidades estratégicas para incluir o tema na agenda do governo;
- Mapeamento de *stakeholders* para identificar possíveis aliados ou opositores;
- Ações de comunicação para chamar a atenção dos decisores.

Essas ações podem ser de contatos diretos com os decisores, ou ações indiretas para sensibilizar a opinião pública e mobilizar bases de apoio, por meio de abaixo-assinado, passeatas, protestos, campanhas de envio de cartas, e-mails e telefonemas etc.

Formulação da política

Uma vez que o tema entra na agenda, passa-se para a próxima etapa: a formulação das soluções para os problemas. Muitas vezes, os grupos que lutaram para colocar determinado tema na agenda já têm uma proposta de solução para o problema. No entanto, suas ideias serão processadas juntamente com as soluções de outros atores que também participam do processo político. Raramente a solução final será aquela pautada por um único ator. São considerados os custos e benefícios de cada alternativa disponível pelos tomadores de decisão. Nessa etapa, os profissionais de RIG se concentram em aproximar os interesses do grupo que representam das propostas discutidas e das decisões tomadas. Para alcançar esse objetivo, várias ações podem ser utilizadas:

- Monitoramento das propostas existentes sobre o tema;
- Análise técnica das propostas existentes e avaliação de seu impacto para os interesses representados;
- Análise de cenário político para identificar os posicionamentos dos atores relevantes e os impactos políticos da tomada de decisão;

- Tomada de posição acerca das propostas existentes;
- Busca por aliados e negociação do conteúdo das propostas. A partir da negociação entre diversos atores, uma proposta de política pode ser formulada.

Tomada de decisão

Apróxima etapa do ciclo das políticas públicas é a tomada de decisão, momento em que os tomadores de decisão escolhem a alternativa mais apropriada para solucionar determinado problema. Nessa etapa, uma ação importante é o levantamento sobre o perfil dos decisores e a ação direta junto a eles para influenciar a sua decisão. Trabalho que invariavelmente envolve uma atividade de conexão intensa, um verdadeiro corpo a corpo, visando três objetivos: persuadir possíveis opositores da ideia, ampliar o apoio conquistando os que ainda não tem opinião formada sobre o tema ou, por fim, reforçar os laços com os apoiadores já existentes.

Implementação

Após a decisão, vem a implementação das políticas públicas, o momento em que as regras e objetivos da política são colocados em prática. Profissionais de RIG podem avaliar em que medida a implementação está ocorrendo conforme o planejado, já que muitas vezes, os atores responsáveis pela implementação não são os mesmos que participaram do processo de formulação da política. Nesse caso, é importante ter em mente que, na maioria das vezes, uma vez que a política pública é implementada ela ganha contornos específicos, e não é exagero afirmar que ganha vida própria, em função de características adquiridas durante a implementação.

Esses novos contornos que a política adquire podem ser derivados de muitos fatores. Eles podem advir da ação intencional dos atores políticos envolvidos na implementação, tais como: os órgãos públicos, a burocracia, os grupos de interesse e até os usuários ou destinatários da política. Mas também podem ser consequência de choques externos, por exemplo: uma crise econômica que afete seu orçamento, uma mudança política que

altere as prioridades do governo sobre a política ou até mesmo um desastre natural.

O profissional de RIG também pode ter um papel importante nesta fase, que é o de monitorar a implementação da política pública identificando possíveis desvios de objetivos e/ou identificando déficits na implementação que podem comprometer a consecução dos objetivos da política. Faz parte do seu repertório de atividades aqui também comunicar os problemas, propor soluções e cobrar do poder público que faça os ajustes necessários para que a política seja efetiva. Para todos esses fins, o monitoramento da política é uma atividade fundamental.

Avaliação

Por fim, se executa a avaliação dos resultados ou efeitos da política pública. A avaliação de impacto das políticas é fundamental para os profissionais de RIG, para saberem se a política tem produzido efeitos positivos para o segmento representado ou se é necessário fazer ajustes na política. Após a avaliação, o ciclo pode ser reiniciado em qualquer um de seus estágios principais.

É preciso entender que o ciclo de políticas públicas é uma abstração teórica e parcimoniosa sobre o complexo processo de produção de políticas públicas. Na realidade, essas etapas não seguem necessariamente uma lógica sequencial e frequentemente essas etapas se misturam.

Políticas públicas e arenas decisórias

A produção de políticas pode ocorrer em diferentes arenas, seja no Executivo, no Legislativo ou até mesmo nas burocracias. Ela pode também ser alterada e ganhar novas formas pela via judicial, nos casos em que os tribunais forem acionados. Além disso, é importante salientar que todo esse processo é moldado pelas regras institucionais que organizam o processo decisório em cada arena.

A dinâmica federativa também importa. A depender do tipo de política, ela pode ser produzida no âmbito nacional, subnacional ou em ambos, e não raras vezes depender da

cooperação intergovernamental nos três níveis da Federação. Para o profissional de RIG, portanto, é fundamental considerar que o processo decisório está sempre interconectado, seja entre os poderes seja entre os diferentes níveis de governo.

Em muitos casos, uma política pública envolve inclusive um contexto internacional, como por exemplo, políticas de exportação e comércio internacional. Nesses casos, profissionais de RIG precisam estar atentos não apenas aos atores e instituições internos ao país, mas também aos atores e contextos internacionais. Num mundo cada vez mais globalizado, políticas públicas também tendem a ser influenciadas e afetadas por tendências globais. Ademais, a experiência internacional com políticas públicas desenvolvidas em outros países é uma fonte rica e indispensável de experiências.

O trabalho do profissional, portanto, tem que considerar as diferentes dimensões e arenas políticas envolvidas no processo decisório.

A informação e reputação como matérias primas do profissional de RIG

Conforme Mancuso e Gozetto (2018), a principal matéria prima dos profissionais de RIG é a informação, tanto a informação técnica sobre o tema da política pública, quanto a informação política sobre os efeitos da decisão. Além disso, a reputação dos profissionais de RIG é de extrema importância, pois ela reflete a confiabilidade e integridade de suas informações e ações. Uma reputação sólida aumenta a credibilidade das informações apresentadas e fortalece a relação de confiança entre os profissionais de RIG e os tomadores de decisão, facilitando o processo de influência e *advocacy* em prol dos interesses representados.

Em grande medida, a contribuição do profissional de RIG ao longo de todo o ciclo de políticas públicas depende diretamente do seu conhecimento e expertise na sua área de atuação e da sua reputação junto aos tomadores de decisão e da sociedade.

RIG, democracia e boas práticas

Segundo Gozetto e Mancuso (2018), a redemocratização iniciada no Brasil na década de 1980 desencadeou um movimento de profissionalização do *lobby* no País, uma tendência que se fortaleceu ao longo do tempo. Em ambientes não democráticos, o processo decisório costuma ser centralizado e pouco transparente, tornando a atuação do lobista menos dependente do profissionalismo.

Por outro lado, em contextos democráticos, onde o processo decisório é mais descentralizado, institucionalizado e aberto ao escrutínio público, a qualidade do trabalho do profissional de RIG torna-se crucial para o seu sucesso. Isso incentivou fortemente os profissionais de representação de interesses, através da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), a consolidar valores democráticos, éticos e a aprimorar suas habilidades e práticas.

Como os profissionais de Relações Institucionais e Governamentais desempenham um papel crucial nesse processo, contribuindo com recursos como expertise técnica, redes de relacionamento e engajamento social, é importante que sua atuação esteja ancorada em boas práticas, na responsabilidade política e na defesa intransigente da democracia. A Abrig tomou algumas iniciativas importantes nessa direção.

O estabelecimento do Código de Ética e Conduta pela Abrig representa um passo significativo para a profissionalização da área de RIG, especialmente no que diz respeito às políticas públicas. Criado em 2021, este conjunto de diretrizes reflete o compromisso da entidade em promover os princípios éticos e democráticos que devem orientar a atuação dos seus membros, líderes, associados e colaboradores no âmbito das políticas públicas. Embora não abranja todos os profissionais e organizações de RIG no Brasil, as normas estabelecidas pelo Código da Abrig configuram um importante modelo de autorregulação para o setor e suas práticas profissionais.

O Código tem como objetivo orientar a conduta de todas as pessoas, físicas e jurídicas, que atuam e interagem com a Abrig, independentemente do vínculo que mantenham com a entidade, contribuindo para o aperfeiçoamento do comportamento ético,

nas relações internas e externas; concretizar as expectativas e os interesses legítimos dos associados, em relação ao comportamento ético; preservar a boa imagem e a reputação da entidade, contribuindo para o desenvolvimento e fortalecimento da Abrig, de modo a ampliar e reforçar a confiança que goza dos associados, empregados, colaboradores e sociedade em geral; e aperfeiçoar os padrões de conduta e consolidar a transparência na condução dos negócios da entidade (ABRIG 2021).

De acordo com o Código de Conduta da Associação, os conselheiros, dirigentes, empregados e colaboradores têm uma série de responsabilidades a cumprir. Entre elas, destacam-se a necessidade de agir com integridade em todas as situações, evitar conflitos de interesses, utilizar os recursos da organização de acordo com seus interesses, abster-se de solicitar favores pessoais e não expressar opiniões pessoais em nome da Abrig, exceto em casos autorizados. Além disso, devem manter a imparcialidade ao lidar com presentes e favores, respeitando os limites legais e políticos da instituição. Quanto à segurança e tratamento da informação, é essencial proteger sua integridade, comunicar-se com honestidade com agentes públicos e outros interessados, e garantir que os registros contábeis e financeiros estejam em conformidade com as leis e normas internas (ABRIG 2021).

Por meio da publicação de materiais como a *Cartilha de Relações Institucionais e Governamentais* (2019), o *Manual Jovem RIG* (2019), o livro *Mentores em Relações Institucionais e Governamentais* (2021), o *Manual de Relações Institucionais e Governamentais – Especialidade Saúde* (2021), e o *Manual de Relações Institucionais e Governamentais em Tecnologia e Inovação*, a Abrig tem fornecido orientações claras e práticas sobre a atividade de RIG, promovendo o aprimoramento e a educação dos profissionais, assim como incentivado a integração e especialização de interessados na área.

Em 2020, por exemplo, a Associação, em parceria com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) elaborou o *Guia de Prática Recomendada em RIG - Relações Institucionais e Governamentais*. Este guia oferece diretrizes técnicas, éticas e padronizadas para orientar as melhores práticas de conduta e atuação no campo de RIG. Fundamentado na experiência de organizações internacionais e de outros países, incluindo o Brasil,

o documento responde à crescente demanda por transparência e ética na área, abordando temas como código de ética e conduta, relacionamento com agentes públicos, solicitação de audiências, prevenção de conflitos de interesse e comportamento profissional em ambientes públicos.

A atuação dos profissionais de RIG é fundamental para a produção de políticas públicas eficazes, representativas e democráticas. Esses profissionais desempenham um papel crucial ao articular interesses de diversos setores da sociedade com o poder público. A transparência e a ética são pilares essenciais nesse processo, garantindo que as demandas e propostas sejam apresentadas de maneira clara e responsiva, favorecendo a qualidade das políticas e da democracia.

Referências e sugestões de leitura

ABRIG (2019) **Manual Jovem RIG**. Brasília: ABRIG. Disponível em: https://abrig.org.br/images/publicacoes/manual-jovem-rig-2019-verso_01-.pdf.

ABRIG (2021) **Manual de Relações Institucionais e Governamentais**: – Especialidade Saúde. Brasília, DF: ABRIG, 2021. Disponível em: https://abrig.org.br/images/manual-jovem-rig_11_11_2021_baixa.pdf.

ABRIG (2023) **Manual de Relações Institucionais e Governamentais em Tecnologia e Inovação**. Brasília: ABRIG. Disponível em: https://abrig.org.br/images/acervo/manual-de-relacoes-institucionais-e-governamentais-em-tecnologia-e-inovacao_2023.pdf.

ABRIG; ABNT (2020) **Norma Técnica ABNT PR 10015**: prática recomendada para RIG. Brasília: ABRIG, 2020.

DYE, Thomas D. (1984) **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: PrenticeHall.

BRASIL, Felipe G.; CAPELLA, Ana C.N. (2016) **Os estudos das políticas públicas no Brasil**: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje* 25(1): 71-90.

HAM, C; HILL, M. (1993) **Política e Análise de Política**. In: Ham, C; Hill, M. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Campinas, 1993.

MANCUSO, Wagner P; GOZETTO, Andréa C.O. (2018). **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV.

MARQUES, E.; FARIA, C.A.P (orgs.) (2018) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz.

SERTÓRIO, Jonas; OLIVEIRA, Kathleen; PAIXÃO, Ingrid; BELTRÃO, Gabriela (orgs.) (2021). **Mentores em relações institucionais e governamentais**. São Paulo, SP: Lux.

VENUTO, Carolina Amaral; FAYET, Eduardo Alves; NAVARRO, Rodrigo. **Cartilha de Relações Institucionais e Governamentais da Abrig**: Diálogo, Ética e Transparência. Brasília, DF: ABRIG, 2019. 20 p.

3

Campos e aplicações



Relações Institucionais e Governamentais no Poder Legislativo Municipal

Abel Franco Larini

Silmara Helena Pereira de Paula

Introdução

A Constituição Federal de 1988 estruturou o federalismo no Brasil garantindo a Estados e Municípios maior autonomia na elaboração e execução de políticas públicas. Se por um lado, a reorganização das atribuições e competências dos entes federados, pautada em um processo de descentralização, ampliou a capacidade dos governos locais de adequar programas e estratégias às características do seu território, por outro, vem exigindo de gestores maior habilidade na distribuição dos recursos, no diálogo com os diferentes atores e na construção de arranjos institucionais capazes de fortalecer a governança colaborativa.

Ainda que a União ocupe posição de destaque na gestão das políticas públicas, Estados e municípios também podem e devem criar instâncias de Relações Institucionais e Governamentais (RIG's), que facilitem a elaboração e implementação de planos e projetos para além dos seus limites territoriais e resolvam de forma conjunta problemas comuns envolvendo os cidadãos, principalmente, em áreas como segurança pública, planejamento urbano e mobilidade.

No Federalismo à brasileira, os Municípios tornaram-se “pessoas jurídicas de direito público e titulares de direitos e obrigações que lhes conferem poderes para atender interesses das populações locais”, através da auto-organização, do autogoverno,

da autorregulação e da autogestão (Formação e Desafios do Estado Brasileiro, Enap, 2024 disponível em <https://enap.gov.br/index.php/pt/cursos/pos-graduacao/especializacao>).

Nesse contexto, o Poder Executivo local costuma exercer, sem muito esforço, o protagonismo das relações institucionais visto que é sua responsabilidade a execução de políticas públicas para atendimento das necessidades da população.

As peças orçamentárias – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – são os principais instrumentos de distribuição dos recursos públicos, de cumprimento do plano de governo e de entrega de serviços para a sociedade.

É de competência do Poder Executivo elaborar o Orçamento Municipal. Mas, no sistema democrático brasileiro, cabe ao Poder Legislativo aprovar as Leis Orçamentárias, conferindo aos legisladores a chance de interferir nas prioridades definidas pela administração municipal. Ou seja, cabe a eles o «poder de veto» sobre as propostas apresentadas pelo prefeito.

Assim, mais do que uma peça técnica e jurídica, o Orçamento é uma peça política e é natural, portanto, que o Poder Legislativo reivindique maior controle sobre onde e como aplicar os recursos públicos e, dessa forma, também exerça controle sobre as ações do chefe do Executivo. Essa capacidade de intervenção foi sendo ampliada e reduzida ao longo da história de construção das regras orçamentárias no Brasil.

A instituição do Orçamento Impositivo na esfera federal por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, mais do que atender a essa demanda dos congressistas, criou um novo mecanismo de RIG, e mudou o relacionamento entre a Câmara dos Deputados e o governo federal. Independentemente da qualidade das relações estabelecidas, o fato é que o instituto das emendas impositivas retirou do Poder Executivo a exclusividade de apontar como e onde serão investidos os recursos públicos, fortalecendo o papel estratégico do Legislativo federal.

Alguns municípios replicaram a Lei aprovada pelo Congresso Nacional e instituíram o Orçamento Impositivo em seus territórios, como foi o caso de Arujá – cidade de pouco mais de 90 mil habitantes localizada na região do Alto Tietê, nas proximidades da capital

paulista – onde a lei foi aprovada em 2018. Na ocasião, os legisladores afirmaram que as emendas impositivas seriam “medidas efetivas de fortalecimento do Legislativo e da representatividade popular de nós, vereadores”.

A experiência arujaense

Em Arujá, o Orçamento Impositivo foi criado em 2018, a partir da proposição e aprovação pelo Plenário da Casa da emenda nº 65 à Lei Orgânica do Município. O texto, praticamente idêntico ao aprovado pela Câmara dos Deputados, determinava a destinação de 1,2% da Receita Líquida do Município para atendimento às emendas individuais dos parlamentares e tornava a sua execução obrigatória pelo prefeito. Previa, ainda, que 50% dos recursos das emendas impositivas fossem direcionados à saúde.

Em 2023, uma nova emenda à Lei Orgânica foi aprovada ampliando o percentual destinado ao Orçamento Impositivo para 1,5% da Receita Corrente Líquida com acréscimo de dois novos parágrafos à Lei.

As emendas impositivas inseriram uma nova lógica e um modelo diferenciado de atuação do Parlamento Municipal de Arujá, alargando suas competências e sua influência sobre o orçamento público e atraindo outros atores para a arena de debates. Considerando esse contexto é que os autores propõem neste artigo a inclusão das emendas impositivas no âmbito das RIGs considerando que esse novo instituto impacta diretamente na relação entre os Poderes Legislativo, Executivo e a sociedade civil nos municípios, fazendo surgir novas e mais complexas configurações institucionais no processo de elaboração, discussão e gestão do Orçamento Público.

Trata-se, pois, de analisar, sem pretensão de esgotar os estudos nesse sentido, as consequências – positivas e negativas – da ampliação do poder de intervenção das Câmaras Municipais na estratégia de gestão da política pública do governo local e o surgimento de novos atores na disputa por recursos orçamentários.

Os atores

A elaboração, gestão e execução das emendas impositivas envolve a atuação de vários atores, com maior ou menor grau de capital social e político. Além dos vereadores e do prefeito, integram esse processo de forma ativa:

- Os secretários municipais, responsáveis pela gestão dos serviços da administração;
- Entidades representativas e organizações sociais que mantêm convênios ou termos de cooperação com a administração ou que pretendem viabilizá-los;
- A sociedade civil, representada por lideranças de bairro e cidadãos que defendem maior volume de recursos para ações que consideram estratégicas para atendimento dos interesses da coletividade;
- Órgãos internos da Casa como a Procuradoria da Mulher e a Escola do Legislativo, por exemplo, que dependem do orçamento da Câmara para execução de seus projetos;
- Servidores públicos da Câmara Municipal – comissionados e efetivos – que são responsáveis pela elaboração, inclusão e acompanhamento da execução das emendas;
- Servidores públicos da Prefeitura que ficam responsáveis em suas respectivas áreas pela elaboração de relatórios de prestação de contas sobre a execução das emendas impositivas, essencialmente.

Relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo – o que muda na relação institucional entre prefeito e vereadores após instituição das emendas impositivas

O Poder Legislativo exerce controle político e administrativo sobre o Poder Executivo. “Ele tem a função constitucional de exercer

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública com auxílio do Tribunal de Contas” (Formação e Desafios do Estado Brasileiro, Enap, 2024 disponível em <https://enap.gov.br/index.php/pt/cursos/pos-graduacao/especializacao>).

Assim como ocorre no Congresso a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo nos Municípios alterna-se entre harmoniosa e conflituosa. A instituição das emendas impositivas pode aumentar a tensão à medida que mais atores possuem poder de veto e negociação.

Quando da criação do Orçamento Impositivo em Arujá, os legisladores registraram na justificativa o descontentamento com a prática recorrente dos prefeitos de não atenderem a demanda dos vereadores através das emendas “normais”. Diz o texto original: “Atualmente, o Executivo não é obrigado a aplicar as emendas apresentadas durante a tramitação da tríade orçamentária. Não obstante, o fato de que as emendas apenas se concretizarem por vontade do Poder Executivo, é uma constante os vereadores apresentá-las atendendo as demandas populares em áreas como Saúde, Educação, Assistência Social, Planejamento, Serviços, entre outros”.

O texto indica que, apesar dos vereadores apresentarem sugestões consideradas pertinentes e alinhadas ao interesse público, a discricionariedade para sua aplicação, exercida pelo Prefeito, fazia com que essas emendas fossem na prática ignoradas.

Para evitar que esse ambiente de rivalidade se aprofunde é essencial a ampliação do diálogo entre Legislativo e Executivo a fim de propiciar um ambiente de equilíbrio nas relações institucionais e de compartilhamento das competências capazes de gerar governança colaborativa e resultados positivos para a sociedade.

Se bem direcionadas, as emendas impositivas têm potencial de fortalecer políticas públicas estratégicas e de grande impacto. Isso exige alinhamento de objetivos entre os Poderes e, principalmente, a partilha dos dividendos políticos. Ou seja, a decisão conjunta de parlamentares de destinarem parte de suas emendas a um projeto de governo, que afetará centenas ou até milhares de pessoas, exigirá acordos de repartição dos créditos pela execução daquela obra ou serviço.

Por outro lado, a competitividade desmedida, por conta dos recursos orçamentários, pode fazer com que vereadores desidratem políticas de interesse do governo e da cidade como forma de demonstração de poder e criem demandas ainda maiores para o Poder Executivo.

Em Arujá, a redação original da lei que criou o Orçamento Impositivo indica o estabelecimento de um sistema de “peso e contrapeso” entre os poderes. Veja-se: em 2018, o Plenário da Casa propôs e aprovou a emenda nº 131 à LDO de 2019 criando a obrigatoriedade de elaboração pelo Poder Executivo de relatório de prestação de contas da execução das emendas impositivas (artigo 15 C).

Já os artigos 15A e 15B preveem a “compatibilização das emendas com a disponibilização orçamentária” e a possibilidade de não execução delas pelo Poder Executivo, desde que identificados impedimentos de ordem “técnica e legal”. Para tanto, a prefeitura deverá encaminhar até 120 dias após a publicação da Lei Orçamentária, para análise dos vereadores, um relatório justificando a impossibilidade, permitindo assim ajustes orçamentários conjuntos ao longo do exercício.

Na prática, a medida cria um instrumento de arranjo institucional que equilibra forças e respeita a competência dos Poderes e o exercício de suas atribuições, estabelecendo regras claras de diálogo, coparticipação na gestão do destino das propostas de emenda cuja aplicação seja inviável e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Relação entre Poder Legislativo e secretários municipais

A instituição das emendas impositivas também estabeleceu novas relações entre o Poder Legislativo e os secretários municipais. Os gestores, antes preocupados em persuadir o prefeito a priorizar ações de suas respectivas pastas durante a elaboração das peças orçamentárias, agora percebiam a oportunidade de ingressarem como atores relevantes em outra arena de debates: a Câmara Municipal.

Isso porque estabelecer relações com o Parlamento e convencer um vereador a indicar recursos de suas emendas impositivas para reforçar dotações orçamentárias da secretaria A ou da secretaria B tornou-se estratégia para viabilizar a implementação ou a ampliação do alcance de projetos propostos pelos gestores, inicialmente, no âmbito do governo.

A princípio essa aproximação é positiva pois alinha a destinação das emendas impositivas a projetos já previstos no plano de trabalho das secretarias, facilitando a sua realização e o atendimento das demandas da população.

Por outro, esse diálogo pode extrapolar as relações institucionais tornando-se objeto de atendimento a interesses patrimonialistas e personalistas com pouca ou nenhuma relação com o aprimoramento das políticas públicas. Esses exemplos são regularmente vistos no Congresso com relação, para citar um dos casos, de municípios inseridos nas bases eleitorais dos deputados.

Outro risco é o uso excessivo dos recursos das emendas para despesas corriqueiras ou que já deveriam estar previstas no Orçamento como, por exemplo, a compra de computadores para uma determinada secretaria. Ainda que seja uma demanda legítima e que possa impactar positivamente na prestação de serviços à população, incorre no perigo de transferir para o Legislativo a obrigação de estruturar um serviço ou uma pasta cuja criação deveria supor recursos para seu pleno funcionamento.

Relações do Poder Legislativo com entidades e organizações sociais

A maior influência do Poder Legislativo sobre o orçamento, possibilitando o redirecionamento dos recursos e o reforço (ou não) de ações governamentais, também amplia a capacidade de diálogo do Poder Legislativo com a sociedade civil organizada, considerando a possibilidade real de tornar as demandas desses grupos sociais prioridade dentro do Orçamento Municipal contrastando, muitas vezes, com o plano inicial do governo.

Entidades sociais já constituídas e que possuem convênio com a Prefeitura podem vislumbrar um aumento no valor do repasse de recursos a partir de uma articulação com a Câmara Municipal por meio de vereadores simpáticos à determinada causa.

O caso mais bem-sucedido em Arujá nesse sentido é o da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) que, devido à credibilidade e a boa articulação política, consegue, anualmente, angariar apoio dos parlamentares para obtenção de recursos, melhorando a qualidade do serviço prestado. Ao mesmo tempo, novas associações e organizações também começaram a pleitear recursos orçamentários para execução de seus projetos sociais em áreas como esporte, cultura e saúde.

Considerando que a atuação do Terceiro Setor tornou-se essencial para fortalecimento de políticas nas mais diversas áreas, é salutar que o Poder Legislativo identifique entidades e ou organizações habilitadas a prestar serviço de qualidade e possa apoiá-las financeiramente, por meio da destinação de emendas. Mais uma vez, no entanto, vale o alerta de que essa relação deve primar pelo interesse público.

Relação entre o Poder Legislativo e a sociedade civil

As dificuldades de acompanhamento, pela sociedade civil, do processo de deliberação sobre o orçamento da cidade são um dos desafios postos quando se trata de discutir o direcionamento dos recursos públicos.

Considerando o aspecto discricionário da aplicação do dinheiro reservado às emendas impositivas, a ausência de participação popular na discussão sobre o orçamento afeta o controle social sobre a definição do que realmente é prioridade, podendo aprofundar as desigualdades sociais.

Sem uma efetiva participação popular e uma discussão conjunta dos problemas da cidade, o orçamento, assim como as emendas, tornam-se instrumentos de atendimento de interesses de grupos com maior poder econômico e político e, portanto, maior influência sobre o Parlamento.

Assim como o orçamento, as emendas impositivas devem ser utilizadas pelas Câmaras Municipais como forma de amplificar

o olhar do governo sobre as necessidades de todos os cidadãos, principalmente aqueles que não conseguem ter voz. Sobre essa perspectiva, a responsabilidade dos vereadores quanto à sua representatividade torna-se ainda maior.

Vale ressaltar que a Câmara de Arujá vem cumprindo os requisitos legais exigidos no que tange à realização de audiências públicas para apresentação e discussão do Orçamento, em horários noturnos, com o intuito de facilitar a participação do cidadão. Também mantém canal de comunicação direto com a população através de e-mail para recebimento de propostas.

Ainda assim, os esforços têm sido insuficientes para atrair um público considerável à Câmara. Talvez pelo fato de a complexidade do assunto exigir investimentos em políticas de educação para a cidadania e letramento político.

Relação do Poder Legislativo e seus órgãos para elaboração do seu próprio orçamento

Assim como na elaboração do Orçamento, o Poder Legislativo vem agregando mais funções àquelas consideradas corriqueiras ou inerentes a sua criação, entre as quais, a de fiscalização do Poder Executivo.

É notável como a criação de órgãos como a Procuradoria da Mulher e a Escola do Legislativo, por exemplo, que existem na Câmara de Arujá, vem alargando o espaço de atuação parlamentar. Para tanto, esses órgãos precisam de Orçamento e as emendas impositivas voltam ao debate como possibilidade de angariar recursos para essas políticas que extrapolam o papel convencional da instituição, porém, impactam em sua imagem perante a sociedade.

Por isso, gestores desses órgãos também já perceberam que precisam articular-se politicamente para manter sua atuação e garantir a efetivação de suas políticas e, dessa forma, entrando na disputa saudável pelo quinhão disponibilizado aos vereadores no orçamento da cidade.

Relações entre o Poder Legislativo e os servidores públicos no âmbito da Câmara Municipal

Outro aspecto que entendemos importante abordar nesta análise é o impacto das emendas impositivas sobre o trabalho dos servidores da Câmara Municipal. No caso de Arujá, é possível identificar de imediato pelo menos três setores diretamente demandados por essa medida.

O primeiro deles, sem dúvida, é a Secretaria Legislativa, responsável por receber as proposições dos parlamentares e organizá-las para discussão e deliberação na pauta. Em seguida, temos o Departamento de Contabilidade que presta assessoria técnica na verificação da viabilidade financeira e legal das emendas indicadas pelo Parlamento, produzindo um relatório final com um parecer sobre cada uma delas.

Por fim, o Departamento de Comunicação que tem como atribuição divulgar as emendas impositivas, destacando as principais contribuições oferecidas ao Parlamento à proposta orçamentária apresentada originalmente pelo governo municipal.

Para além do impacto na rotina de trabalho, a instituição das emendas impositivas exige mais conhecimento e habilidades técnicas dos servidores para compreensão do orçamento público, indicando à Câmara Municipal a necessidade de preocupar-se com o constante aperfeiçoamento de seu quadro.

E esse aperfeiçoamento contínuo também afeta os Gabinetes Parlamentares responsáveis pela elaboração das propostas. A eficiência na apresentação das proposições, do ponto de vista técnico e político, também depende de uma equipe de assessores devidamente preparada para atender essa nova demanda.

Relações entre o Poder Legislativo e os servidores públicos da Prefeitura

A exigência de prestação de contas da execução das emendas impositivas também trouxe repercussão no trabalho de servidores públicos das mais diversas secretarias da Prefeitura. Isso porque a elaboração do relatório que trata do acompanhamento da execução das emendas impositivas é de responsabilidade das áreas

beneficiadas com os recursos parlamentares.

Não é raro os vereadores identificarem problemas de atualização dos dados e até dificuldades de acesso ao relatório, gerando cobranças diretas ao gestor da pasta. Por outro lado, essa situação requer maior atenção dos gestores quanto à prestação de contas e a confirmação da execução da política pública para a qual o recurso financeiro foi direcionado não apenas através de relatórios, mas *in loco* e também nas audiências públicas relativas aos quadrimestres. Obrigatórias, elas também se tornaram espaço de *accountability* do Poder Executivo ao Poder Legislativo no que se refere à execução das emendas.

Exemplos de práticas

A criação do Orçamento Impositivo em Arujá, de um modo geral, vem colaborando no fortalecimento de políticas de interesse público.

Há muitos exemplos positivos de aplicação dos recursos oriundos de emendas impositivas em ações para consolidação de projetos em áreas como esportes e cultura e de atividades desenvolvidas pelo Terceiro Setor, que também exigem articulações entre os pares para sua efetivação.

Mais uma vez, citaremos o caso da Apae que, com o apoio de quase todos os vereadores da Casa Legislativa, conseguiu angariar recursos financeiros para compra de veículos e início de uma obra de ampliação de sua sede, por exemplo.

Outra entidade que, costumeiramente, tem atendidos seus pleitos na Câmara é a Associação dos Estudantes Técnicos Universitários de Arujá - a Aeuta - que oferece transporte subsidiado a estudantes da cidade para se dirigirem a instituições de ensino de outros municípios. A entidade possui convênio com a Prefeitura e tem conseguido apoio à causa estudantil através do diálogo com os vereadores.

Causas e demandas da sociedade civil como o desenvolvimento de políticas voltadas a pessoas com deficiência ou com Transtorno do Espectro Autista (TEA) também receberam reforço orçamentário e financeiro por meio da atuação parlamentar.

Assim como no Congresso Nacional, onde as emendas dos deputados são fundamentais na composição do orçamento da saúde, no âmbito do município de Arujá não é diferente. Ainda que receba as transferências constitucionais obrigatórias – em percentuais acima do indicado – o orçamento da área é sempre pressionado pelo aumento crescente da demanda por atendimento.

A união dos vereadores na destinação de parte dos valores de suas emendas a projetos como o Pró-Criança e o Centro de Especialidades demonstram como a união de esforços aliada a uma compreensão do que é prioridade para a cidade pode mudar a realidade de um setor. E isso vem acontecendo em Arujá com a obrigatoriedade de destinação de 50% dos valores das emendas à saúde. No caso do Centro de Especialidades, o Poder Legislativo se uniu para direcionar todos os recursos reservados à saúde para custeio do equipamento, um pleito antigo da população, e que possibilitou o seu funcionamento imediato.

Recursos de emendas também têm sido direcionados para atuação de conselheiros tutelares, agentes comunitários de saúde e outras categorias.

Desafios e perspectivas

A descentralização da execução das políticas públicas através de uma prática federalista ainda carece de ajustes e aperfeiçoamentos visto que ainda há áreas de sombras em relação às competências dos entes federados. No entanto, torna-se mais evidente o aumento das responsabilidades dos Municípios em relação à solução dos problemas locais, muitas vezes, de forma colaborativa ou não com o Estado e a União.

Nesse aspecto é que os autores entenderam a importância de inserir as emendas impositivas como uma etapa deste processo de mudança nas Relações Institucionais e Governamentais (RIGs) entre os Poderes constituídos no município – Legislativo e Executivo – e atores da sociedade civil organizada ou não para colocá-las sobre escrutínio e, dessa forma, permitir seu aperfeiçoamento.

Ainda que careça de maior controle social, é possível apreender das observações práticas que a instituição das emendas impositivas é uma medida que transfere parte das competências de

elaboração do Orçamento ao Legislativo com boas perspectivas de melhoria das políticas públicas.

No entanto, sem a ativação e funcionamento dos organismos de controle também podem se transformar em espaços de disputa e de consolidação das desigualdades sociais, a partir de uma prática patrimonialista e personalista ainda muito presente no Estado Brasileiro.

Por fim, como já dito, sem a pretensão de esgotar o tema, o debate sobre as emendas impositivas deve ser considerado como parte importante das relações intergovernamentais devido à sua capacidade de influir na gestão dos recursos públicos e mobilizar atores, dos mais diferentes setores, na discussão sobre o direcionamento e aplicação do dinheiro arrecadado nas cidades.

Referências e sugestões de leituras:

CÂMARA MUNICIPAL DE ARUJÁ. **Leis Municipais**. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Aruja-SP>

GRIN, Eduardo J. (2024) **Formação e desafios do Estado brasileiro**. Curso de MBA em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível em: <https://enap.gov.br/index.php/pt/cursos/pos-graduacao/especializacao>

GODOY, Samuel N.; PERES, Úrsula D. (2024). **As regras orçamentárias no Brasil**. Nexo Políticas Públicas. Disponível em <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2020/12/07/as-regras-orcamentarias-no-brasil>

ROUBICEK, Marcelo (2024) **Qual o papel das emendas de comissão pós-orçamento secreto?** Disponível em <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2024/01/23/emendas-de-comissao-diferenca-orcamento-secreto>



Relações Institucionais e Governamentais no Poder Legislativo Estadual

Agnes Thaís Sacilotto
Eliezer Ribeiro da Costa

Definição

As Relações Institucionais e Governamentais (RIG) envolvem a interação formal e informal entre os poderes públicos, entidades privadas e organizações sociais, com o objetivo de influenciar, negociar e coordenar ações governamentais para a formulação de políticas públicas. Essas relações são fundamentais para a governança democrática, pois garantem a cooperação interinstitucional e a gestão eficaz dos interesses públicos. Elas envolvem estratégias de negociação, diálogo contínuo, e articulação entre os diversos níveis de governo e setores da sociedade e caracterizam a complexa organização territorial de poder, característica do sistema federativo adotado no Brasil, e influenciam de modo determinante as decisões dos gestores governamentais (ABRUCIO e FRANZESE 2007). As RIG podem ainda ser definidas como um conjunto de objetivos, estratégias e ações para manter um “diálogo contínuo, organizado, profissional, legal, ético, transparente e objetivo com o governo” e dentro do governo (GALLAN 2012, p. 24).

Como um recorte desse relacionamento mais amplo, as Relações Institucionais e Governamentais no Poder Legislativo estadual compreendem as mesmas interações, agora aquelas compreendidas entre o Legislativo estadual e outros poderes governamentais, incluindo os órgãos da administração direta e

indireta, visando o alinhamento de políticas públicas, a eficiência legislativa, o alinhamento de decisões administrativas e políticas, e aspectos financeiros, como a gestão do orçamento público. Esses canais de comunicação e articulação são essenciais para a formulação de políticas públicas eficazes e para a governança transparente e colaborativa no âmbito estadual.

Sob o prisma da governança pública, Bresser-Pereira (1998) destacou a importância de modernizar as interações entre as instituições governamentais, promovendo eficiência, transparência e participação enfatizando a necessidade de implementar um modelo gerencial no setor público que privilegie a eficiência na gestão dos serviços públicos, sem abdicar dos mecanismos de controle e responsabilização democrática. Tal dinâmica fortaleceria a capacidade do Estado em responder às demandas da sociedade de forma mais ágil, mantendo o equilíbrio e promovendo uma coordenação mais eficaz entre os poderes.

Adicionalmente, as RIG no Poder Legislativo estadual podem ainda ser observadas sob o prisma da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133 de 1º de abril de 2021) que trouxe importantes atualizações no que se refere aos convênios, acordos e instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da administração pública. Esses acordos e convênios são parte da dinâmica relacional entre os órgãos da administração pública, fazendo parte dela aqueles relacionados ao Poder Legislativo Estadual.

Contexto no Brasil

No Brasil, o Poder Legislativo estadual exerce uma função típica constitucional essencial ao elaborar legislações (art. 59, CF) e fiscalizar o Poder Executivo (art. 49, X, CF). Essa atuação deve garantir que as leis estejam alinhadas com as demandas sociais e sejam elaboradas com base em uma relação harmoniosa e produtiva entre os poderes. No entanto, a complexidade e a diversidade de interesses muitas vezes resultam em desafios relacionados à coordenação e à busca por consensos.

Essa complexidade é maximizada pelo papel fundamental que o Poder Legislativo estadual tem na elaboração e aprovação do orçamento anual. As Relações Institucionais e Governamentais

permitem que o Legislativo e o Executivo coordenem a distribuição de recursos, o monitoramento da execução do orçamento e a fiscalização do uso desses fundos. Dentro desse processo orçamentário, as emendas ao orçamento são um mecanismo crucial para que os deputados estaduais possibilitem os recursos para que venham a atender às demandas locais.

Nesse mesmo sentido, a citada Nova Lei de Licitações (LC 14.133/2021) reforça a necessidade de maior transparência e responsabilidade na gestão de instrumentos formais que correlacionam as parcerias e convênios entre órgãos públicos, estabelecendo critérios mais rigorosos para sua formalização e execução. Agora, os convênios, acordos de cooperação e contratos de gestão exigem planejamento detalhado, acompanhamento contínuo e prestação de contas. Isso influencia diretamente as relações institucionais ao exigir uma maior articulação entre o Legislativo e o Executivo na fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos, promovendo uma governança colaborativa mais sólida.

Os convênios e acordos tornam-se, assim, parte essencial do processo de articulação entre os poderes, sendo frequentemente utilizados para viabilizar a execução de emendas parlamentares e programas orçamentários de interesse regional e local, o que expande as possibilidades de execução de políticas públicas e permite a alocação recursos de forma mais eficaz. Além disso, o estabelecimento de novos instrumentos congêneres pode favorecer uma maior flexibilidade e agilidade na implementação de políticas públicas, mantendo a observância dos princípios de legalidade, eficiência e publicidade, fundamentais nas relações entre os poderes, além de exigir uma cooperação mais estruturada entre Legislativo, Executivo e órgãos de controle e, também, fortalecer a *accountability* nas decisões envolvendo recursos públicos e sua destinação.

Principais atores e suas funções

As Relações Institucionais e Governamentais no Poder Legislativo envolvem diversos atores com papéis específicos. Entre eles, o Poder Executivo estadual é responsável pela apresentação de

projetos de lei sobre matérias de sua competência, conforme previsão constitucional. Isso abrange propostas relacionadas ao orçamento anual (LOA), às diretrizes orçamentárias (LDO), ao plano plurianual (PPA), à criação e extinção de cargos públicos, ao aumento de remuneração de servidores, e à organização administrativa do Executivo. Além dessas competências exclusivas, o Executivo também elabora o orçamento e executa sua gestão, mantendo constante articulação com o Legislativo para a aprovação e ajuste de matérias de interesse ao longo do exercício fiscal.

Os deputados estaduais exercem funções cruciais como a fiscalização do Executivo, monitorando a execução de políticas públicas e a aplicação de recursos, e promovendo o controle sobre o Executivo por meio de comissões parlamentares e solicitações de informações. Os deputados também participam de comissões temáticas e permanentes que analisam propostas de lei, fiscalizam setores específicos e realizam audiências públicas para ouvir a sociedade. No âmbito da articulação política, interagem com diferentes poderes e setores da sociedade, facilitando a implementação de projetos de interesse público. Além disso, funcionam como mediadores de conflitos entre governo e sociedade civil, levando demandas populares ao debate legislativo e criando soluções por meio de leis. Outro aspecto importante é a representação das demandas regionais, onde os deputados articulam-se com prefeitos e lideranças regionais para assegurar que as questões locais sejam incluídas na agenda governamental.

Esse conjunto de atribuições coloca os deputados estaduais como agentes estratégicos nas relações institucionais, facilitando o diálogo entre o Legislativo e o Executivo e promovendo a governança estadual de maneira eficiente e transparente.

O Tribunal de Contas do Estado (TCE) desempenha um papel central nas RIG, especialmente em sua função de fiscalização financeira e orçamentária. O TCE monitora a execução orçamentária, verificando a conformidade das despesas com a legislação e os objetivos traçados, atua como órgão de controle externo do Poder Executivo, auxiliando o Legislativo na análise das contas anuais do governo e dos demais órgãos de estado, verificando a legalidade e economicidade dos atos administrativos.

Além disso, o TCE realiza auditorias operacionais e inspeções em órgãos e entidades públicas, com o objetivo de melhorar a eficiência e a transparência da gestão pública. Também avalia a legalidade de convênios, acordos e outros instrumentos firmados pelo Estado, garantindo que os recursos sejam aplicados de maneira correta. Quando necessário, o Tribunal emite recomendações ou aplica sanções administrativas em casos de irregularidades. Oferece ainda orientação técnica aos gestores públicos, promovendo a correta execução das políticas públicas e aperfeiçoando as práticas administrativas.

O TCE, assim, desempenha um papel essencial no fortalecimento da governança pública, garantindo a *accountability* e a transparência nas relações institucionais, especialmente no que se refere à gestão dos recursos públicos.

Os municípios também exercem um papel importante nas relações institucionais com o Legislativo estadual, especialmente na execução de políticas públicas, na interlocução e participação política. Eles implementam programas estaduais e federais, muitas vezes através de convênios e parcerias, colaborando diretamente com o governo estadual para atingir metas regionais. Municípios recebem recursos através de emendas parlamentares estaduais para áreas como saúde, educação e infraestrutura, entre outras. Além disso, prefeitos e vereadores trabalham junto aos deputados estaduais para viabilizar projetos, atuando como intermediários entre as demandas locais e o governo estadual.

Essa colaboração é essencial para garantir que as políticas públicas estaduais sejam adaptadas e implementadas de maneira eficaz no nível local, promovendo o desenvolvimento regional.

Também o Tribunal de Justiça estadual se insere como ator relevante nas RIG, principalmente ao analisar a constitucionalidade de leis estaduais e atos administrativos, garantindo que estejam em conformidade com as normas constitucionais. Além de julgar a aplicação das leis, o Tribunal contribui para a uniformização da jurisprudência, proporcionando segurança jurídica nas relações entre os poderes. O Tribunal, ainda, interpreta normas administrativas que impactam diretamente a execução de políticas públicas e a relação entre o Estado e os cidadãos, assegurando a conformidade legal dos atos governamentais e fortalecendo a

governança e a legalidade das relações institucionais entre os poderes.

O papel desempenhado pelo Ministério Público Estadual (MPE), por sua vez, é essencial às RIG, colaborando com o Legislativo estadual ao supervisionar a aplicação das leis e a defesa dos interesses coletivos. O MPE atua como guardião da legalidade, fiscalizando o cumprimento das leis e promovendo ações para garantir que os poderes públicos ajam conforme a Constituição e a legislação vigente. Além disso, o Ministério Público defende o interesse público, protegendo os direitos coletivos e difusos em áreas como saúde, educação e meio ambiente. No controle externo do poder público, o MPE investiga irregularidades em atos administrativos e promove ações judiciais para corrigir abusos ou ilegalidades. Também atua como mediador entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, buscando harmonizar a aplicação de políticas públicas e garantir que o interesse público prevaleça. Dessa forma, o MPE fortalece a governança democrática e assegura a transparência nas Relações Institucionais e Governamentais, ao garantir a legalidade e a proteção dos direitos sociais.

Essa estrutura de RIG contribui significativamente para a governança no âmbito estadual, promovendo um equilíbrio entre os poderes e assegurando que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficiente, transparente e responsiva às necessidades da sociedade.

Estrutura e Dinâmica das Relações Institucionais e Governamentais no Poder Legislativo

As Relações Institucionais e Governamentais no Poder Legislativo são frequentemente estruturadas por meio de instâncias como as Frentes Parlamentares, consistentes em grupos de parlamentares que articulam interesses em torno de questões temáticas, como desenvolvimento sustentável ou direitos humanos, entre outros, a fim de viabilizar a propositura de legislação específica ou de políticas públicas que sejam relevantes para a temática ou o setor em que atuam. Audiências Públicas e Consultas Populares, por sua vez, são ferramentas fundamentais para promover a transparência e a participação cidadã no processo legislativo.

São também elementos formais que estruturam as Relações Institucionais e Governamentais do Poder Legislativo os já citados mecanismos de convênios, parcerias ou acordos, quando tecidos entre o Poder Legislativo e os mais diversos órgãos do Estado, e a dinâmica própria do Processo Orçamentário, conforme já apresentado aqui. Essas estruturas permitem uma interação mais direta e pragmática entre os diversos atores envolvidos na formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, as Frentes Parlamentares, assim como as Câmaras Temáticas, podem ser vistas como importantes instrumentos na interação entre os poderes e a sociedade. Exemplo recente é a Frente Parlamentar Ambientalista da Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP)¹, que reúne deputados e representantes da sociedade civil para discutir políticas ambientais, mostrando como essas frentes podem articular legislações em temas urgentes como sustentabilidade e meio ambiente.

Outro elemento-chave dessas relações é a formalização de convênios entre o Estado e outros entes, como municípios, universidades ou entidades do setor privado. Esses convênios permitem que projetos aprovados por emendas ou pelo processo orçamentário sejam implementados de forma descentralizada, ampliando o alcance das políticas públicas estaduais.

As emendas parlamentares são também um importante instrumento das RIGs. Estudos acadêmicos como os de Arretche (2012) abordam o papel das emendas parlamentares como ferramentas para aumentar a responsividade do sistema político, onde os parlamentares respondem às necessidades locais ao mesmo tempo em que mantêm diálogo com o Executivo para garantir a viabilidade dos projetos. Em outro trabalho, a autora destaca, ainda, o papel fundamental dos líderes partidários e dos relatores na articulação para viabilização dessas emendas (Arretche, 2004).

O processo orçamentário também caracteriza a dinâmica de relacionamento institucional entre o Poder Legislativo e outros órgãos, com destaque para o papel das Comissões de Orçamento e Finanças nas assembleias legislativas, responsáveis por discutir a viabilidade das emendas e do orçamento proposto pelo Poder

1 <https://www.frenteambientalista.com/s%C3%A3o-paulo-sp>

Executivo. Tais alterações envolvem ajustes no orçamento para contemplar as necessidades regionais, como infraestrutura e programas sociais.

Essas comissões funcionam como espaços de deliberação técnica e política, onde se equilibra a necessidade de atender interesses locais com as limitações fiscais do governo. O Executivo propõe o orçamento e é responsável por sua execução, mas o Legislativo exerce o controle e a fiscalização, além de propor emendas que podem ajustar o orçamento conforme as necessidades dos seus representados. No Estado de São Paulo, por exemplo, conforme a Constituição Estadual, artigo 175, § 6º: “As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que, no mínimo, a metade do percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”².

Segundo Pereira e Mueller (2002), essas negociações têm caráter dinâmico e constante, sendo fundamentais para o controle político e a legitimidade democrática.

Outros aspectos que impactam a governança e a interação entre os poderes no contexto estadual

Interação com o Judiciário e o Ministério Público

As relações entre o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público Estadual (MPE) são cruciais para garantir a legalidade das políticas públicas e o cumprimento das decisões judiciais. Por meio do controle de constitucionalidade, o Judiciário pode invalidar leis inconstitucionais aprovadas pelo Legislativo, o que frequentemente leva à necessidade de articulação entre os poderes para ajustar propostas. O MPE, por sua vez, tem o papel de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (BRASIL, 1988), atuando em ações para garantir o respeito à legalidade e ao interesse público.

2 <https://www.al.sp.gov.br/norma/206280>

Um exemplo recente foi uma ação instaurada pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso (MPE-MT) questionando uma lei aprovada pela Assembleia Legislativa daquele estado. O MPE judicializou uma lei aprovada em 2022 que envolvia a realocação de áreas de reserva legal para fins de mineração. A ação foi fundamentada em questões de ilegalidade e inconstitucionalidade, e o projeto de lei foi suspenso por uma decisão liminar. Apesar disso, a Assembleia Legislativa voltou a discutir o tema em 2023, com novas alterações propostas.³

Governança Multinível e Relações Federativas

No contexto brasileiro, as relações interinstitucionais entre estados, municípios e o governo federal são de extrema relevância. As interações entre os diferentes níveis de governo, conhecidas como governança multinível, envolvem negociações e cooperações para a implementação de políticas públicas em áreas como educação, saúde e infraestrutura.

De acordo com Arretche (2012), a governança federativa no Brasil possui um caráter descentralizado, no qual os estados e municípios possuem autonomia para implementar programas nacionais, mas com base em uma forte cooperação com a União. Isso se reflete, por exemplo, na estrutura de financiamento e execução do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Educação Básica.

A relação federativa entre estados e a União é frequentemente mediada por instrumentos como conselhos federativos e fóruns de governadores, que têm se tornado importantes para alinhar interesses estaduais com as diretrizes nacionais. Isso ficou claro na articulação para a implementação do Novo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), que exigiu uma forte coordenação entre o Legislativo estadual, Executivo estadual e federal, e o Congresso Nacional, além do papel central em âmbito municipal (Legislativo e Executivo), visto serem os principais responsáveis pela oferta da educação básica, especialmente na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

3 <https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/deputados-aprovam-plc-64-2023-com-nota-tecnica/visualizar>

Essa relação é inescapável aos legislativos estaduais, uma vez que as citadas estruturas de saúde e educação, por exemplo, demandam regulamentações legais que devem ser objeto de discussão nos parlamentos estaduais.

Outro exemplo recente dessa coordenação, no que diz respeito ao Poder Legislativo estadual, pode ser observado no âmbito da chamada “Reforma da Previdência” implementada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Esta foi uma das reformas mais significativas no Brasil nas últimas décadas, trazendo mudanças profundas nas regras de aposentadoria e benefícios previdenciários, tanto para o regime geral (INSS) quanto para os servidores públicos. A reforma teve importantes repercussões para a governança multinível e a coordenação federativa, especialmente no que diz respeito ao papel das Assembleias Legislativas e sua relação com os governos estaduais e a União.

A Reforma da Previdência exigiu uma ampla articulação entre os diferentes níveis de governo. A União foi responsável por estabelecer as diretrizes gerais da reforma, mas deixou espaço para que os estados e municípios, por meio de suas respectivas assembleias legislativas e câmaras municipais, adaptassem as regras previdenciárias para os seus servidores públicos. Esse processo caracterizou-se como uma atuação clássica de governança multinível, onde a implementação de políticas públicas é compartilhada entre diferentes esferas de governo.

O caráter descentralizado da reforma gerou desafios e oportunidades. À medida que cada estado teve que aprovar sua própria versão da reforma previdenciária, adequando-se à legislação federal, as Assembleias Legislativas tiveram o papel fundamental de discutir, propor emendas e aprovar essas adaptações locais. Por exemplo, estados como São Paulo e Minas Gerais aprovaram suas reformas com características específicas, como regras de transição para servidores públicos estaduais.

A reforma também foi uma resposta à crescente pressão fiscal enfrentada por muitos estados devido ao déficit previdenciário. A coordenação entre os entes federativos foi crucial para garantir que as mudanças propostas fossem capazes de equilibrar as contas públicas estaduais, uma vez que muitos governos estaduais enfrentavam dificuldades financeiras.

Durante o processo de reforma, a coordenação federativa foi essencial. O Governo Federal estabeleceu as diretrizes centrais da reforma, enquanto estados e municípios, por meio de fóruns como o Fórum Nacional de Governadores, discutiram formas de adaptar as regras nacionais à realidade local. Essa coordenação buscou uniformizar as mudanças e garantir que os estados seguissem um modelo que fosse financeiramente sustentável.

A participação das Assembleias Legislativas foi fundamental nesse processo. A articulação entre governadores e deputados estaduais, muitas vezes em conjunto com o governo federal, foi necessária para a aprovação de propostas que enfrentaram resistência política e social. Em muitos estados, como no caso do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, as assembleias aprovaram reformas complementares que endureceram as regras de aposentadoria, em um esforço para reduzir o déficit previdenciário.

Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Outra dimensão relevante nas Relações Institucionais e Governamentais é o uso de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Essas parcerias, reguladas por legislações estaduais e federais e aplicadas também no nível municipal, permitem a cooperação entre o setor público e a iniciativa privada para a implementação de projetos de infraestrutura e serviços públicos.

No Estado de São Paulo, por exemplo, a Assembleia Legislativa foi peça chave ao aprovar marcos normativos que facilitam a implementação de PPPs no setor de infraestrutura, demonstrando como o Legislativo estadual pode promover articulações entre o governo e o setor privado para ampliar o alcance das políticas públicas⁴. Foi o caso da PPP da Linha 6-Laranja do Metrô de São Paulo que é um dos maiores projetos no setor de infraestrutura urbana no Brasil e visa conectar a zona norte da cidade ao centro, melhorando significativamente a mobilidade urbana.

Em 2020, o Governo do Estado de São Paulo, em parceria com um consórcio privado, retomou a construção da Linha 6-Laranja, que havia sido paralisada em 2016 devido a problemas financeiros

4 <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=475903>

do consórcio anterior. O projeto foi estruturado como uma PPP, em que o setor privado assume a responsabilidade pela construção, operação e manutenção da linha, enquanto o governo estadual garante a remuneração por meio de tarifas e contrapartidas.

Para viabilizar esse processo, a Assembleia Legislativa de São Paulo foi fundamental ao aprovar os marcos regulatórios que permitiram a viabilização da PPP, assegurando o ambiente legal necessário para a entrada do capital privado. Além disso, a articulação entre o Executivo estadual e a Assembleia foi essencial para garantir que o projeto atendesse às demandas de transporte da população paulistana, garantindo a transparência nos contratos e a adequação dos serviços prestados.

Inicialmente, foi necessário o envio de um Projeto de Lei (PL) pelo Executivo à ALESP, que formalizava as condições para a implementação da PPP. Esse projeto incluía a autorização para a delegação dos serviços de construção e operação da Linha 6-Laranja à iniciativa privada e estabelecia as diretrizes regulatórias que orientariam a concessão. Durante esse processo, comissões temáticas da ALESP, como as de Infraestrutura e Transportes, foram responsáveis pela análise técnica e jurídica da proposta, discutindo seu impacto econômico, social e urbano.

A ALESP também promoveu audiências públicas, nas quais representantes do governo estadual, membros da sociedade civil, empresas interessadas na licitação e especialistas participaram. Essas audiências foram importantes para esclarecer dúvidas sobre o impacto ambiental e econômico da construção da linha, bem como sobre os mecanismos de transparência e controle que seriam aplicados durante a execução da obra. No decorrer desses debates, os parlamentares ouviram sugestões de alterações ao texto da lei, tanto por parte de representantes do setor público quanto privado. Essas alterações, muitas vezes, diziam respeito à mitigação dos impactos urbanos causados pela construção, especialmente nas áreas mais populosas de São Paulo.

Após os debates e ajustes necessários, o projeto de lei foi aprovado na ALESP, autorizando a assinatura do contrato de PPP entre o governo de São Paulo e o consórcio privado liderado pela Acciona. Além disso, a ALESP tem um papel contínuo de fiscalização durante a execução do contrato, supervisionando o andamento das

obras, verificando o cumprimento do cronograma e avaliando a prestação de contas por parte da concessionária responsável.

Processo de Impeachment e Controle Político

Em situações extremas, o Legislativo estadual também exerce seu papel de controle político por meio de processos de *impeachment*. Embora raros, esses processos exemplificam como as relações institucionais podem se tornar conflituosas, exigindo do Legislativo uma atuação de controle sobre o Executivo. Um exemplo relevante ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, onde o governador Wilson Witzel enfrentou um processo de *impeachment* em 2020, iniciado pela Assembleia Legislativa com base em denúncias e investigações conduzidas pelo MPE.

Fiscalização da Execução de Políticas Públicas

Além da produção legislativa, o Legislativo estadual tem a responsabilidade de fiscalizar a execução de políticas públicas por meio de comissões permanentes e audiências públicas. As comissões, como as de educação, saúde, e finanças, investigam o cumprimento das metas governamentais e o uso dos recursos públicos, trabalhando em articulação com o Tribunal de Contas do Estado (TCE) para avaliar a regularidade da gestão financeira do Executivo.

Essas comissões frequentemente realizam audiências públicas com a participação de gestores públicos, representantes de entidades civis e especialistas, promovendo a transparência no processo decisório e o controle sobre a execução das políticas. Tais comissões também podem convocar autoridades, como Secretários de Estado e titulares de órgãos do governo para prestar informações perante o Poder Legislativo. Por exemplo, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), em seu artigo 31, determina que as comissões podem convocar autoridades para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência⁵,

5 <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1970/compilacao-resolucao.alesp-576-26.06.1970.html>

estabelecendo ainda as regras para a convocação, os prazos para comparecimento e as formas de atuação das comissões na fiscalização do Executivo.

Ainda, no Estado de São Paulo existe um dispositivo constitucional (art. 52-A), que obriga os Secretários estaduais a, semestralmente, comparecerem perante a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa a que estejam afetas as atribuições de sua Pasta, “para prestação de contas do andamento da gestão, bem como demonstrar e avaliar o desenvolvimento de ações, programas e metas da Secretaria correspondente”⁶.

Desafios e Perspectivas

Embora as RIG facilitem a coordenação de políticas, elas também enfrentam desafios significativos. Abrucio (2007) aponta que, no Brasil, a fragmentação do sistema político e a multiplicidade de interesses, especialmente através da descentralização federativa, podem criar barreiras para uma governança eficiente. Isso pode resultar em uma “judicialização” excessiva das decisões políticas ou na sobrecarga das instituições legislativas com demandas conflituosas. Ainda nessa linha, Pereira e Mueller (2002, p.265) destacam que “países governados por coalizões multipartidárias geralmente apresentam níveis elevados de déficit público”.

Nessa linha, Melo (2018), ao buscar entender o papel das relações governamentais no contexto brasileiro, destaca:

Seja no sistema presidencialista ou sob o regime parlamentarista - ainda mais parlamentarista-, em qualquer país do mundo democrático, os poderes Executivo e Legislativo precisam se compor. (...) A relação é inevitável e até mesmo salutar, quando se pensa num sistema de controle mútuo de freios e contrapesos. (MELO 2018, p.163)

As RIG, portanto, em especial aquelas que envolvem emendas ao orçamento e convênios, enfrentam o desafio de garantir transparência e controle na alocação e execução dos recursos. Bresser-Pereira (1998) aponta que o uso dessas emendas deve

6 <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>

ser cuidadosamente monitorado para evitar o clientelismo e garantir que os recursos sejam distribuídos de maneira equitativa e transparente.

Por outro lado, essas relações também consistem em oportunidade para uma governança mais participativa, uma vez que as emendas parlamentares permitem que os deputados representem suas comunidades de maneira eficaz, direcionando recursos para áreas críticas. Além disso, os convênios intergovernamentais podem promover a eficiência na execução de projetos ao descentralizar a administração dos recursos, permitindo uma melhor resposta às necessidades locais.

Enfim, as RIG no Poder Legislativo Estadual continuam sendo um componente crucial para a governança democrática no Brasil. Conforme evoluem, novas formas de interação entre o Legislativo, o Executivo, o Judiciário e a sociedade civil estão surgindo, proporcionando um cenário cada vez mais complexo, mas também mais participativo e transparente. A implementação de mecanismos de coordenação institucional e transparência pode ampliar a efetividade dessas relações, uma vez que o Estado é a instituição central das sociedades modernas, conforme preconizado por teóricos como Bresser-Pereira (2008) e outros especialistas em governança pública.

Nesse sentido, esse relacionamento é essencial para garantir que o processo orçamentário seja eficiente e que os recursos públicos sejam distribuídos de forma transparente e equitativa. As emendas ao orçamento e os convênios intergovernamentais são ferramentas fundamentais nesse processo, permitindo que o Legislativo exerça seu papel de fiscalizador e representante dos interesses públicos. A melhoria dessas relações depende da adoção de práticas de governança colaborativa, como o aumento da transparência nas negociações orçamentárias e o fortalecimento do controle social sobre a execução dos recursos.

Deste modo, as Relações Institucionais Governamentais no Poder Legislativo Estadual constituem elemento vital para a democracia e a governança no Brasil. A qualidade dessas relações influencia diretamente a eficácia das políticas públicas e a capacidade do Estado de responder às demandas sociais de forma ágil e adequada.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. (2007). **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil: In: Araújo, M.F.I.; Beira, L. (orgs.), *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, p.13-31.

ARRETCHE, M. (2004). **Política Distributiva na Federação**: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 47(3): 549-576.

ARRETCHE, M. (2012). **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV: Fiocruz.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (1998) **A Reforma do Estado nos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 45: 49-95.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (2008). **O Modelo Estrutural de Gerência Pública**. *Revista de Administração Pública - RAP*, 42(2): 391-410.

GALLAN, Gilberto (2012). **Relações Governamentais e Lobby**: aprendendo a fazer. São Paulo: Aberje.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2002). **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão**: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45(2): 265-301.

MELO, Carlos (2018) **Relações Governamentais**: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil. In: Seligman, M.; Mello, F. (orgs). *Lobby Desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Record, p.147-182.

Relações Institucionais e Governamentais no Poder Executivo Municipal

Tacyra Valois
Pedro Victor Nery

Introdução

Aqui apresentamos de forma simples e didática a estrutura do governo municipal e a relação com os três entes federativos e as diferentes partes interessadas na gestão municipal, de forma a propiciar ao leitor o entendimento mínimo da dinâmica das decisões no âmbito das cidades com o objetivo principal de conduzir a atividade de relações governamentais e estimular uma atuação planejada e organizada de forma não somente a ampliar o espaço de diálogo, mas a contribuir efetivamente com proposições e informações para a melhor tomada de decisão para o cidadão que vive naquele local.

A vida acontece nas cidades. Fortalecer a gestão municipal significa a oportunidade de atender melhor a população, aumentando a assertividade nos investimentos e resultados para o cidadão. O município é a unidade federativa mais próxima do cidadão, e tem autonomia política para legislar sobre os interesses locais, autonomia administrativa e “teoricamente” financeira para gerir em função da prioridade do seu território.

Quando consideramos “teoricamente” a autonomia financeira, isto se dá pelo fato de, segundo pesquisa recente da CNM – Confederação Nacional dos Municípios, dois terços dos municípios no Brasil terem menos de 20 mil habitantes e de cerca de quatro mil municípios dependerem do FPM – Fundo de

Participação dos Municípios – como principal fonte de arrecadação para financiar a prestação de serviços à população: isso caracteriza uma dependência financeira. Em 2023, o Governo Federal repassou aos municípios brasileiros R\$ 165,74 bilhões, o que representa um aumento de 7,02% em relação a 2022.

Os municípios enfrentam desafios significativos na gestão de seus territórios, dos quais destacamos não somente a limitação de recursos financeiros, mas a falta de pessoal qualificado e, sem dúvida, a necessidade de modernizar a administração pública. A descentralização das responsabilidades da União sem a devida contrapartida de recursos financeiros da mesma e dos Estados também gera pressões, aumentando o percentual de custeio pelos fundos municipais acima das atribuições legais, principalmente nas pequenas cidades que dependem de transferências federais.

Os municípios têm agenda ampla e prioritariamente o compromisso com o desenvolvimento urbano, seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, com a governança e a gestão, em criar oportunidades de desenvolvimento social, oferecer serviços de saúde, educação, planejamento urbano e infraestrutura, zeladoria com eficiência, realizar arrecadação e gestão dos recursos locais, sustentabilidade, segurança pública, proteção social, e solucionar problemas concretos, garantindo a participação popular e proporcionando, desta forma, o impacto no cotidiano e a melhor qualidade de vida de todas as pessoas.

Abaixo, destacamos alguns dos principais atores que formam a estrutura de governança municipal, para os quais o desempenho é fundamental para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida no município:

- **Poder Executivo:** prefeito, vice-prefeito, subprefeituras, casa civil, secretários municipais, servidores públicos, órgãos reguladores;
- **Poder Legislativo:** vereadores, servidores públicos, UVB, presidente da câmara, assessores parlamentares;
- **Poder Judiciário:** juízes, tribunais de justiça, justiça eleitoral;

- **Órgãos constitucionais autônomos:** Ministério Público, Defensoria Pública;
- **Órgãos de Controle:** tribunal de contas do município, tribunal de contas do estado;
- **Participação social:** conselhos municipais;
- **Sociedade Civil organizada;**
- **Cenários complementares:** consórcios intermunicipais;
- **Empresas do setor público e privado:** concessionárias de serviços públicos;
- **Cidadãos.**

A governança bem estabelecida e a relação interna entre os órgãos do poder executivo municipal são fundamentais para o bom funcionamento da administração pública e a prestação de serviços à população. A estrutura do poder executivo municipal, liderada pelo prefeito, é composta por secretarias, autarquias, fundações e outras entidades que têm funções específicas e trabalham de forma integrada para atingir o plano de governo e os objetivos governamentais. Essa relação se caracteriza por cooperação, coordenação e hierarquia. Abaixo, estão alguns aspectos dessa dinâmica:

Hierarquia e Liderança

O prefeito é a autoridade máxima do executivo municipal e exerce poder hierárquico sobre todos os órgãos subordinados. As secretarias e outros órgãos municipais respondem diretamente ao prefeito, que coordena e supervisiona suas ações. O vice-prefeito pode desempenhar funções delegadas pelo prefeito, complementando essa estrutura.

Secretarias Municipais

As secretarias municipais são responsáveis pela execução de políticas públicas em áreas específicas. Cada secretaria é liderada por um secretário municipal, nomeado pelo prefeito, e possui autonomia para gerir suas áreas, embora suas ações devam estar alinhadas às diretrizes do governo municipal. A relação entre as secretarias é essencial para a formulação e execução de políticas públicas intersetoriais.

Autarquias, Fundações e Empresas Públicas

Além das secretarias, existem entidades como autarquias e fundações, que têm maior autonomia financeira e administrativa, mas que ainda se subordinam ao prefeito. Essas entidades gerenciam serviços públicos específicos, como o fornecimento de água, transporte público, ou a preservação de patrimônios culturais.

Coordenação e Integração de Ações

A integração e coordenação das ações dos órgãos executivos pode ser feita por meio de reuniões de gabinete, comitês intersecretariais ou grupos de trabalho, onde as políticas e projetos são discutidos, alinhados e implementados de maneira conjunta.

Orçamento e Planejamento

A secretaria de finanças, ou equivalente, desempenha um papel decisivo na gestão do orçamento municipal, alocando recursos para os diferentes órgãos do executivo. Todos os órgãos dependem do planejamento orçamentário e da execução financeira, o que requer coordenação com o órgão responsável pelas finanças.

O processo de planejamento também envolve órgãos como a secretaria de planejamento, que trabalha na elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), em coordenação com as demais secretarias e órgãos.

Controle Interno

O controle interno se efetiva pelo órgão responsável por fiscalizar e garantir a legalidade e eficiência dos atos administrativos praticados pelas secretarias e demais órgãos. Ele auxilia na prevenção de irregularidades e promove a transparência na gestão pública.

Comunicação Interna

A comunicação interna entre os órgãos é vital para assegurar que todos os setores estejam informados e alinhados com as prioridades da administração. É papel da assessoria de comunicação centralizar as informações e fazer a mediação entre o prefeito e os diferentes órgãos.

Relação com a Câmara Municipal

A Câmara Municipal é um órgão legislativo, mas que, na governança municipal, tem influência direta na gestão, devido ao papel de aprovar projetos de lei, o orçamento e outras medidas essenciais para o funcionamento do governo. A articulação diária entre os órgãos do executivo e o legislativo é uma função importante para o desenvolvimento das políticas públicas e demais ações da prefeitura.

Planejamento Estratégico e Metas Governamentais

A definição de metas e prioridades para cada órgão é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficiente. O prefeito, junto com as secretarias e demais órgãos, estabelece essas metas, que precisam ser monitoradas e avaliadas ao longo do mandato.

A colaboração entre as secretarias da prefeitura e poder legislativo é essencial para que o poder executivo municipal funcione de maneira eficiente, garantindo que as políticas públicas cheguem à população em tempo hábil e com a qualidade planejada e esperada.

O papel da atividade de RIG neste contexto municipal é estratégico e tem um compromisso transformacional. Precisa entender a agenda e a dinâmica da política pública local e ter a habilidade de comunicar e transmitir argumentos e pensamentos de forma a convergir ideias e fomentar a criação da solução de problemas complexos, e desta forma impactar positivamente a vida da população.

As atividades de relação governamental exigem a capacidade primordial de comunicação, a sensibilidade de reconhecer as partes interessadas em cada agenda, o aprendizado durante cada processo para se construir o arcabouço de evidências e argumentos para instrumentalizar a articulação dentro da organização e com atores externos, bem como o conhecimento para antever riscos, mensurar oportunidades e selecionar ferramentas e tecnologias para dar suporte à atividade de RIG. Estas atividades envolvem, mas não se limitam a, influenciar a formulação e implementação de políticas públicas de forma ética e transparente, buscando conciliar os interesses de diferentes setores com o bem público e a vida da comunidade local.

No cenário municipal, a atuação de RIG é particularmente importante, dada a proximidade entre o governo local e as demandas específicas da comunidade. Compreende: interlocução entre setores; monitoramento legislativo e regulatório; *advocacy* e influência na formulação de políticas públicas; gestão de crises e relações com a Imprensa; articulação em Parcerias Público-Privadas (PPPs); atuação no desenvolvimento econômico local; conformidade legal e transparência.

A pessoa que atua em RIG nos municípios precisa estar preparada para lidar com desafios específicos:

- **Diversidade local:** cada município tem suas peculiaridades políticas, sociais e econômicas, o que exige um profundo conhecimento das dinâmicas locais.
- **Limitação de recursos:** municípios menores têm menor estrutura administrativa, o que dificulta a implementação de políticas ou a atração de investimentos.

- **Instabilidade política:** a rotatividade política em governos municipais pode exigir a constante renovação das relações com os novos gestores e legisladores, especialmente em períodos de mudança de mandato.

As relações governamentais no âmbito municipal são dinâmicas e complexas, envolvem naturalmente uma ampla gama de atores e interesses, particularmente pela proximidade com a comunidade, o que exige ainda mais eficiência e transparência nessas relações necessárias. Entender a dinâmica e governança local permitirá planejar as diversas interações indispensáveis ao projeto: relações institucionais, relações legislativo-executivo, relações com a Sociedade Civil e ONGs, relações com o setor privado, relações federativas, relações intermunicipais, relações com partidos políticos, relações com mídia e comunicação, relações com órgãos de controle e fiscalização e relações com eleitores e grupos de pressão.

Estas relações no município podem ser construídas sob as lógicas e modos de atuação do profissional de RIG: lógica de *advocacy* e *lobbying*, representação de interesses, atuação estratégica na elaboração e implementação de políticas públicas, lógica de construção de relacionamentos, monitoramento legislativo e regulatório, articulação com a sociedade civil, participação em conselhos e fóruns municipais, negociação e mediação de conflitos, transparência e ética e engajamento comunitário.

Para conseguir uma atuação bem sucedida indicamos o uso de algumas ferramentas que auxiliam o profissional a gerenciar informações, monitorar políticas públicas e construir relacionamentos. Abaixo estão algumas das principais ferramentas que podem ser utilizadas:

- **Monitoramento Legislativo:**
 - Sistemas Legislativos Municipais: muitos municípios têm portais oficiais onde é possível acompanhar os projetos de lei em tramitação, agendas de sessões da Câmara de Vereadores, além das decisões já aprovadas.

- ▶ Legisla Brasil: plataformas *online* que permitem o monitoramento da legislação em nível local, identificando novas proposições e acompanhando o progresso de projetos de lei.
- ▶ SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo): Ferramenta desenvolvida pelo Senado Federal que permite a automação de processos legislativos em câmaras municipais, facilitando o acesso aos documentos e informações legislativas.
- **Gestão de Relacionamento e *Lobbying*:**
 - ▶ Ferramentas de *Customer Relationship Management* (CRM) adaptadas à gestão de relacionamentos institucionais ajudam a organizar e acompanhar interações com *stakeholders*, incluindo vereadores, prefeitos, secretários municipais e líderes comunitários.
- **Plataformas de Participação Cidadã e Audiências Públicas (Ferramentas de Engajamento Cidadão):**
 - ▶ Colab: plataforma que facilita a comunicação entre cidadãos e o governo, permitindo que as demandas da população sejam enviadas diretamente à prefeitura. Pode ser uma ferramenta útil para que profissionais de RIG monitorem as preocupações locais e colaborem com gestores públicos para solucioná-las.
 - ▶ e-Democracia: ferramenta utilizada para promover a participação popular no processo legislativo. Pode ser utilizada para engajar a sociedade civil nas discussões de projetos de lei de interesse municipal.
- **Ferramentas de Transparência e Acesso à Informação:**
 - ▶ Portais de Transparência Municipais: cada município possui um portal de transparência onde é possível acessar dados financeiros, contratos, licitações e o uso de recursos públicos.

- ▶ Observatório Social do Brasil (OSB): uma rede de controle social que oferece dados e ferramentas para monitorar a gestão pública nos municípios, contribuindo para a transparência e responsabilidade no uso de recursos públicos.
- ▶ Lei de Acesso à Informação (LAI): por meio de pedidos de acesso à informação, o profissional de RIG pode solicitar dados e informações diretamente ao governo municipal, facilitando a tomada de decisões e a criação de estratégias.

- **Ferramentas de Comunicação e Gestão de Redes**
- **Análise de Dados e Políticas Públicas**
- **Ferramentas de Análise de Dados**
- **Ferramentas de *Compliance***
- **Ferramentas de Gestão de Projetos**

Relações entre o Poder Executivo Municipal e outras prefeituras

O desenvolvimento e evolução regional dependem da relação entre o Poder Executivo municipal e as demais prefeituras da microrregião. Somando forças os prefeitos aumentam a capacidade de influência e de promover mudanças em sua região.

Esta articulação intermunicipal pode se dar por meio de cooperação, coordenação e integração de políticas públicas e ações articuladas em áreas de interesse comum. Essa interação pode se manifestar nas formas de:

- **Consórcios Intermunicipais**
 - ▶ Consórcios são instrumentos formais que permitem que prefeituras de diferentes municípios se unam para resolver problemas ou promover projetos comuns, como saúde, transporte, saneamento básico, meio ambiente, entre outros. Exemplo: consórcios para gestão de resíduos sólidos ou para melhorar o atendimento hospitalar regional.

- **Intercâmbio de Boas Práticas**
 - ▶ Prefeituras podem compartilhar experiências e boas práticas de gestão pública. Por exemplo, se uma cidade implementa uma política de mobilidade urbana que funciona bem, outras prefeituras podem adotar estratégias semelhantes.

- **Convênios e Parcerias**
 - ▶ É comum que prefeituras firmem convênios entre si para viabilizar projetos ou serviços de maior escala, como construção de infraestrutura que beneficie mais de um município (por exemplo, estradas que conectam duas cidades).

- **Articulação em Regiões Metropolitanas**
 - ▶ Em regiões metropolitanas, onde vários municípios estão próximos e interconectados, há uma necessidade de coordenação maior entre as prefeituras. A criação de políticas de transporte, saneamento e desenvolvimento urbano requer diálogo constante entre os executivos municipais.

Relações com o Governo Estadual e Federal

Além da cooperação direta entre prefeituras, o executivo municipal pode atuar em conjunto com o governo estadual ou federal para a obtenção de recursos e a execução de programas que envolvam mais de um município, contribuindo assim para o desenvolvimento e avanço regional.

- **Redes de Cidades**
 - ▶ Tem por objetivo promover o intercâmbio de experiências, ideias, tecnologia e soluções inovadoras. Algumas cidades fazem parte de redes nacionais ou internacionais de cooperação, como exemplo, a Rede de Cidades Sustentáveis ou o programa Cidades Inteligentes.

Essas formas de interação são fundamentais para otimizar recursos, resolver problemas regionais e melhorar a eficiência administrativa no nível local, aumentando a qualidade de vida para os moradores da região.

Relações entre o Poder Executivo Municipal e o Poder Legislativo

Nos municípios, a relação entre o poder legislativo (Câmara de Vereadores) e o executivo (prefeito e secretários) carece de um exercício ainda maior entre a combinação de cooperação e controle mútuo. Essa relação é marcada por:

- **Fiscalização do Executivo**
 - ▶ O principal papel do Legislativo municipal em relação ao Executivo é a fiscalização. Os vereadores têm a obrigação de acompanhar como o prefeito está gerindo os recursos públicos e se as políticas estão sendo executadas de forma eficiente e transparente. Para fiscalizar, os vereadores podem solicitar informações formais ao Executivo, realizar auditorias, promover vistoria de obras e até criar comissões parlamentares de inquérito (CPIs) para investigar atos de possível irregularidade.

- **Aprovação de Leis e Orçamento**
 - ▶ Um dos momentos mais importantes da relação entre executivo e legislativo é a aprovação do orçamento municipal. O prefeito envia à Câmara o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que precisam ser discutidos e aprovados pelos vereadores. O Legislativo tem o poder de aprovar, rejeitar ou emendar os projetos de lei enviados pelo prefeito, incluindo o orçamento. Em alguns casos, essa negociação pode gerar tensões ou acordos políticos, dependendo da composição partidária da Câmara.

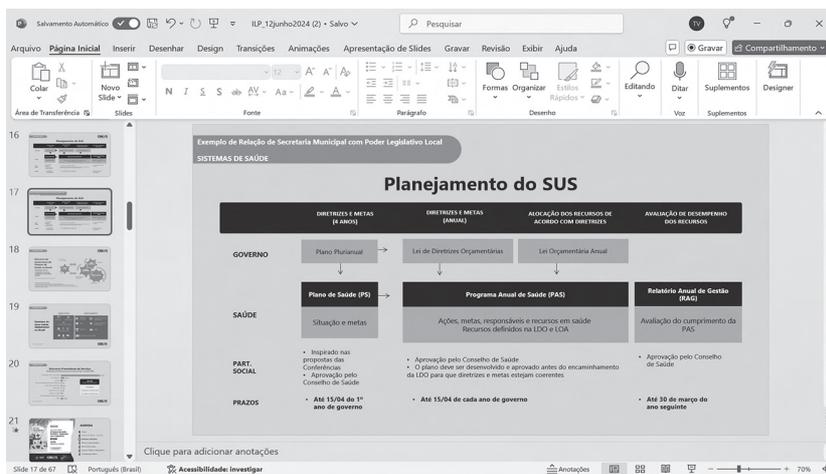
- **Sustentação Política e Base Aliada**
 - ▶ Para aumentar a capacidade de governabilidade é comum ao Poder Executivo, nos municípios, o prefeito buscar uma coalisão e formar uma base aliada na Câmara municipal, somando vereadores de partidos ou grupos políticos que apoiem sua administração. Essa base é fundamental para que o prefeito tenha facilidade em aprovar projetos e governar de forma estável.

- **Conflitos e Oposição**
 - ▶ O Legislativo pode exercer um papel de oposição ao Executivo, especialmente quando a maioria dos vereadores não apoia o prefeito. Nesses casos, o legislativo pode dificultar a aprovação de projetos, instaurar CPIs, reprovando o orçamento ou até bloquear iniciativas do Executivo. Por outro lado, um Legislativo submisso ao Executivo pode gerar críticas pela falta de independência e pelo enfraquecimento do controle social e da fiscalização, reduzindo o papel de acompanhamento e fiscalização e colocando em risco os resultados esperados pelo cidadão.

- **Cassação de Mandato**
 - ▶ O Legislativo tem o poder de julgar o prefeito em casos de infrações político-administrativas como corrupção, improbidade administrativa ou desvio de recursos. Se houver denúncias graves contra o prefeito, a Câmara pode abrir um processo de cassação. Esse processo é conduzido pelos vereadores e, ao final, pode resultar na perda do mandato do prefeito.

A relação entre o Legislativo municipal e o Executivo garante o funcionamento da governança local. O equilíbrio entre cooperação e fiscalização assegura que as decisões tomadas pelo Poder Executivo estejam alinhadas com os interesses da população, ao mesmo tempo em que permite que o prefeito implemente políticas públicas de forma eficiente. Quando essa relação funciona de maneira equilibrada, o município tende a ser

mais bem administrado, trazendo resultados ao cidadão.



Exemplo de Governança da Relação dos poderes Executivo e Legislativo municipais.

Relações entre o Poder Executivo Municipal e Poder Judiciário

O Poder Judiciário exerce função de controle e fiscalização sobre o Executivo municipal, garantindo que suas ações estejam dentro dos limites da legalidade. Essa relação é caracterizada pela independência entre os poderes, mas também pela interdependência no sentido de que o judiciário atua como uma instância de correção para eventuais desvios ou abusos de poder por parte do executivo municipal. A interação entre esses poderes ocorre em diferentes frentes:

- **Controle de legalidade:** o Judiciário pode anular atos administrativos do Executivo municipal que sejam ilegais, inconstitucionais ou que violem direitos fundamentais.
- **Responsabilização de gestores:** por meio de processos judiciais, prefeitos e outros agentes públicos podem ser responsabilizados por crimes ou irregularidades na

administração municipal, como improbidade administrativa ou desvio de recursos públicos.

- **Mediação de conflitos sociais:** o Judiciário também pode ser acionado quando há conflitos entre a administração municipal e a sociedade, por exemplo, em casos de despejo, desapropriações ou problemas na prestação de serviços públicos.

O Judiciário, apesar de não ser diretamente um ator da gestão municipal, desempenha papel fundamental para garantir que a administração pública municipal atue dentro dos limites da legalidade e em benefício da sociedade.

Exemplo de boas práticas

Apresentamos como exemplo de boas práticas uma sequência de projetos desenvolvidos para instrumentalizar os debates políticos durante as eleições federais, estaduais e municipais, destacando o “Guia de Ações Municípios Saudáveis | Transformando Comunidades, cuidando de pessoas”¹, elaborado por três entidades representativas, Fehoesp, Sinshosp e CBEXS, para contribuir na construção dos planos de governo dos “prefeituráveis” nas eleições, com destaque para as seguintes concepções:

- As campanhas eleitorais são instrumento de fortalecimento do processo democrático e oportunidade de amadurecimento dos compromissos do candidato com a sociedade. É parte do processo eleitoral que representa um momento importante e de maior participação do cidadão na decisão do representante que considera mais adequado para responder às necessidades e aos anseios da sociedade.

1 <https://www.cbexs.org.br/guia-de-acoes-municipios-saudaveis-transformando-comunidades-cuidando-de-pessoas/>

- A postura política que almejamos nas campanhas é a de um candidato que saia do discurso vazio e siga um debate de propostas coerentes e factíveis de políticas públicas estratégicas, que possam ser bem estruturadas e implementadas durante o mandato para um sistema de saúde com mais acesso, resolutividade e sustentabilidade.
- O setor de saúde precisa se reconhecer e se empoderar em função de seu tamanho e capacidade de gerar riquezas e melhoria social, e então participar proporcionalmente nas discussões decisivas para o setor. Acreditamos no papel fundamental da sociedade civil organizada para a construção destas políticas públicas mais justas, que garantam o cumprimento dos direitos e satisfação das necessidades coletivas do povo.

Entendendo que o sucesso dos candidatos eleitos está diretamente relacionado à capacidade de enxergar mais longe e de antecipar as propostas e implementações das mudanças necessárias para uma melhor condição de vida do cidadão, o Guia visa contribuir para trazer para as discussões e debates sobre saúde informações de necessidades reais e sugestões de ações possíveis e alinhadas aos planos de saúde federal e estadual, de forma a impulsionar as novas gestões municipais.

Além de ajudar a qualificar o debate político, o Guia objetiva contribuir para a construção de uma agenda inovadora e positiva, que leve a uma melhor gestão e organização. Ele foi desenvolvido para que possa ser adaptado e servir de referência para todos os futuros gestores da saúde dos municípios, afinal, uma organização mais eficaz da saúde municipal pode garantir o acesso universal aos serviços, promover a prevenção, prover o cuidado e assegurar maior integração entre público e privado, a qualidade assistencial e a melhoria dos indicadores. Na saúde, para assegurar acesso e uma assistência integral a todos os cidadãos é necessária uma abordagem colaborativa e organizada que envolva toda a sociedade.

O projeto se iniciou em setembro de 2023, com a contratação de uma consultoria para coordenar o apoio nas pesquisas e preparação de propostas. Foi também realizada a série de *videocasts*

“Papos da Saúde” com ex-ministros, como José Gomes Temporão, Arthur Chioro, Luiz Henrique Mandeta e Marcelo Queiroga, para compartilhar suas experiências, desafios e recomendações aos novos gestores. O Guia, construído com a contribuição de profissionais da saúde, políticas públicas e relações governamentais, foi entregue a candidatos à Prefeitura de São Paulo e outras cidades, e será repassado aos eleitos e futuros secretários de Saúde.

As recomendações foram organizadas em quatro eixos estratégicos:

- **Diagnosticar:** eixo que mostra a importância de coletar e analisar as informações para mapear e entender as necessidades de saúde, os riscos predominantes e o contexto da área à qual o plano de ação em saúde da nova gestão será desenvolvido e aplicado.
- **Planejar:** apresentação de algumas iniciativas inescapáveis para a qualificação da gestão integral do SUS, como regionalização, avaliação e monitoramento por indicadores e disponibilidade, capacitação e valorização dos profissionais.
- **Promover + Prevenir:** este eixo destaca os cuidados integrais com a saúde, que implicam ações transversais de promoção, prevenção de agravos, controle dos fatores de risco e, quando instalada a doença, tratamento adequado e reabilitação.
- **Cuidar:** ressalta a necessidade da adoção de novos modelos de governança assistencial, com a coordenação dos diferentes níveis de atenção em redes regionalizadas e hierarquizadas, com destaque para uma Atenção Primária à Saúde (APS) integral, resolutiva, territorial e comunitária; fortalecimento do programa Estratégia de Saúde da Família (ESF); incorporação de ferramentas de saúde digital; maior integração entre os setores público e privado; e garantia de acesso a medicamentos.

São destacadas algumas agendas na área da saúde que são, de forma consensual, prioritárias e precisarão de atenção especial dos futuros gestores municipais. Nas últimas décadas, houve uma rápida transição demográfica no País, evidenciada pelo aumento significativo da proporção de idosos. O número de pessoas que sofrem de transtornos mentais também tem aumentado no país. Paralelamente, ocorre uma transição epidemiológica, marcada pela alta incidência de doenças crônicas e pela presença de seus fatores de risco, juntamente com o frequente surgimento de emergências e surtos epidêmicos.

Agendas prioritárias e desafios

No Guia, são focadas como agendas prioritárias as doenças crônicas, a saúde mental, o envelhecimento saudável e o controle de epidemias, que estão organizadas dentro dos quatro eixos estratégicos, visando facilitar a compreensão e ilustrar os recursos que podem ser utilizados para aprimorar as políticas públicas voltadas a essas prioridades.

O Guia ainda elenca, por áreas, desafios comuns às cidades e apresenta ações que podem ser implementadas pela gestão municipal, como gestão de risco, visando amenizá-los. São eles:

- **Governança:** ressalta a importância da pactuação e do diálogo do gestor ou gestora municipal da saúde na coordenação e articulação com os entes federativos; a importância de avançar no processo de regionalização; e destaca uma importante ferramenta para ganho de escala: os consórcios intermunicipais.
- **Judicialização:** apresenta iniciativas capazes de prevenir ações judiciais e mostra os resultados do Acesso SUS e dos Núcleos de Apoio Técnico (NAT-Jus).
- **Gestão e eficiência:** mostra como as ferramentas de saúde digital podem melhorar o sistema; a importância da adoção de modelos de remuneração baseados em desfecho; e ações para mitigar os custos operacionais e administrativos.

- **Educação e tecnologia:** destaca a essencialidade em promover a atualização constante dos profissionais de saúde, de formar lideranças, de integrar os currículos acadêmicos às necessidades da prática profissional e mostra caminhos de parcerias para o desenvolvimento tecnológico.

Os executivos em saúde precisam estar cada vez mais organizados e ativos para fortalecer a voz da saúde no cenário político. A missão das entidades representativas é atuar para que isso efetivamente aconteça e ferramentas de relações governamentais se apresentam como importante indutor desta evolução no setor. Com o papel de impulsionar propostas que estão sendo debatidas e apresentam consenso entre nossos associados e servirão para avanços e melhoria do sistema de saúde e melhoria social; ampliando os espaços de diálogo e reforçando o nosso compromisso de contribuir para a formação de políticas públicas, melhores decisões nos investimentos em saúde, inovação do sistema e serviços e transformação da sociedade.

Referências e sugestões de leitura

ACKERMAN, Bruce (2006). **Nós, o povo soberano**: fundamentos do Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (2012). **Understanding Regulation**: theory, strategy and practice. 2. ed. New York: Oxford University Press.

BALESTRIN, Francisco; VALOIS, Tacyra; BARBANO, Dirceu (2022). **Proposta Saúde São Paulo 2022**: Rumo ao Acesso Sustentável. São Paulo: Sindhosp.

BARROS, Clóvis (F^o.) (1995). **Ética na comunicação**: da informação ao receptor. São Paulo: Moderna.

CANOTILHO, José J.G. (2003). **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina.

VALOIS, Tacyra; BALESTRIN, Francisco (2023). **Poder e Saúde**: estrutura de poder no Brasil e os impactos da tomada de decisão no ecossistema da saúde. São Paulo: CBEXS.

VALOIS, Tacyra; BARBULHO, Ana Paula. BALESTRIN, Francisco (2024). **Guia de Ações Municípios Saudáveis | Transformando Comunidades, cuidando de pessoas**. São Paulo: FEHOESP; SINDHOSP; CBEXS.

WALDRON, Jeremy (2006). **Principles of legislation**. In: Bauman, R.W. e Kahana, T. (orgs.). *The least examined brach*: the role of legislature in the constitutional state. New York: Cambridge University Press, p. 15-32.



Relações Institucionais e Governamentais no Poder Executivo Estadual

Ariela Zanetta
Graziela Testa
Humberto Dantas

Introdução

O intuito deste verbete é compreender o universo de relacionamentos do Poder Executivo estadual, sobretudo no que diz respeito à lógica das Relações Governamentais e Institucionais. Será possível observar que o Estado, no arranjo federativo brasileiro, é objeto do interesse de organizações privadas na defesa e apresentação de agendas, mas também salienta-se que governos desse tipo têm interesses e se organizam diante de outros poderes, outras esferas de poder e, até mesmo, em lógica internacional.

Com base em tal compromisso, o texto aqui apresentado está organizado em outras quatro partes para além desta introdução. A seguir, é apresentada a “Organização política estadual”, com ênfase na lógica presidencialista, cujos governos eleitos possuem secretários, se relacionam de distintas formas com as respectivas assembleias legislativas e, a despeito do caráter nacional dos partidos políticos brasileiros, tais organizações se alinham de formas que podem estar relacionadas a realidades subnacionais singulares. Nesta parte, ainda há o compromisso de se apresentar os desafios para a governabilidade em realidade estadual.

Findada a descrição política dos estados, e suas variedades, o intuito é compreender a existência de “Interesses legítimos” do universo privado em relação aos governos estaduais no Brasil.

Aqui, mais uma vez, a diversidade de realidades e aspectos culturais são elementos relevantes para a compreensão e atuação associadas às relações governamentais e institucionais.

Nas duas partes seguintes o texto é complementado pela ideia de que os governos estaduais se organizam em torno de seus interesses com o intuito de promover relacionamentos com entes estrangeiros, dentro de determinados limites, e mesmo dentro do território nacional com as demais esferas de poder, inclusive. Aqui será possível apurar exemplos concretos dessas ações por meio de regras, estruturas e ações. Ao término do texto, existem as referências bibliográficas aqui utilizadas.

Organização política estadual

A Constituição Federal de 1988 organiza o federalismo brasileiro emprestando aos seus estados funções essenciais em torno de políticas públicas específicas, bem como os coloca na condição de parceiros para uma série de atribuições junto à União e aos municípios. Adicionalmente, cumpre mencionar que os estados têm capacidade de arrecadação com impostos e tributos próprios, e recebimento de repasses de natureza econômica.

Financeiramente, os estados arrecadam algo entre 25% e 30% do bolo tributário nacional, e sob suas respectivas responsabilidades estão, principalmente: o ICMS, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; o ITCMD, o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação; e o IPVA, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (REZENDE 2012). Com a reforma tributária em andamento desde 2023, é importante salientar a unificação de tributos como o ICMS estadual, o ISS municipal, e o IPI federal. Há incertezas em relação a como tais mecanismos de cobrança serão efetivados e quanto ao poder econômico resultante de tal mudança na realidade dos estados.

Em termos de políticas públicas, compete aos estados, por exemplo, atribuições fundamentais em Educação, com destaque quase absoluto para o Ensino Médio regular, parte significativa do ensino profissionalizante, a educação superior em universidades estaduais presentes em determinadas unidades da federação, e alguns anos do Ensino Fundamental, sobretudo o segundo ciclo

(6º ao 9º ano), que em determinados estados ainda estão longe da municipalização idealizada. Em Saúde, níveis mais elevados de complexidade e pronto-atendimento caracterizam um sistema integrado com a União e os municípios. Um dos pontos mais emblemáticos está associado à Segurança Pública, com a responsabilidade sobre as polícias Militar e Civil, bem como em relação à parte expressiva do sistema penitenciário e das ações atreladas ao abrigo de adolescentes infratores.

O Transporte também ganha destaque em conexões intermunicipais de passageiros, desenvolvimento de rodovias, hidrovias e ferrovias intraestaduais, e uma série de outras políticas atreladas ao universo da infraestrutura. Programas no campo da Habitação, da Assistência Social, do Trabalho e Emprego, do Turismo, da Cultura, do Desenvolvimento Econômico e do Meio-Ambiente também merecem atenção. Para tanto, estruturas ligadas ao governo estadual são compostas por secretarias, cujas principais posições são ocupadas por questões de natureza técnica e política. Salienta-se aqui o fato de que cada estado, e por vezes diferentes mandatos de governos estaduais numa mesma unidade, se organizam de formas distintas no que diz respeito às suas Secretarias.

No contexto das competências federativas, o Distrito Federal tem características peculiares em relação aos estados da federação, uma vez que não tem status de município e tampouco de estado. Apesar disso, acumula as competências de ambos. Assim também, a Câmara Legislativa do Distrito Federal acumula responsabilidades de assembleias legislativas e câmaras municipais. Como não há a figura de municípios na divisão administrativa interna, a organização se dá por regiões administrativas cujo principal representante do Executivo, o administrador regional, é escolhido pelo governador do Distrito Federal. Por causa desse desenho *sui generis*, não há eleições municipais no Distrito Federal, somente nacionais e distritais, o que significa dizer que o eleitor local se encontra com as urnas quadrienalmente.

Assim, é relevante observar que sob uma lógica presidencialista, politicamente os estados (e o Distrito Federal) elegem diretamente seus governadores e vices, assim como possuem estrutura de divisão dos poderes onde se destacam os

legislativos estaduais, denominados de assembleias legislativas (Câmara Legislativa no DF), cujos representantes são os deputados estaduais (deputados distritais no DF). Apesar do caráter nacional dos partidos políticos, e da tentativa de justiça eleitoral, com o apoio do Supremo Tribunal Federal, verticalizar coligações eleitorais nas eleições estaduais, asintonizando minimamente com os pleitos presidenciais de 2002 e 2006, é possível afirmar, segundo interpretações bastante aceitas na Ciência Política, que partidos políticos nacionais em realidades federativas, como é o caso brasileiro, tendem a ter comportamentos descentralizados e fortemente concentrados em lógicas estadualizadas (DALMORO e FLEISCHER 2005). Isso serve de orientação para compreender que os alinhamentos federais dos partidos nem sempre são repetidos nos estados, o que requer cuidado extremo para a compreensão dos grupos políticos e seus acordos partidários e eleitorais em cada unidade da federação.

O tamanho do parlamento de cada estado varia de acordo com o total de deputados federais que cada unidade elege. Para efeito de registro, se cada estado envia para a Câmara dos Deputados algo entre oito e 70 parlamentares, em lógica de certa proporcionalidade populacional com limites mínimo e máximo de representantes, o volume de deputados estaduais será equivalente a três vezes o total de deputados federais em unidades que possuem até doze representantes na Câmara Federal. Para as unidades que transcendem doze, o volume adicional deixa de ser multiplicado por três para ser multiplicado por um, e será somado aos 36 estaduais frutos da multiplicação tripla dos 12 primeiros. Assim, por exemplo, estados como Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Amazonas, Tocantins, Acre, Roraima e Rondônia que possuem oito deputados federais cada em Brasília, terão 24 deputados estaduais em suas respectivas assembleias (8x3). Já São Paulo, que possui 70 deputados federais, terá: $(12 \times 3) + ((70 - 12) \times 1)$, ou seja, $36 + 58 = 94$ deputados estaduais. Importante destacar que as estruturas associadas às lógicas legislativas dos estados também possuem tribunais de contas estaduais. Ademais, os principais organismos de justiça da realidade institucional brasileira, como o Judiciário e o Ministério Público também estão presentes nos estados brasileiros como instituições de natureza estadual.

Em relação à governabilidade, é fundamental compreender a relação do Executivo estadual com os demais poderes locais, sobretudo o Legislativo. Inicialmente, nos anos 90, atribuía-se à figura do governador uma posição de “Barão da Federação”, termo utilizado para simbolizar superpoderes (ABRUCIO 1998). Pesquisas e posturas das assembleias mostram que a situação não parece tão uniformizada quanto se imaginava, sendo possível verificar a necessidade de governadores estabelecerem diferentes tipos de relacionamentos políticos com o Legislativo, o que pode variar de acordo com resultados eleitorais, alinhamentos entre grupos e partidos, dimensão do parlamento em termos de número de representantes etc. (MASSONETTO *et al.* 2018, SANDES-FREITAS e SANTANA 2023). Assim, se em alguns estados parece que o parlamento “serve aos interesses de governadores”, em outros chegam a ocorrer processos de *impeachment*, sendo o exemplo do Rio de Janeiro o mais emblemático na direção de conflitos entre Legislativo e Executivo, com o afastamento do ex-governador Wilson Witzel do cargo, em 2021.

Ainda com relação a este debate em torno da ideia de governabilidade nos estados, Abrucio (1998) identificou a existência de um fenômeno denominado “ultrapresidencialismo estadual” nos estados, o qual se caracteriza pelo desequilíbrio de poder entre o governador e os deputados estaduais, conferindo ao primeiro uma força desproporcional. Isso resultaria na criação de 27 figuras de governadores com uma relação ainda mais forte com o Legislativo do que o próprio chefe do Executivo federal com o Congresso Nacional. Para o autor, a hipertrofia dos Executivos estaduais não se baseava em uma simples maioria parlamentar, mas em uma maioria inorgânica, incapaz de se articular coletivamente para influenciar de forma efetiva a política estadual. Em contrapartida, o governo estadual possuía uma forte coesão interna, que lhe permitia conduzir as macropolíticas com significativa autonomia. Dessa forma, o Executivo conseguia facilmente controlar os parlamentares governistas no Legislativo, os quais priorizavam a realização de seus objetivos individuais em detrimento de sua participação na formulação das diretrizes governamentais. Como resultado desse sistema “ultrapresidencialista”, o Legislativo acabaria submisso ao Executivo (ABRUCIO 1998, p. 114).

A coletânea organizada por Santos (2001) demonstrou que o ultrapresidencialismo estadual, embora existente, era característico sobretudo de São Paulo – foco de estudo do autor – e de poucas outras unidades, como o Espírito Santo. Em outras regiões, como Minas Gerais, os deputados mostraram-se significativamente mais ativos nas legislaturas analisadas. Silame e Silva (2022) mapearam as pesquisas sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo nos estados e identificaram três categorias para as assembleias: governistas, autônomas e politizadas. As primeiras são caracterizadas pelo já mencionado ultrapresidencialismo estadual, onde o Executivo mantém dominância mesmo sem obter uma maioria formal. Estados como São Paulo, Espírito Santo, Pernambuco e Maranhão se enquadram nessa categoria. Já as assembleias classificadas como autônomas são capazes de, por meio de diversos instrumentos, formular posições independentes e, quando necessário, contrapor-se ao Executivo.

Segundo os autores citados, “essas são assembleias que possuem autonomia em relação ao Poder Executivo e, dessa forma, conseguem seguir uma agenda política própria, proteger seus interesses e impor barreiras às vontades do governador, se necessário” (SILAME e SILVA 2022). Exemplos dessa categoria incluem os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Por fim, as assembleias politizadas são marcadas por conflitos partidários e ideológicos entre os poderes, com a cooperação ou disputa variando conforme o cenário eleitoral. Nessa categoria estariam Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Ceará.

Interesses legítimos - desafios na relação do universo privado com os governos estaduais

Diante de princípios da Democracia moderna, que é representativa e participativa, e da realidade política e administrativa descrita, é relevante destacar a importância do diálogo entre, por exemplo, o universo público e privado, o que possibilita que as necessidades de partes da sociedade sejam atendidas por meio da participação na tomada de decisões políticas que lhes afetam.

Dado que diariamente são publicadas leis, normas infralegais e instruções que impactam diretamente múltiplos

interesses da sociedade, sendo que o setor privado faz parte dela, é bastante esperado que a agenda do Poder Executivo estadual, seus planejamentos, seus planos de governo, os debates locais e questões de natureza econômica, legitimamente sejam do interesse do universo privado sob a lógica das relações institucionais e governamentais (RIG).

Diferentes demandas do ambiente empresarial, por exemplo, passam pelos gabinetes dos governadores eleitos e de seus respectivos secretariados. A diversidade aqui é imensa, e pode estar relacionada à infraestrutura, às melhorias de políticas públicas, aos diversos licenciamentos e laudos para negócios, às discussões sobre tributações, à geração de empregos, ao desenvolvimento de pesquisa, à inovação e tecnologia no estado, às oportunidades de múltiplas naturezas, aos setores específicos da sociedade e aos programas de concessão, privatização, venda, controle etc.. Assim, é fundamental observar com redobrada atenção este universo na constituição de relacionamentos com o Poder Executivo em órbita estadual.

A partir de tal observação, torna-se importante salientar que parte dos interesses de segmentos privados da sociedade, tais como empresas transnacionais, grandes grupos de múltiplos setores etc. estão centralizados em determinados lugares do país, mas possuem negócios e interesses em tantos outros estados. A partir disso, o cuidado é: se a matriz de um determinado grupo econômico é no estado X, e parte dos negócios ocorrem no estado Y, como compreender tal realidade diversa? Como cuidar para perceber que diferentes estados possuem realidades políticas, por vezes, muito distintas, e afastadas até mesmo do cenário federal? Eis aqui um relevante desafio de compreensão política a partir dos diferentes executivos estaduais.

A ética, transparência, integridade com regras de conduta formais devem ser guias que conduzam as relações, interações, defesas de interesses entre agentes públicos, representantes do setor privado e sociedade civil. É essencial que os procedimentos estabelecidos para tal previnam e coíbam práticas não republicanas e qualquer tipo de vantagem indevida. As interações entre as partes devem ser formais e em ambiente profissional, e que não induzam o abuso de suas posições. Quanto mais próximo das instâncias

locais, maior deve ser a vigilância da conduta. Realidades locais de interação com o poder público, enfatizando-se aqui os estados, que estão na contramão do mencionado, ainda podem ocorrer a partir de um trio de esferas estratégicas.

O primeiro componente são escritórios de representação, que em muitos estados brasileiros podem ter como sócios, ou proprietários, políticos e suas famílias, ou ex-políticos renomados de uma dada realidade que ofertam serviços com base em suas proximidades com o poder público. Aqui a diversidade de realidades, estado a estado, é um desafio significativo. Assim, cumpre observar com atenção nas relações com os estados que em determinadas localidades as elites do serviço público, a econômica, a empresarial etc. podem se misturar em círculos acentuadamente estreitos onde predominam laços familiares e cordialidades de naturezas diversas. O segundo componente aqui pode residir, justamente, em realidades locais cujas burocracias e os mais altos cargos do serviço público se misturam aos políticos, representantes de setores econômicos, empresários etc..

O último ponto, a ser considerado, está atrelado ao possível domínio dos canais de imprensa por pequenas elites locais, reforçando as duas questões anteriores e demonstrando desafio para a obtenção de informações jornalísticas menos impactadas por interesses de grupos específicos. Assim, por mais que estejam disseminadas por todo o país, as emissoras de rádio e de TV sob regime de concessão, os jornais e portais mais lidos nos estados podem pertencer a grupos restritos com forte envolvimento em searas como a política, a mídia, diversos negócios etc..

Ter um interesse representado em realidade estadual e buscar informações na mídia local, no serviço público e nos escritórios de representação específicos de uma dada realidade são desafios que podem se tornar complexos em alguns estados, sendo que a grande imprensa nacional raramente cobre alguns temas e realidades específicas que podem ser delicados e estratégicos em determinados estados para certos grupos e empresas. Dito isso, reforça-se a necessidade da ética, transparência, integridade nas relações entre os grupos de interesse, agentes públicos e sociedade civil.

Governos estaduais como agentes legítimos de interesses e agendas

Importante salientar também a existência de um conjunto de agendas de interesse dos governos estaduais em relação a outros atores. Governos subnacionais podem, por exemplo, relacionar-se com governos de outros países na esfera da comunidade internacional. A paradiplomacia, termo popularizado, principalmente, pelos autores Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek a partir dos anos 1980, pode auxiliar os governos locais a promoverem interesses específicos de cada local para conquistar benefícios às suas populações, tais como: disseminação da cultura regional, aumento do turismo, promoção de captação de recursos e investimentos, comércio exterior, desenvolvimento urbano, geração de renda, dentre outros. A globalização concedeu espaço aos governos regionais ao que antes era restrito à administração pública federal ampliando, assim, o poder de atuação dos estados e a possibilidade de melhoria na qualidade de vida dos seus respectivos cidadãos.

Há aqueles que entendem que o melhor termo para tais ações não seria “paradiplomacia” já que o prefixo “para” pode ser entendido como uma diplomacia paralela e que complementa as políticas externas da União, o que na prática pode não ser verdadeiro, já que os representantes políticos eleitos para governarem os estados podem ter objetivos e planos de governo divergentes do Estado Nacional. Além disso, as burocracias distintas dos governos locais e do governo central poderiam dificultar tal política coordenada, mesmo ela sendo convergente entre as instâncias públicas. Portanto, sugerem que diplomacia subestatal pode ser a nomenclatura mais adequada.

Ainda assim, faz-se necessário destacar que os governos subnacionais não possuem as mesmas competências e prerrogativas do Estado Nacional, e não podem ser signatários em tratados internacionais, ou mesmo estabelecerem embaixadas e consulados fora de sua jurisdição de atuação. A atividade pelos estados não foi entendida como uma afronta pela maioria dos governos da administração central e eles podem praticar tal atividade por meio de escritórios de representação nos países de interesse. Outra forma de atuação pode ser realizada por meio de

participação em eventos e/ou Organismos Internacionais, como foi o caso dos nove estados amazônicos que formaram o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal e expuseram na COP 28,¹ em Dubai, o seu plano estratégico para o desenvolvimento sustentável. Já o estado de São Paulo, foi o primeiro governo subnacional brasileiro a desenvolver um Plano de Relações Internacionais, instituído pelo Decreto nº 57.932, de 02 de abril de 2012.

Outro destaque foi a abertura do escritório de representação da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (InvestSP) em Xangai, em 2019. Espaços para o diálogo entre governos locais e países podem ocorrer, também, por meio de eventos, como aquele realizado pelo Consulado Geral da China em São Paulo em 2023 chamado “Diálogos para Cooperação entre São Paulo e China” no qual o governo estadual paulista apresentou seus projetos de interesses para cerca de cinquenta empresas chinesas.

Na comunidade internacional, o Canadá é um dos países mais reconhecidos na atuação da paradiplomacia ou diplomacia subestatal. Uma das competências e responsabilidades que seus governos regionais compartilham com o governo central é a promoção das exportações para que essa atividade beneficie a população com a geração de empregos. Outro país que pode ser citado é o México, cuja proximidade geográfica com os Estados Unidos influencia nas atividades da paradiplomacia. Na América do Sul, vale citar o caso da Argentina, onde Buenos Aires é considerada a única cidade autônoma do país, estando autorizada a celebrar convênios e tratados para o desenvolvimento regional.²

Relações Intergovernamentais dos governos subnacionais e suas instâncias de atuação

Não há somente interesses legítimos e legais no âmbito da sociedade

1 Reportagem G1 AM. Acesso em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/natureza/amazonia/noticia/2023/12/04/consorcio-amazonia-lanca-na-cop-28-plano-estrategico-para-desenvolvimento-sustentavel.ghtml>

2 Artigo “Diplomacia e a paradiplomacia: qual a diferença?” da Politize!. Acesso em: <https://www.politize.com.br/paradiplomacia/>

por parte do setor privado, tampouco nas esferas públicas, nem só a discussão da seção anterior está associada aos relacionamentos dos estados com empresas e governos internacionais. Na relação entre diversos órgãos públicos integrantes dos três poderes ou não, pode-se verificar ações para garantia de suas vozes nos processos de tomada de decisão no ambiente político. Os interesses e objetivos podem ser variados e essas interações podem ser chamadas de relações intergovernamentais. Importante ressaltar que a Norma ABNT PR 1001, publicada em 2020, sobre a prática recomendada das Relações Institucionais e Governamentais determina que a atividade privada de RIG não se refere, e não deve ser exercida, por ocupantes de cargo público eletivo.

São os casos de Ministérios Públicos que formam coalizão para abertura de escritórios em Brasília cuja expectativa é de otimização no enfrentamento dos problemas sociais e defesa dos direitos e garantias fundamentais pela proximidade geográfica com o Congresso Nacional, Ministério da Justiça e Tribunais Superiores. Os Ministérios Públicos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, por exemplo, seguiram com este tipo de parceria para terem mais acesso e serem mais participativos nas discussões³. Outro exemplo nesse sentido, foi a parceria, em 2021, do Ministério Público de São Paulo e de Minas Gerais para se situarem na capital brasileira, seguidos de outros sete Ministérios Públicos com o mesmo objetivo: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Bahia, Espírito Santo, Roraima e Amapá⁴.

3 Notícia “Escritório de representação unindo MPs dos três estados do Sul é inaugurado em Brasília, da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Acesso em: <https://www.amprs.org.br/noticia/escritorio-de-representacao-unindo-mps-dos-tres-estados-do-sul-e-inaugurado-em-brasilia#:~:text=Tipo%3A-,Escrit%C3%B3rio%20de%20representa%C3%A7%C3%A3o%20unindo%20MPs%20dos%20tr%C3%AAs%20estados%20do%20Sul,Catarina%20e%20Paran%C3%A1%2C%20em%20Bras%C3%ADlia>

4 Notícia “Ministérios Públicos de 7 estados se unem para abrir escritório conjunto em Brasília”, do CONJUR. Acesso em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-06/mps-sete-estados-abrem-escritorio-conjunto-brasilia/>

Na esfera dos Poderes Executivos estaduais também percebe-se esse movimento. Governos estaduais são responsáveis pelo desenvolvimento de suas respectivas sociedades locais, em conjunto com as esferas públicas municipais. Ou seja, também podem ser afetados, com impactos positivos ou negativos, pelas tomadas de decisões do âmbito político federal, como a já citada Reforma Tributária. Portanto, o movimento de organização de Fóruns de discussão, como o Fórum Nacional dos Governadores - espaço de reunião entre os chefes de Executivo estaduais para tratar assuntos de interesse comum aos entes federativos - é cada vez mais corriqueira. Outras formas de possibilidade de defesa de interesses, garantia de voz, discussão para endereçar soluções às necessidades da sociedade local etc. é por meio de um órgão do governo estadual com essa competência que pode ou não ter escritórios estaduais de representação em Brasília. Os objetivos e interesses podem ser desde assuntos relacionados às políticas de captação de recursos, financiamentos, interlocução com entidades empresariais sediadas na capital e representações estrangeiras em Brasília, até a promoção das potencialidades dos estados e o fortalecimento das relações intergovernamentais entre o respectivo estado e a União.

No caso do governo do Estado de São Paulo, o Decreto nº 67.435, de 1º de janeiro de 2023, complementado pelo Decreto nº 67.561, de 15 de março de mesmo ano, criou a Secretaria do Governo e Relações Institucionais da atual gestão para fomentar o desenvolvimento sustentável do estado. Dentre as suas diversas atribuições, consta o apoio na coordenação do relacionamento e ações do Executivo subnacional com o Congresso Nacional, demais estados da Federação, com a Assembleia Legislativa de São Paulo, partidos políticos e municípios do estado de São Paulo. Exemplo de competências da Secretaria cuja tomada de decisão nacional ocorre no Congresso Nacional e chegam aos municípios está relacionado ao orçamento público.⁵

Há que se destacar também uma atuação estadual conjunta em torno da atuação de redes de secretários e Secretarias, portanto

5 Secretaria do Governo do Estado de São Paulo. Acesso em: <https://www.governo.sp.gov.br/>

organizados em torno de determinadas políticas públicas e estruturas organizacionais. Exemplos históricos não faltam, sendo o CONSED, o Conselho Nacional de Secretários de Educação, fundado em 1986, uma instituição de direito privado sem fins lucrativos que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. O mesmo se repete com o CONSAD, em torno da questão da Administração e de tantos outros grupos dessa natureza.

Também pode ser correto afirmar que o interesse nas relações intergovernamentais pode ser da União para com as regiões ou estados subnacionais. Um exemplo são os oito escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores: Região Nordeste, Região Norte, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. A interação deles com os agentes públicos locais, com a população, empresariado, entidades de representação, demais membros e entidades da sociedade, podem potencializar a divulgação da política externa brasileira para a população local, apoiar na promoção de ações comerciais e culturais, legalizar documentos de cidadãos, dentre outras ações.⁶

6 Escritórios de Representação do Ministério das Relações Exteriores. Acesso em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/composicao/escritorios-de-representacao-brasil>

Referências e sugestões de leitura

ABNT PR 1001: **Relações Institucionais e Governamentais (RIG)**/ Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2020. (Prática Recomendada).

ABRUCIO, F. L. (1998). **Os barões da federação**. São Paulo, Hucitec.

ACKERMAN, Bruce (2006). **Nós, o povo soberano**: fundamentos do Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey.

ALMEIDA, Paulo R. (2007). **O Brasil como ator regional e global**: Estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional. *Cena Internacional* 9(1): 7-36.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (2012). **Understanding Regulation**: theory, strategy and practice. 2. ed. New York: Oxford University Press.

BARROS, Clóvis (F^o.) (1995). **Ética na comunicação**: da informação ao receptor. São Paulo: Moderna.

BOLETIM DE ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL. **Relações internacionais de entes subnacionais**. Brasília, DF: Ipea, n. 37, set./dez. 2023. ISSN 2176-9915. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37>.

CAMPOS, Marcelo S. (2014). **Crime e Congresso Nacional**: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política* 15: 315–347.

CANOTILHO, José J.G. (2003). **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina.

DALLARI, Paulo M. (2015). **O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.

DALMORO, J., FLEISCHER, D. (2005). **“Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade”**, in KRAUSE S., SCHMITT R. (org) Partidos e coligações eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

MASSONETTO, Ana Paula; MARIN, Pedro; GARCIA, Joice (2018). **As especificidades da governabilidade nos estados brasileiros**. Governabilidade - para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018.

REZENDE, Fernando (2012). **Sistema Tributário e necessidades locais: disparidades, distorções e desafios**. In. CARNEIRO, José Mario; DANTAS, Humberto (orgs.). Parceria Social Público-Privada - sociedade civil, empresa, governo. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

SAMPAR, Rene (2012). **O papel das medidas provisórias no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. 4(6): 32-49.

SANDES-FREITAS, Vitor; SANTANA, Luciana (2023). **Política, governadores, e legislativo nos estados brasileiros**. In. DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle;

TESTA, Graziella (orgs.). **Governabilidade - instituições, atores e estratégias**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

SILAME, T.; SILVA, D. **Diálogo em torno do “ultrapresidencialismo” estadual**. Revista Agenda Política, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 191–227, 2022. DOI: 10.31990/agenda.2022.1.7.

WALDRON, Jeremy (2006). **Principles of legislation**. In: Bauman, R.W. e Kahana, T. (orgs.). The least examined branch: the role of legislature in the constitutional state. New York: Cambridge University Press, p. 15-32.



Relações Institucionais e Governamentais na Administração Indireta

Beatriz Freire
Arthur Gonçalves

Introdução

As Relações Institucionais e Governamentais (RIG) na Administração Indireta referem-se às interações estratégicas e regulatórias entre as entidades autônomas, como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, e os demais atores do ambiente político e governamental. Essas entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, são previstas no artigo 4º, inciso II, do Decreto-Lei nº 200/1967 e estão vinculadas ao Ministério cuja competência corresponde à sua principal atividade. As atividades de RIG abrangem diferentes níveis de governo, assim como entidades da Administração Indireta, que podem ser de âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

A reforma administrativa implementada na década de 1960 foi caracterizada pela descentralização das atividades do Estado (Administração Direta) para a Administração Indireta, com o objetivo de superar a rigidez do modelo burocrático e aumentar a eficiência. Nesse contexto, novas estruturas e processos foram implementados para facilitar a gestão, promovendo maior flexibilidade e capacidade de resposta das entidades públicas. Isso foi alcançado através da adoção do modelo gerencial, que introduziu práticas e princípios do setor privado, como foco em resultados, descentralização, eficiência, orientação para o cidadão, uso de indicadores de desempenho, contratualização de serviços, gestão por competências, transparência e inovação contínua.

A área de Relações Institucionais e Governamentais na Administração Indireta engloba todas as interações e estratégias voltadas para a interface entre as entidades autônomas e os diversos agentes do governo, legislativo, judiciário, sociedade civil e setor privado. Isso inclui desde as chamadas públicas para projetos de pesquisa e bolsas do CNPq até a condução de processos regulatórios, como os que contam com a participação da sociedade civil em tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas conduzidas por agências reguladoras, abrangendo assim uma vasta gama de atividades e relações.

Os objetivos da área dizem respeito ao contexto específico de suas instituições, e se encontram vinculados às políticas públicas de sua competência, no que se refere à prestação de serviços públicos. Dentre as autarquias, por exemplo, o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) têm objetivos institucionais relacionados ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental. Já a fundação pública FioCruz, visa promover a saúde e o desenvolvimento social, gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico. Por outro lado, a empresa pública Caixa Econômica oferece produtos e serviços financeiros, como crédito, habitação, e poupança, com foco na promoção do desenvolvimento econômico e social, especialmente nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura. Finalmente, dentre as Sociedades de Economia Mista, a Petrobras atua na cadeia do petróleo, gás natural e seus derivados, atuando de forma integrada e competitiva no mercado de energia, com foco em sustentabilidade, inovação e geração de valor para a sociedade.

Os principais objetivos da área de RIG na Administração Indireta incluem representar os interesses da entidade perante os órgãos governamentais e demais *stakeholders*, influenciar na formulação de políticas públicas e na elaboração de leis e regulamentos, garantir recursos financeiros e apoio institucional para a consecução dos objetivos da entidade, além de estabelecer parcerias estratégicas e alianças que promovam o alcance de metas e resultados. A representação eficiente e a defesa dos interesses das entidades são essenciais para a obtenção do apoio necessário

ao desenvolvimento institucional e à implementação de suas políticas. Os atores envolvidos são diversos e incluem autoridades governamentais como ministros, secretários de estado, gestores de órgãos públicos e demais membros do corpo técnico integrante da própria instituição.

As relações estabelecidas na área de RIG na Administração Indireta podem ser de diferentes naturezas. Relações políticas envolvem a interlocução com autoridades e representantes eleitos para a defesa de interesses e obtenção de apoio político. Relações regulatórias incluem a participação em processos de consulta pública, audiências e elaboração de normas e regulamentos. Relações institucionais visam o estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação com outras entidades públicas e privadas, enquanto as relações com a sociedade civil envolvem o diálogo com organizações não governamentais, associações e movimentos sociais para a representação de interesses coletivos.

As entidades da administração indireta do Poder Público no Brasil atuam em diversas áreas essenciais para o desenvolvimento do País. As principais áreas de atuação dessas entidades são a regulação e fiscalização, educação e pesquisa, saúde, meio ambiente, infraestrutura, assistência social e desenvolvimento econômico, cultura e patrimônio histórico. Dessa forma, a atuação dessas entidades varia em função de suas particularidades de contexto, tais como o setor regulado, as exigências legais e normativas, a necessidade de articulação com diferentes níveis de governo, a interação com o setor privado e a resposta às demandas sociais e políticas específicas.

Entre as principais ferramentas de trabalho, em função dos objetivos de cada instituição, têm-se: a elaboração de políticas e normas, a fiscalização e regulação de setores específicos, a gestão de programas e projetos, a articulação interinstitucional, o uso de indicadores de desempenho, a implementação de tecnologias de informação e comunicação (TICs), a promoção de audiências e consultas públicas, e a realização de campanhas de conscientização e educação.

Administração indireta no Brasil

Visando entender a multiplicidade de atores, listamos os principais exemplos de entidades da Administração Indireta no Brasil.

Autarquias

- O Banco Central (BC)
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
- Superintendência de Seguros Privados (SSP)
- Agências Reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e Agência Nacional de Mineração (ANM).

Fundações públicas

- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Empresas públicas

- Caixa Econômica Federal (CEF)
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
- Empresa de Correios e Telégrafos (ECT)
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Sociedades de economia mista

- Banco do Brasil
- Petrobras
- Eletrobrás
- Brasil Resseguros
- BHTrans

Relações institucionais e governamentais nas autarquias

As autarquias incluem uma grande lista de entidades, como agências reguladoras, departamentos, institutos, universidades, superintendências, fundações públicas de direito público, autarquias especiais e órgãos de fiscalização profissional. Devido à sua natureza jurídica e funções específicas, as RIG nas autarquias apresentam características e desafios próprios relacionados à articulação com o Poder Executivo e Legislativo, diálogo com o setor regulado, gestão de conflitos, transparência, prestação de contas e engajamento com a sociedade.

Essas entidades precisam manter uma constante articulação com os poderes Executivo e Legislativo para alinhar suas ações às políticas públicas, garantir recursos orçamentários e assegurar a efetividade de suas regulações. Essa articulação envolve a participação em audiências públicas, reuniões com parlamentares e a contribuição para a elaboração de leis e regulamentos. As RIG são essenciais para o diálogo com os setores regulados, como os de energia, saúde ou telecomunicações. Esse diálogo é necessário para a implementação de normas, resolução de conflitos e adaptação das regulações às realidades do mercado. As autarquias frequentemente enfrentam pressões de diferentes grupos de interesse, e as relações institucionais e governamentais são cruciais para gerenciar esses conflitos, promovendo negociações e garantindo que as decisões da autarquia sejam compreendidas e aceitas por todas as partes envolvidas.

Elas também têm a responsabilidade de prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), tribunais de contas estaduais e distrital, no âmbito dos estados e Distrito Federal, e tribunais de contas municipais.

Nesse sentido, as RIG facilitam essa transparência ao promover a comunicação das ações e decisões da autarquia, organizando eventos e canais de consulta pública. Além disso, as relações institucionais engajam a sociedade civil, informando sobre suas atividades, regulamentos e os direitos dos cidadãos. Isso inclui campanhas educativas, promoção de cursos para atores externos e outras iniciativas de comunicação.

Relações Institucionais e Governamentais nas fundações públicas

As Relações Institucionais e Governamentais (RIG) nas fundações públicas são orientadas pela missão institucional dessas entidades, que geralmente envolvem a promoção de educação, pesquisa, saúde, cultura, e desenvolvimento social. Elas têm características distintas, refletindo suas finalidades e o contexto em que operam. Entre os aspectos-chave estão a interação com governos e órgãos de financiamento, parcerias com o setor privado e terceiro setor, a representação institucional, *advocacy*, mobilização social, transparência e prestação de contas.

Frequentemente, essas fundações dependem de verbas governamentais e parcerias com órgãos públicos para financiar seus projetos. As RIG são essenciais para estabelecer e manter essas relações, garantindo que as fundações possam acessar os recursos necessários para cumprir suas missões. Isso inclui a participação em editais, negociações de convênios, e a prestação de contas aos órgãos financiadores. Elas também colaboram com empresas privadas, ONGs, e outras instituições para desenvolver projetos de interesse público. As RIG facilitam essas parcerias, articulando interesses e objetivos comuns, e negociando termos de cooperação que beneficiem todas as partes envolvidas.

As fundações públicas também têm o papel de representar seus interesses junto aos diferentes níveis de governo e à sociedade. As RIG contribuem para essa representação, participando de fóruns, conselhos, e outras instâncias de deliberação onde as políticas públicas são debatidas e formuladas. Ademais, algumas fundações se engajam em atividades de *advocacy* para influenciar políticas públicas relacionadas às suas áreas de atuação. As

RIG desempenham um papel central na mobilização de apoio social e político para essas causas, promovendo campanhas de sensibilização e participando de debates públicos. Além disso, as fundações públicas, assim como outras entidades da administração pública, são obrigadas a prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle. As RIG são fundamentais para organizar essa prestação de contas, promovendo a transparência nas atividades da fundação e garantindo que suas ações estejam alinhadas com os interesses públicos.

Relações Institucionais e Governamentais nas empresas públicas

As empresas públicas desempenham diversas funções, desde a atuação em setores econômicos até atividades em áreas estratégicas para o País, tanto na União quanto nos demais entes federativos. Elas operam em setores como infraestrutura e logística (Empresa de Planejamento e Logística S.A.), gestão do portfólio de petróleo e gás da União (PPSA), pesquisa (Empresa de Pesquisa Energética), atividades nucleares (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional), produção de cédulas e moedas (Casa da Moeda), entre outros.

As Relações Institucionais e Governamentais (RIG) nas empresas públicas são fundamentais para a interação dessas entidades com o governo, o setor privado e a sociedade. Essas relações são moldadas pelas características únicas das empresas públicas, que, apesar de possuírem personalidade jurídica de direito privado, têm como principal objetivo a execução de políticas públicas e o atendimento ao interesse público. As RIG garantem que essas entidades cumpram suas funções de forma eficiente, transparente e alinhada com as políticas públicas, gerenciando os múltiplos interesses envolvidos em suas operações.

Empresas públicas, como a Caixa Econômica Federal, são instrumentos de execução de políticas públicas. As RIG asseguram que as ações dessas empresas estejam em conformidade com as diretrizes governamentais, articulando-se com ministérios, agências reguladoras e outras instituições para a implementação de projetos estratégicos.

Muitas vezes, essas empresas operam em setores regulados, como energia, telecomunicações, transportes ou financeiro. As RIG desempenham um papel essencial na interface com agências reguladoras, defendendo os interesses da empresa em questões regulatórias, tarifárias e operacionais, além de assegurar o cumprimento das normas vigentes.

Outro aspecto importante das RIG é a capacidade de gerenciar múltiplos interesses, desde os do governo até os do mercado e dos consumidores. Elas ajudam a empresa a navegar por esses diferentes interesses, utilizando estratégias de *lobbying* para influenciar políticas e decisões que afetam a operação e a sustentabilidade da empresa. Como operam com recursos públicos, as empresas públicas são submetidas a um controle social e institucional, tornando as RIG essenciais para garantir a transparência das operações, mantendo canais de comunicação abertos com a sociedade, órgãos de controle e a mídia. Isso inclui a prestação de contas e a divulgação de informações relevantes sobre a gestão e os resultados da empresa.

Frequentemente, as estatais atuam em conjunto com outras empresas, sejam públicas ou privadas, para executar projetos de grande escala. Nesses casos, as RIG articulam essas parcerias, negociando acordos e garantindo que as colaborações sejam benéficas para a empresa e para o cumprimento de suas metas institucionais.

Por fim, as empresas públicas têm um papel social importante, e as RIG contribuem para promover esse engajamento, seja através de programas de responsabilidade social, seja pela promoção de iniciativas que atendam às demandas da sociedade, como investimentos em infraestrutura, saúde e educação.

Relações Institucionais e Governamentais nas sociedades de economia mista

As Relações Institucionais e Governamentais nas sociedades de economia mista são particularmente complexas e estratégicas, devido à combinação de características de empresas privadas e organizações públicas dessas entidades. As sociedades de economia mista, como Petrobras, Banco do Brasil e Eletrobras, têm

capital controlado pelo governo, mas também possuem acionistas privados e operam em mercados competitivos. Nessas empresas, as RIG são essenciais para equilibrar as demandas do governo e do mercado, garantir a transparência das operações e promover o interesse público, enquanto maximizam o retorno para os acionistas.

Uma das principais funções das RIG é alinhar as operações da empresa tanto com as políticas públicas quanto com as expectativas do mercado. Isso requer articulação constante com órgãos governamentais, ministérios e agências reguladoras, além de responder às demandas dos acionistas e do mercado financeiro.

Devido à sua dupla natureza, essas sociedades frequentemente enfrentam conflitos entre objetivos públicos e privados. As RIG medeiam esses conflitos, garantindo que as decisões empresariais satisfaçam tanto o governo quanto os acionistas privados, enquanto promovem o interesse público.

As RIG também incluem atividades de *lobbying* para influenciar políticas e regulamentos que possam impactar os negócios da empresa. Isso envolve interações com parlamentares, participação em audiências públicas e colaboração na formulação de legislações que afetam o setor em que a empresa atua.

Como parte de suas obrigações, essas sociedades devem manter altos padrões de transparência e responsabilidade. As RIG asseguram que as operações da empresa sejam conduzidas de forma transparente, com relatórios regulares para o governo, órgãos de controle, acionistas e a sociedade em geral.

As sociedades de economia mista também estão frequentemente envolvidas em projetos de responsabilidade social e ambiental. As RIG desempenham um papel crucial no engajamento com a sociedade, promovendo iniciativas que beneficiem comunidades locais e contribuam para o desenvolvimento sustentável, além de reforçar a imagem pública da empresa. Ademais, são fundamentais para a construção e manutenção de parcerias com outras empresas, tanto públicas quanto privadas. Essas parcerias são cruciais para o desenvolvimento de grandes projetos, como infraestruturas de energia ou expansão de serviços financeiros, que demandam colaboração entre múltiplos atores.

Exemplo de prática

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi pioneira no Brasil ao adotar práticas de transparência e participação pública, especialmente ao ser uma das primeiras agências reguladoras a transmitir suas audiências públicas e decisões *online*. Essa iniciativa marcou um avanço significativo na abertura das decisões regulatórias para a sociedade, permitindo maior acesso e participação dos cidadãos e agentes do setor elétrico.

Em 4 de outubro de 2004, a ANEEL se tornou a primeira agência reguladora no Brasil a transmitir ao público as reuniões de sua Diretoria Colegiada. Nessas reuniões, são discutidos e decididos processos que afetam tanto os agentes do setor elétrico quanto os consumidores. Esta iniciativa estabeleceu a ANEEL como um modelo de boas práticas em governança e transparência, contribuindo significativamente para sua credibilidade e eficiência. A transparência na transmissão das reuniões também fortaleceu o controle social sobre as atividades e decisões da agência, servindo de exemplo para outras agências reguladoras no Brasil e na América Latina.

Essa iniciativa foi reconhecida por diversas entidades e estudos, como os da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que destacaram a ANEEL como um exemplo de boa prática em governança regulatória. Essas práticas não só garantiram maior transparência, mas também ajudaram a ANEEL a gerir conflitos de interesse e a manter um diálogo mais aberto e contínuo com os diferentes atores do setor energético.

Referências e sugestões de leitura

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28/04/2024.

LIMA, Olavo B (Jr.) (1998) **As reformas administrativas no Brasil:** modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público* 49(2): 62-97. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1490/1/1998%20Vol.49%2Cn.2%20J%3%BAnior.pdf>. Acesso em: 28/04/2024

MANCUSO, Wagner P.; GOZETTO, Andréa C.O. (2018) **Lobby e Políticas Públicas.** Rio de Janeiro: FGV.



Relações Institucionais e Governamentais nas Empresas Públicas

Petula Nascimento

Introdução

As relações institucionais e governamentais (RIG) em empresas públicas são atividades essenciais que visam estabelecer e manter a comunicação e a cooperação com diversos atores do setor público e privado. Essas relações são específicas e caracterizadas pela necessidade de interações contínuas e estratégicas com órgãos governamentais, associações, e outros *stakeholders* para garantir a consecução dos objetivos institucionais e o cumprimento de seu papel social.

A abrangência da área de RIG nas empresas públicas é ampla, incluindo interações com o poder executivo, legislativo, e entidades de representação. Essas relações são estabelecidas em diferentes níveis governamentais, desde o federal até o municipal, envolvendo ministérios, secretarias, prefeituras e organizações da sociedade civil.

Os objetivos principais da área de RIG incluem a formulação e implementação de políticas públicas, a promoção de cooperação técnica, a participação em fóruns de discussão e a captação de recursos para projetos de pesquisa e desenvolvimento. Esses objetivos são alcançados por meio de uma comunicação eficiente e estratégica com os atores envolvidos.

Os principais atores envolvidos nas atividades de RIG são representantes do governo, legisladores, associações setoriais,

cooperativas, e organizações não governamentais. Esses atores desempenham papéis cruciais na formulação de políticas e na implementação de programas que afetam diretamente a atuação das empresas públicas.

Os tipos de relações estabelecidas variam desde parcerias técnicas e científicas até acordos formais de cooperação e participação em comitês e conselhos. Essas relações são fundamentais para a criação de sinergias e para a ampliação da capacidade de atuação das empresas públicas.

As lógicas e modos de atuação na área de RIG incluem a diplomacia científica, a advocacia de políticas, e a mediação de interesses entre diferentes *stakeholders*. Essas lógicas são aplicadas por meio de estratégias de comunicação, negociação e articulação política.

As ferramentas de trabalho utilizadas na área de RIG abrangem desde a participação em consultas públicas e grupos de trabalho até a realização de estudos técnicos e a elaboração de propostas legislativas. Essas ferramentas são essenciais para a construção de um diálogo construtivo e para a influência positiva nas políticas públicas.

Relações com Poder Executivo

Ocorrem por intermédio das relações com os diversos ministérios, estatais, governos estaduais e prefeituras municipais. Em cada local onde existe uma sede da empresa pública é importante que se estabeleçam e se mantenham as relações sólidas com agentes públicos e seus representantes dos governos estaduais ou municipais. No âmbito federal, as relações são com ministérios, fundações, empresas públicas, institutos de educação e universidades federais.

Linhas de atuação e canais de interlocução:

- Formulação, apoio e implementação de políticas públicas: As empresas públicas colaboram na criação de políticas e programas governamentais.

- Consultas públicas: Participação em consultas para influenciar a tomada de decisões governamentais.
- Acordos de cooperação técnica: Estabelecimento de parcerias formais para projetos específicos.
- Participação em grupos de trabalho, comitês e conselhos: Colaboração em fóruns para discutir e implementar políticas.
- Articulação para captação de recursos: Busca de financiamentos para projetos de pesquisa.

Exemplo de atuação: Câmaras Setoriais e Temáticas dos Ministérios são importantes fóruns a serem mapeados e devem fazer parte da estratégia de RIG das empresas públicas. A Embrapa participa, por meio de seus pesquisadores e analistas, de 34 Câmaras Setoriais e Temáticas. Entre titulares e suplentes, são mais de 100 representantes da Empresa no fórum coordenado pelo Mapa, ministério ao qual está vinculada. Os representantes têm a responsabilidade de captar sinais e demandas do setor produtivo, apresentá-las à Embrapa, e, em articulação com a Diretoria-Executiva, Unidades Centrais e Descentralizadas, oferecer uma solução para o setor. É responsabilidade dos representantes atuarem como consultores técnicos permanentes e apresentarem, sob demanda, subsídios, como estudos e mapeamentos de oportunidades para os setores do agronegócio.

RIG Políticas públicas, programas e planos de governo e Empresas Públicas - Caso Embrapa

Nos últimos dez anos, a empresa forneceu subsídios técnicos que contribuíram para a formulação de políticas públicas, planos e programas de governo. Os cientistas devem ser estimulados a participar e contribuir com o processo de elaboração e aprimoramento de políticas públicas, garantindo que o valor do seu trabalho seja percebido pela sociedade e pelos atores e gestores políticos. Cabe à ciência aproximar-se do ambiente

político-institucional e apresentar suas contribuições, pois a relação entre Ciência e Políticas Públicas será cada vez mais indissociável.

Como exemplo de atuação podemos citar a Embrapa e a sua participação nas câmaras setoriais e temáticas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento contribuindo com os grupos de trabalho oriundos dos comitês e câmaras setoriais e temáticas.

Projetos ou programas são criados a partir da demanda da sociedade, que pode chegar aos ministérios, governos estaduais ou prefeituras, por intermédio de associações, cooperativas, organizações não governamentais, entre outras instâncias. Um programa, ao ser lançado e implementado pelo Executivo, pode vir a se tornar, ainda, base para a elaboração de uma política pública.

A Embrapa está presente, fornecendo informações técnico-científicas a comitês, grupos de trabalho e câmaras setoriais ou temáticas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), além de contribuir tecnicamente com outros ministérios - Meio Ambiente (MMA), Desenvolvimento Regional (MDR), da Cidadania (MC), Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), Minas e Energia (MME). A Empresa também pode contribuir com a execução de uma política pública ou parte dela. Soluções tecnológicas, como a Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN), sistemas de plantio direto, e arranjos produtivos, como a Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), entre outras, têm contribuído, por exemplo, com a execução de uma série de ações do Plano ABC.

Relações com entidades de representação

São as associações, federações, cooperativas e entidades de representação do setor agropecuário, onde o diálogo e o estabelecimento de parceria com setor produtivo ocorrem por meio da participação em fóruns de discussão em que a Embrapa dialoga com os representantes de diversos elos de diferentes cadeias produtivas, integrando grupos de trabalho, comissões e comitês.

Estabelecer redes de parcerias estratégicas nacionais que favoreçam e qualifiquem a área de atuação da empresa, ajudar em possíveis ações de articulação junto aos parceiros do mercado e de organismos de financiamento, entre outros, fazem parte dessa articulação.

São linhas de atuação e canais de interlocução:

- Proposição de políticas públicas e marcos regulatórios: contribuição para a criação de políticas e regulamentações.
- Observatório de demandas do setor: monitoramento das necessidades e expectativas do setor produtivo.
- Fomento de fundos privados: captação de recursos privados para projetos estratégicos.

Podemos dizer que atuar com RIG se assemelha ao conceito da “diplomacia da ciência”, que é criar condições favoráveis para que os interlocutores mantenham uma comunicação bilateral, em uma via de mão dupla. É essencial saber ouvir e ler nas entrelinhas.

Relações entre as empresas e o Poder legislativo

Construir e manter um bom relacionamento com os legisladores nas três esferas do poder público — federal, estadual e municipal — é estratégico para as empresas públicas, que, na condição de instituição pública de pesquisa, tem um papel social a cumprir. A Empresa, além de gerar produtos, serviços e soluções tecnológicas para o setor agropecuário, é produtora e detentora de informações e conhecimentos especializados que podem contribuir com a formulação de políticas públicas.

Assim, subsidiar senadores, deputados e vereadores no exercício de suas funções como legisladores é uma forma de efetivar essa contribuição. Um bom relacionamento com o Poder Legislativo é imprescindível também para assegurar o entendimento, por parte dos legisladores, sobre a importância da pesquisa pública agropecuária para a sociedade brasileira. Consequentemente, essa aproximação ajuda a assegurar a integridade da Agenda Institucional da Embrapa, proporcionando a identificação de possibilidades de incremento ao orçamento anual, estatal dependente de recursos públicos que são estabelecidos pelo tripé legal composto pela Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (PLOA). Durante o processo de

elaboração, discussão e votação dessas leis, é imprescindível que deputados e senadores recebam informações técnicas pertinentes e consistentes sobre temas de interesse da agropecuária nacional, historicamente, um dos setores mais expressivos no cenário econômico do Brasil.

Para isso, a empresa deve ser capaz de estabelecer um diálogo ativo com os parlamentares, apoiando, de forma ética, transparente e oportuna, o exercício da atividade legislativa. A Empresa deve monitorar ativamente o processo legislativo, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, sobre os temas de interesse da pesquisa agropecuária, identificando oportunidades para a contribuição da instituição na formulação de políticas públicas, visando o desenvolvimento da pesquisa e do setor agropecuário em benefício da sociedade brasileira.

São linhas de atuação e canais de interlocução:

- Proposição de nova legislação: Sugerir leis que viabilizem tecnologias e processos inovadores.
- Atualização de legislações existentes: Melhorar e modernizar as regulamentações atuais.
- Monitoramento do processo legislativo: Acompanhar e influenciar a aprovação de leis relevantes para o setor agropecuário.

Exemplo prático: a Embrapa mantém um diálogo ativo com parlamentares, fornecendo informações técnicas e contribuindo para a formulação de políticas públicas que beneficiem a pesquisa agropecuária e a sociedade brasileira.

Referências e sugestões de leitura

BLOG DO MARCOS ASSI (2021) **O que é compliance?** Mentas em foco. <https://www.marcosassi.com.br/tag/compliance>.

GRIEBELER, J. (2020) **Relações Institucionais e Governamentais**. Brasília. [Material elaborado para curso do CNF].

CRUZ, A.S. (Jr.) **Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação**: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 292p.

CURY, C.; LEITE D.; CARDOSO, F. (s/d) **Embrapa & Parlamentares**: orientações para um bom relacionamento.

<https://www.embrapa.br/documents/32008859/0/Guia+Embrapa+e+Parlamentares/e1363ede-6a78-c15c-8c55-36a54c2ded9f?version=1.1>

EMBRAPA (s/d) **Relações Institucionais e Governamentais**.

<https://www.embrapa.br/relacoes-institucionais>.

<https://www.embrapa.br/documents/2343112/0/Como+se+relacionar+com+o+Poder+Executivo/b4e555d2-df20-91b2-5a45-457b594a9fe0>

FIANI, R. (2014) **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: Gomide, A.A.; Pires, R.R.C. (eds.) *Capacidades estatais e democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA.

NASCIMENTO, Petula P.; CURY, Cynthia (2016) **Arranjos institucionais como fator estratégico para as parcerias e inovação**. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília.

POLITIZE! (2017) **Advocacy**: o que é? <https://www.politize.com.br/advocacy-o-que-e> . Acesso em 24, setembro, 2021.

REGULAMENTAÇÃO DE RIG - UMA TENDÊNCIA GLOBAL. Site da ABRIG, 2021, disponível em: <https://abrig.org.br> . Acesso em 24, setembro, 2021.

SECCHI, Leonardo (20133). **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning.

TED - TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADAS (s/d) <https://www.embrapa.br/acessoainformacao/ted-termos-de-execucao-descentralizadas>.

THE ROYAL SOCIETY AND AAAS (2010). **New Frontiers in Science Diplomacy** – Navigating the changing balance of power. <https://www.aaas.org/sites/default/files/New_Frontiers.pdf>.

Relações Institucionais na área de Fomento à Pesquisa

Carlos Américo Pacheco

Introdução

As instituições de fomento à pesquisa científica e tecnológica no Brasil estão situadas nas esferas federal e estadual de governo. Por meio de recursos públicos a elas destinados, essas instituições têm como missão apoiar a realização de projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) desenvolvidos por universidades, instituições de pesquisa públicas e privadas e empresas.

Tais projetos em geral visam a busca de soluções para diversos problemas sociais, econômicos e de saúde pública ou, ainda, para o avanço do conhecimento em todas as áreas do saber e para a formação de recursos humanos de alto nível no País.

Para o cumprimento de sua missão, o relacionamento institucional das entidades públicas de fomento à pesquisa ocorre naturalmente e envolve articulações setoriais e intrassetoriais. De forma direta e cotidiana, essa relação se dá mais diretamente com os seguintes atores, por meio de acordos de cooperação e parcerias para projetos conjuntos:

- Comunidade científica: universidades e instituições de ciência e tecnologia nacionais e estrangeiras, entidades de pesquisadores;
- Organizações congêneres, como as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), e sua principal entidade agregadora (CONFAP), as instituições de nível federal

(CNPq, FINEP, CAPES) e fóruns nacionais e internacionais de desenvolvimento científico e tecnológico;

- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e secretarias estaduais de Ciência e Tecnologia;
- Empresas e entidades setoriais;
- Agências regionais de desenvolvimento e organismos multilaterais de financiamento públicos e privados;
- Organizações da área de tecnologia e inovação públicas e privadas.

O relacionamento envolve também segmentos dos poderes constituídos não diretamente relacionados à área de CT&I, mas que podem influenciar no cumprimento da missão das entidades de fomento à pesquisa e delas também se beneficiar:

- Ministérios e secretarias estaduais e municipais;
- Agências reguladoras;
- Casas legislativas estaduais e municipais.

Essas instituições merecem atenção, pois atos governamentais, regulatórios e legislativos podem propiciar ações que valorizem o desenvolvimento da ciência no país e ajudar a estabelecer diretrizes para o investimento em pesquisa científica e tecnológica em busca de soluções para políticas públicas. Por outro lado, podem criar cenários de dificuldade para aplicação dos recursos em CT&I.

Mas o apoio à ciência transcende a esfera pública e o Estado não é e nem deve ser o único responsável pelo desenvolvimento da ciência e da inovação no país. As instituições privadas e as empresas são atores relevantes no conjunto de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). As empresas respondem pelo maior volume de recursos investidos em P&D no Brasil e podem

atuar de forma cooperativa com as entidades de fomento, universidades e instituições de pesquisa públicas, investindo em projetos conjuntos e colaborando com a qualificação de recursos humanos.

Outros importantes interlocutores são organizações da sociedade civil, que apoiam cooperativamente projetos de pesquisa ou apontam para questões que precisam receber atenção da comunidade científica.

As relações com todos os atores aqui elencados se dão, principalmente, por meio de acordos de cooperação e parcerias, realização de eventos e fóruns de discussões nos níveis estaduais, nacionais e internacionais, participação em eventos da área de CT&I, escuta ativa das organizações públicas e privadas, apoio a iniciativas da sociedade civil em favor da educação e da CT&I. As entidades de fomento à pesquisa também desenvolvem programas de comunicação por meio de publicações impressas e online e redes sociais, que ressaltam os resultados obtidos pela CT&I no país e buscam democratizar o acesso à informação por seus diversos públicos.

Relações entre instituições de fomento à pesquisa entre si e com entidades congêneres

Projetos de pesquisa alcançam um impacto científico muito maior quando realizados em colaboração entre pesquisadores e instituições de diferentes localidades. Parcerias entre as instituições de fomento à pesquisa e com entidades congêneres nacionais e internacionais promovem o intercâmbio de conhecimento e de experiências e contribuem para o desenvolvimento de abordagens inovadoras e soluções criativas para desafios complexos.

No Brasil, as principais instituições de fomento à pesquisa são as 27 fundações estaduais de amparo à pesquisa (FAPs), organizações que repassam os maiores volumes de recursos públicos locais destinados ao desenvolvimento científico e tecnológico. Essas entidades estão ligadas à estrutura dos governos estaduais, em geral às secretarias de ciência e tecnologia, e possuem autonomia administrativa e financeira. As FAPs também desempenham papel central na definição das diretrizes locais e nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico.

A interlocução entre as FAPs, que se congregam no Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP), tem sido imprescindível para geração de oportunidades concretas de formulação de projetos, tornando o sistema de CT&I mais dinâmico e assertivo. Esse movimento permite a combinação de diferentes habilidades e conhecimentos, resultando em projetos de pesquisas mais abrangentes e impactantes para a sociedade.

As FAPs fazem parte de um ecossistema de fomento à CT&I mais amplo e que envolve instituições de âmbito federal, como o CNPq e a FINEP, ligadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e a CAPES, vinculada ao Ministério da Educação. Outro componente importante do sistema federal é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o principal fundo de recursos para atividades de P&D do Brasil. Com a colaboração desses atores, é possível um maior compartilhamento de recursos, como financiamento, infraestrutura laboratorial e acesso a dados e informações relevantes. Isso permite otimizar o uso de instrumentos disponíveis e ampliar o alcance das atividades de pesquisa.

Como resultado da articulação dessas instituições, estruturaram-se projetos de governança compartilhada, de maior capilaridade e alcance e com temas que promovam o desenvolvimento do conhecimento científico de fronteira ou que provoquem intervenções diretas e aplicadas no campo de pesquisa.

O movimento de cooperação alcança as instituições congêneres estrangeiras. As entidades de fomento à pesquisa nacionais têm estabelecido parcerias internacionais, abrindo espaço para que pesquisadores brasileiros possam realizar parte de seus trabalhos nas universidades e institutos de pesquisa de renome internacional e global. No sentido inverso, as parcerias também promovem a vinda de pesquisadores estrangeiros que colaboram com o avanço do conhecimento no país.

É possível afirmar que o Brasil possui reconhecimento internacional no que diz respeito ao trabalho realizado por suas instituições de pesquisa e por suas agências de fomento, dado o volume crescente de parcerias estabelecidas.

Relações entre instituições de fomento à pesquisa e os poderes públicos

As instituições de fomento à pesquisa, como já demonstrado, são parte do sistema público de financiamento à ciência. Embora tenham autonomia administrativa e financeira, elas dependem das verbas repassadas pelo Tesouro estadual ou federal para o cumprimento de sua missão.

O Poder Executivo, seja em nível federal, seja em nível estadual, é responsável por estabelecer as políticas e as estratégias relacionadas à pesquisa científica e tecnológica e, por meio da alocação de recursos financeiros, é também responsável pela sua execução. Esses recursos são repassados às entidades de fomento que atuam na ponta do financiamento à ciência junto às universidades e instituições de pesquisa.

O Poder Legislativo, por sua vez, é instância de debates e de criação de leis que disciplinam o funcionamento do Estado. É dever das entidades de fomento à pesquisa manter com os parlamentos um canal de comunicação de mão dupla, propiciando a criação de leis com base em evidências científicas e mantendo escuta ativa dos mandatos que representam os diversos segmentos da população. O Poder Legislativo também exerce papel importante na destinação dos recursos públicos, pela análise e aprovação do Orçamento anual e pela possibilidade de alocação de recursos adicionais por meio de emendas impositivas que podem beneficiar as instituições de CT&I.

Se aos poderes públicos cabe a alocação de recursos financeiros, as instituições de fomento estão incumbidas do gerenciamento e da distribuição de tais recursos de acordo com as prioridades e diretrizes estabelecidas pela administração pública. É importante, portanto, que esse relacionamento esteja baseado em cooperação mútua para impulsionar não só o progresso científico e tecnológico do Estado e do país, mas também o desenvolvimento socioeconômico, o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos.

Nessa parceria, são fundamentais o debate das necessidades do Estado e o entendimento das demandas que a comunidade científica pode ajudar a atender. As instituições de fomento à pesquisa podem então estimular, por meio de editais específicos, a rede

científica e acadêmica a contribuir para a solução de problemas da gestão e para a formulação de políticas públicas em todas as áreas de governo. Gerar conhecimento é fundamental para a evolução das sociedades, e o papel das relações institucionais é ser a ponte para esse avanço.

Em muitos casos, é o que se chama de pesquisa orientada a missão, no qual há um problema concreto e que afeta a sociedade de forma ampla. Um exemplo atual é o *greening*, doença que mais ameaça a citricultura paulista (e de todo o mundo). O Governo de São Paulo, a FAPESP e instituições de pesquisa privadas e públicas se reuniram em uma força-tarefa e estão criando um programa para busca de soluções para o combate a essa praga.

Como exemplo de boas práticas nesse tipo de relacionamento, vale ressaltar uma inovação implementada pelo Ceará. O Estado instituiu a figura de cientistas-chefes nos órgãos de governo para identificar soluções de ciência, tecnologia e inovação que podem ser implantadas para melhoria dos serviços à população. Os cientistas-chefes são encarregados de fazer as articulações das ações públicas com as entidades de fomento à pesquisa e com o meio acadêmico e científico.

Relações entre instituições de fomento à pesquisa e a iniciativa privada

A década de 1980 foi o marco para os debates em torno do Sistema Nacional de Inovação (SNI), que impulsionaram o desenvolvimento de políticas e práticas para integrar a inovação na economia. Houve o reconhecimento de que as empresas são atores-chave nesse movimento, mas sua inserção dependia de um ecossistema de inovação público e privado bem regulado. Entendeu-se que o escopo da atuação do SNI deveria considerar não apenas as demandas por inovação, mas abranger seu papel no atendimento geral das prioridades socioeconômicas.

Nesse ecossistema, que reúne genericamente poder público, Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e empresas, todos os atores trabalham de forma colaborativa para impulsionar o desenvolvimento e a adoção de novas tecnologias, produtos e processos.

Essa colaboração varia de acordo com fatores como a base industrial da região, políticas internas e cultura de cada país, mas o objetivo é comum: estimular a competitividade, o crescimento econômico sustentável e a melhoria da qualidade de vida por meio da inovação e da tecnologia.

No Brasil, o desenvolvimento dos serviços tecnológicos é promovido por políticas públicas baseadas em diagnósticos, estudos e pesquisas sobre a demanda e a oferta desses serviços. A Lei de Inovação Tecnológica (Lei federal nº 10.973/2004) e o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei federal nº 13.243/2016) estabeleceram diretrizes para fomentar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, facilitando a relação entre os atores.

Os Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) desempenham um papel crucial nesse cenário. Criados no âmbito das ICTs, eles têm a missão de gerir a política de inovação de cada instituição. Seu papel é impulsionar a cooperação e competição entre atores públicos e empresariais, fator central para uma política de promoção dos serviços tecnológicos.

As entidades de fomento à pesquisa, por sua vez, têm a tarefa de serem as articuladoras desse ecossistema e viabilizar as parcerias necessárias à cooperação. Elas analisam e atendem às demandas das ICTs e das empresas, dão apoio financeiro e compartilham a governança de projetos que promovem o encontro dos esforços de desenvolvimento de serviços tecnológicos das partes. Também estimulam a competitividade dos projetos, dispensando tratamento equânime aos diversos atores.

A parceria com empresas também contribui para a formação e qualificação de recursos humanos e permite o desenvolvimento de projetos de pesquisa avançada e de classe mundial, em busca de resultados bem definidos. O cofinanciamento entre entidades públicas de fomento e empresas possibilita investimentos de maior porte e beneficiam os trabalhos de mais longo prazo. As ICTs contribuem com grupos de pesquisadores e infraestrutura física e laboratorial.

Pequenas empresas de base tecnológica também são agentes importantes na produção de inovação. Com estruturas operacionais mais enxutas, essas organizações, também conhecidas como

“startups”, conseguem ter mais agilidade e foco do que médias e grandes empresas para desenvolver soluções inovativas. Por outro lado, dispõem de menos apoio financeiro. Para ajudá-las em seus projetos, as entidades de fomento à pesquisa têm mantido iniciativas de suporte financeiro e técnico, oferecendo recursos a fundo perdido e programas de aceleração e mentorias.

Relações entre instituições de fomento à pesquisa e instituições de ensino e pesquisa e comunidade acadêmica

As universidades e as instituições de ciência e tecnologia são os principais interlocutores das entidades de fomento à pesquisa. Dessa relação nascem as propostas que visam estimular a produção de conhecimento acadêmico e tecnológico nas mais diversas áreas do saber e, por consequência, a formação de recursos humanos mais bem qualificados.

Por essas razões, as relações entre as instituições de fomento e as instituições de ensino e pesquisa desempenham um papel crucial no desenvolvimento científico e tecnológico do Estado e do país. Essas relações são marcadas por colaboração e cooperação mútua.

O diálogo permanente, por meio de conselhos e outros fóruns, possibilita entender os interesses da comunidade de cientistas e as prioridades de pesquisa das universidades e institutos. Além disso, as entidades de fomento, de uma forma geral, mantêm grupos de assessoramento bastante qualificados, oriundos da academia, em todas as áreas de conhecimento. Esses assessores, responsáveis em primeira instância pela análise e avaliação de projetos de pesquisa submetidos pelos pesquisadores, também exercem o papel de “sensores” no meio acadêmico e contribuem para a capilaridade das entidades de fomento na comunidade científica.

Dessa via de comunicação de mão dupla originam-se projetos de expressão em temas emergentes e que podem agregar também o poder público, a iniciativa privada e órgãos de financiamento multilaterais, compondo um consórcio de interesses em torno da pesquisa. Essas iniciativas ajudam a mobilizar a comunidade de pesquisadores e os demais atores na busca de soluções. É o caso, por exemplo, da emergência da COVID-19, de projetos para

transição energética, do desenvolvimento de tecnologias quânticas ou de questões que envolvem problemas na gestão pública, como educação e segurança pública.

É importante lembrar que o financiamento à pesquisa científica e tecnológica é uma política de Estado e não de governos, conforme estabelecido constitucionalmente. A autonomia das fundações de amparo à pesquisa na gestão administrativa e financeira dá-lhes rapidez para responder a esses desafios e permite a essas instituições planejamento extensivo, com alocações de recursos em projetos de pesquisa de longo prazo, na fronteira do conhecimento, em busca de soluções que promovam transformações verdadeiras e duradouras.

Estes são fatores que ajudam a atrair parcerias exitosas, que alavancam e multiplicam contrapartidas de terceiros, ampliando as possibilidades da pesquisa, e que atraem também cientistas e instituições de outros países. Há temas que são de interesse global, como o citado combate ao “greening”, a proteção à Amazônia ou a mitigação das mudanças climáticas. A capilaridade das instituições de fomento no meio científico e a presença em eventos e fóruns internacionais contribuem para o estabelecimento dessas cooperações.

Transparência deve ser uma prática constante nas relações estabelecidas pelas instituições de fomento com os seus interlocutores. Todas as decisões relativas ao emprego dos recursos públicos merecem ampla divulgação. Para isso, é imprescindível a manutenção de um sistema qualificado de divulgação científica, que reporte à comunidade acadêmica e à sociedade em geral os resultados dos trabalhos dos pesquisadores. Mesmo se tratando de projetos científicos, é possível democratizar o acesso à informação por meio de publicações digitais e impressas, com uso de linguagem jornalística, recursos audiovisuais e eventos.

Exemplo de boas práticas

A pandemia da COVID-19, especialmente em 2020, exigiu a mobilização global de vários setores da sociedade. Diante de um vírus até então desconhecido, o campo da ciência foi certamente um dos mais desafiados – inclusive pelo negacionismo.

Foi também uma situação que demonstrou a importância das relações institucionais e governamentais. Ter relações bem estabelecidas com poderes públicos, academia, comunidade científica nacional e internacional, iniciativa privada, imprensa e outros atores permitiram que as instituições de fomento à pesquisa dessem respostas rápidas e se engajassem no combate ao vírus SARS-CoV-2. A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) foi uma delas.

Em março daquele ano, logo após o reconhecimento do estado de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), a Fundação mobilizou mais de 140 pesquisadores em universidades, institutos de pesquisa e em empresas, no esforço de investigar o vírus SARS-CoV-2, buscar tratamentos efetivos e conter o contágio. Em outra frente, como parte do programa de Pesquisa em Políticas Públicas, foram aprovados oito projetos focados no fortalecimento das ações do Sistema Único de Saúde (SUS), em parceria com o Ministério da Saúde e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A FAPESP também teve papel fundamental no desenvolvimento das vacinas, que beneficiariam a população de todo o país. A Fundação apoiou, em parceria com a iniciativa Todos pela Saúde, liderada pelo Itaú Unibanco, os ensaios clínicos fase 3 da CoronaVac, assim como os estudos relacionados à vacina Oxford/AstraZeneca realizados por pesquisadores da Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (EPM-Unifesp). A FAPESP financiou, ainda, oito projetos de pesquisa de vacinas: quatro na Universidade de São Paulo (USP), dois no Instituto Butantan e dois em startups apoiadas pelo Programa FAPESP Pesquisa Inovativa em Pequenas Empresas (PIPE).

A fim de subsidiar as pesquisas sobre a doença, a FAPESP criou em parceria com a USP o primeiro repositório de acesso aberto do país com dados anonimizados de pacientes testados para COVID-19. No final de 2020, o repositório reunia dados de 485 mil doentes, cerca de 47 mil registros de desfecho e mais de 23 milhões de registros de exames clínicos e laboratoriais. Essas informações abriram enormes possibilidades de pesquisas em várias áreas do conhecimento.

E, para promover a troca de informações entre cientistas paulistas e estrangeiros, entre março e dezembro de 2020, a FAPESP realizou 62 seminários on-line, que reuniram mais de 11 mil pesquisadores.

A Fundação teve participação ativa no esforço global de combate à doença e nos planos de recuperação socioeconômica pós-pandemia. Em conjunto com a União Europeia, a FAPESP lançou edital para identificação de novos tratamentos e diagnósticos precoces e confiáveis. A Fundação também contribuiu para a elaboração da Agenda de Pesquisa das Nações Unidas para a Recuperação pós-COVID-19, que elencou prioridades de pesquisas em áreas estratégicas para a reconstrução de um futuro alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A FAPESP também assumiu a responsabilidade de manter a sociedade informada sobre os avanços das pesquisas e das evidências científicas para tratamento da COVID-19. Para isso, criou um site com informações sobre projetos de pesquisa e de novas tecnologias relacionadas à doença, promoveu seminários para o grande público em parceria com o Instituto Butantan e publicou o “Guia da COVID-19”, com informações sistematicamente atualizadas sobre a doença. Em 2020, o site em português da Agência FAPESP teve 5,2 milhões de acessos, um aumento de 34% em relação a 2019. Os projetos apoiados pela FAPESP tiveram grande repercussão: foram veiculadas 42,5 mil notícias, incluindo republicações em veículos da grande imprensa brasileira.

Em paralelo a essas iniciativas, a FAPESP tem empreendido uma ação permanente na defesa de boas práticas de pesquisa (ver: <https://fapesp.br/boaspraticas/>).

Referências e sugestões de leitura

Relatórios de Atividades da FAPESP

<https://fapesp.br/publicacoes/>

Especial COVID-19 - As principais ações da FAPESP no enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus

<https://fapesp.br/publicacoes/covid19.pdf>

Programa Cientista Chefe

<https://www.funcao.ce.gov.br/programas-de-auxilio/cientista-chefe-geral/>

Manual de Relações Institucionais e Governamentais em Tecnologia e Inovação – ABRIG, 2023

https://abrig.org.br/images/arquivos/manual-de-relacoes-institucionais-e-governamentais-em-tecnologia-e-inovacao_2023.pdf

Relações Institucionais na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia

Fabício Araujo Mirandola
Cristina de Miranda Costa

Introdução

As Relações Institucionais e Governamentais (RIG) têm como objetivo facilitar o diálogo e a interação entre organizações públicas, privadas e o Estado (em todos os seus Poderes e esferas), bem como entre esses e a sociedade civil organizada – ou seja, constituem o plano de relacionamento dos *stakeholders*, e tratam da governança entre eles. Essas relações permitem que os interesses desses atores sejam organizados e impactem os processos decisórios em regulação, políticas públicas, decisões de mercado e autorregulamentação. Assim, as RIG também fortalecem alianças estratégicas e parcerias que beneficiem os *stakeholders*. Os objetivos dessas relações incluem potencializar impactos e capacidades, promover a transparência, trazer legitimidade para as pautas, e eficácia e efetividade às ações empreendidas pelas partes, incluindo políticas públicas. A geração de conhecimento é inerente a esse fértil campo relacional construído, e as trocas viabilizadas nas RIG permitem o incremento do conjunto de inteligência, para tomadas de decisão embasadas e mais certeiras pelas partes, individualmente em suas ações, ou como conjunto.

As atividades de Relações Institucionais e Governamentais na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia são fundamentais para estabelecer e fortalecer a interação entre os setores público e

privado, a academia (estritamente considerada como a frente de pesquisa das universidades, mas incluindo também a produção e difusão científicas pelas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação – ICTs, como definidas e reconhecidas pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, Lei n. 13.243/2016), e a sociedade civil. Seu exercício requer comunicação e interação com órgãos governamentais, legisladores, agências de fomento à pesquisa, instituições de ciência e tecnologia, empresas e outros atores relevantes para a área.

Algumas das principais atividades de RIG na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia incluem:

- **Advocacy e lobby:** o exercício proativo da influência, o trabalho para impactar políticas públicas, leis e regulamentos que afetam a pesquisa em ciência e tecnologia. Isso pode incluir a defesa de mais aportes de recursos em pesquisa, a simplificação de processos burocráticos, a promoção de parcerias público-privadas e a criação de incentivos fiscais para a inovação.
- **Relacionamento com órgãos governamentais:** estabelecimento e manutenção de canais de comunicação efetivos com órgãos governamentais relevantes como Ministérios, Secretarias, agências de fomento e agências reguladoras *lato sensu*. Isso permite uma troca de informações constante e a oportunidade de apresentar propostas e demandas do setor de pesquisa e inovação.
- **Governança de rede e parcerias estratégicas:** estabelecimento de elos entre instituições de pesquisa, empresas públicas e privadas e outras entidades, e de métodos e processos eficientes e efetivos para o intercâmbio de saberes e para sua interação produtiva, visando ao desenvolvimento de projetos colaborativos e à promoção da transferência de tecnologia e conhecimento.

- **Participação em fóruns, conselhos e comissões:** envolvimento em instâncias reconhecidas de discussão, influência, aconselhamento e decisão, nos setores privado e público (nesse, em todos os Poderes e esferas), que tratem de temas relacionados à pesquisa em ciência e tecnologia, permitindo que a comunidade científica e tecnológica tenha voz ativa na construção de agenda, na formulação, na implementação e na avaliação e revisão de políticas, impactando as diretrizes para o setor.
- **Monitoramento de políticas públicas:** acompanhamento contínuo das políticas públicas relacionadas à pesquisa em ciência e tecnologia, identificando oportunidades de melhoria e potenciais ameaças ao desenvolvimento do setor. Isso inclui análise de projetos de lei, programas de governo e outras iniciativas relevantes.
- **Captação e mobilização de recursos:** identificação de oportunidades de financiamento e fomento à pesquisa incluindo editais, programas e projetos governamentais envolvendo o desenvolvimento de propostas e projetos alinhados com as prioridades e objetivos dos órgãos financiadores; e também a construção de elos e facilitação do relacionamento entre investidores privados e organizações que empreendem pesquisa em ciência e tecnologia.
- **Comunicação e divulgação científica:** desenvolvimento e implementação de estratégias de comunicação para divulgar as atividades e os resultados da pesquisa em ciência e tecnologia, bem como sensibilizar a sociedade e os tomadores de decisão sobre a importância do investimento nesse setor.
- **Facilitação:** promoção do acesso de pesquisadores e instituições de pesquisa à infraestrutura, equipamentos e recursos necessários para o desenvolvimento de suas atividades, representando os interesses da comunidade científica e tecnológica junto a órgãos governamentais e

outros *stakeholders*, visando promover a colaboração, a troca de conhecimento e tecnologia e o apoio às demandas e desafios da sociedade.

- **Escuta:** manutenção de canais que permitam acessar as necessidades da sociedade, organizada como desagregada, para que a produção de conhecimento advinda da pesquisa em ciência e tecnologia e da própria interação entre os *stakeholders* desse campo esteja alinhada com demandas reais, agregando funcionalidade e propósito ao setor – e também legitimidade à atuação de seus componentes.

Os atores envolvidos nos processos de RIG, referentes às Relações Institucionais na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia que contribuem desempenhando um papel importante para o fortalecimento do ambiente de pesquisa e inovação e para o avanço do conhecimento científico e tecnológico, podem variar de acordo com o contexto e os objetivos específicos de cada organização ou instituição. No entanto, geralmente essa área inclui:

- Os órgãos governamentais dos Poderes Executivo e Legislativo (na esfera federal, estadual e municipal);
- Os centros de pesquisa e as universidades (notadamente na sua função de pesquisa – do tripé ensino, pesquisa e extensão – mas também nas atividades de extensão que, por definição, envolvem a aplicação do conhecimento e requerem relacionamento);
- Outras ICTs (Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação);
- Agências de fomento à pesquisa;
- Empresas, associações e entidades de classe;
- Organizações do 3º Setor (aquelas sem fins lucrativos e de interesse público, como ONGs – organizações não-

governamentais, OSCIPs – organizações da sociedade civil de interesse público, OSs – organizações sociais, e outras fundações e associações);

- Ecossistemas de colaboração e fóruns de discussão relacionados à pesquisa em ciência e tecnologia;
- Meios de comunicação;
- A sociedade amplamente considerada.

O objetivo das Relações Institucionais na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia é promover um ambiente favorável ao desenvolvimento científico, tecnológico e inovador por meio da interação entre os diversos *stakeholders* desse ecossistema, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Para uma atuação plural e com foco no objetivo, diversos tipos de relações são estabelecidos – considerada a natureza diversa dos seus *stakeholders*. Muito embora o foco, até aqui, tenha sido caracterizar a interação entre entes locais, as Relações Institucionais na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia podem requerer a colaboração com organismos internacionais, como agências de fomento à pesquisa e organizações multilaterais, visando à participação em programas internacionais de pesquisa, intercâmbio de pesquisadores e acesso a recursos e infraestrutura internacionais.

As Relações Institucionais na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia envolvem diversas lógicas e modos de atuação que visam promover um ambiente favorável ao desenvolvimento científico, tecnológico e inovador e podem variar de acordo com os objetivos e contextos específicos. Eles se constituem na atuação:

- Junto a governos, legisladores e órgãos governamentais para influenciar políticas públicas, leis e regulamentos que impactam a pesquisa em ciência e tecnologia;
- No estabelecimento e manutenção de redes de contatos e parcerias com outras instituições de pesquisa, empresas e órgãos governamentais, visando promover a colaboração, o

intercâmbio de conhecimento e a busca de oportunidades de financiamento e fomento à pesquisa;

- No desenvolvimento de estratégias de comunicação para divulgar as atividades, os resultados e os impactos da pesquisa em ciência e tecnologia, tanto para a sociedade em geral quanto para *stakeholders* específicos, como governos, empresas e instituições de pesquisa;
- Na identificação e acesso a oportunidades de financiamento e fomento à pesquisa, como editais de órgãos governamentais, programas de incentivo à inovação e parcerias com o setor privado. Isso envolve a elaboração de projetos e propostas alinhados com as prioridades e objetivos dos financiadores;
- No acompanhamento e análise das políticas públicas relacionadas à pesquisa em ciência e tecnologia, identificando oportunidades e ameaças para o setor e propondo ações e iniciativas para promover seu desenvolvimento.
- Para uma atuação plural e com foco no objetivo, diversos tipos de relações são estabelecidas, buscando promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação, como:
- Parcerias e colaborações entre universidades, centros de pesquisa, laboratórios e institutos de pesquisa, visando a realização de projetos conjuntos, intercâmbio de pesquisadores e compartilhamento de infraestrutura e recursos;
- Desenvolvimento de parcerias entre instituições de pesquisa e empresas visando à transferência de tecnologia, desenvolvimento de produtos e processos inovadores e busca de soluções para desafios tecnológicos;

- Diálogo e interação com órgãos governamentais responsáveis por formular e implementar políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, buscando influenciar decisões e promover o apoio à pesquisa e à inovação;
- Colaboração com organismos internacionais, como agências de fomento à pesquisa e organizações multilaterais, visando a participação em programas internacionais de pesquisa;
- Intercâmbio de pesquisadores e acesso a recursos e infraestrutura internacional;
- E o diálogo com a sociedade civil por meio de atividades de divulgação científica, participação em eventos e programas de educação científica, visando sensibilizar a sociedade para a importância da pesquisa em ciência e tecnologia.

Na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia as RIG contam com diversas ferramentas de trabalho para auxiliar na interação com os diferentes *stakeholders* e na promoção do desenvolvimento científico e tecnológico; e também geram produtos derivados da sua dinâmica, para além daqueles específicos produzidos como foco principal de cada instituição de pesquisa. Existe todo um aprendizado de governança de uma rede de produtores de conhecimento, que é uma produção a parte, e tem suas peculiaridades.

Ainda que todas as RIG envolvam relacionamento humano e forte conteúdo argumentativo em representação e defesa de um determinado campo ou setor, ou seja, tenham uma dimensão inerentemente política, as RIG em pesquisa em ciência e tecnologia trazem como forte característica o uso de dados e evidências para a construção de afinidades entre os *stakeholders*, para exercício de *advocacy* e *lobby*, e para condução de todas as atividades elencadas e já descritas neste texto. Assim, é prevalente nas RIG de pesquisa em ciência e tecnologia o uso do método científico como guia, e seu aporte argumentativo é fortemente calçado na elaboração de documentos técnicos, notas técnicas, pareceres e posicionamentos sobre temas relevantes para a área.

Relações entre instituições de pesquisa em C&T entre si e com entidades congêneres

O relacionamento entre instituições de pesquisa em C&T entre si e com entidades congêneres visam promover a colaboração, o compartilhamento de conhecimento e a realização de projetos de pesquisa de alta qualidade. Existem diversos modelos que podem e devem ser aplicados segundo sua necessidade e real efetividade:

- **Redes de Pesquisa:** muitas instituições de pesquisa participam de redes de colaboração científica, que podem ser nacionais ou internacionais. Essas redes permitem a troca de conhecimento, o compartilhamento de recursos e a realização de projetos conjuntos entre instituições de pesquisa em diferentes países ou regiões.
- **Consórcios de Pesquisa:** instituições de pesquisa frequentemente se unem em consórcios para realizar projetos de pesquisa de grande escala e com objetivos comuns. Esses consórcios podem ser formados por instituições de um mesmo país ou por instituições de vários países, e geralmente recebem financiamento de agências de fomento à pesquisa.
- **Parcerias Acadêmicas:** instituições de pesquisa frequentemente estabelecem parcerias com universidades e outras instituições acadêmicas para realizar projetos de pesquisa, oferecer programas de pós-graduação conjuntos, e promover a mobilidade de estudantes e pesquisadores entre as instituições.
- **Colaborações em Projetos Específicos:** instituições de pesquisa podem colaborar em projetos específicos de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, compartilhando recursos, expertise e infraestrutura para alcançar objetivos comuns.

- **Intercâmbio de Pesquisadores:** instituições de pesquisa frequentemente promovem o intercâmbio de pesquisadores entre si, permitindo que pesquisadores visitem outras instituições para colaborar em projetos, participar de cursos e conferências, e compartilhar conhecimento e experiências.

Relações entre instituições de pesquisa e seus mantenedores

A interação entre instituições de pesquisa e seus mantenedores são fundamentais para garantir o financiamento e suporte necessários para a realização das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Alguns exemplos de relações entre instituições de pesquisa e seus mantenedores incluem:

- **Agências de fomento à pesquisa:** instituições de pesquisa frequentemente recebem financiamento de agências de fomento à pesquisa, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), para realizar projetos de pesquisa e formação de recursos humanos.
- **Empresas:** instituições de pesquisa podem estabelecer parcerias com empresas para realizar projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em áreas de interesse mútuo. As empresas podem financiar diretamente projetos de pesquisa ou fornecer recursos, infraestrutura e expertise para apoiar a realização dos projetos.
- **Fundações e instituições filantrópicas:** algumas instituições de pesquisa recebem apoio financeiro de fundações e instituições filantrópicas, que podem financiar projetos de pesquisa em áreas específicas de interesse social ou científico.
- **Governo:** além das agências de fomento à pesquisa, instituições de pesquisa também podem receber

financiamento direto do governo, por meio de programas e iniciativas governamentais de apoio à pesquisa científica e tecnológica.

- **Organizações internacionais:** instituições de pesquisa podem receber financiamento e suporte de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE), para realizar projetos de pesquisa em colaboração com instituições de outros países.

Relações entre instituições de pesquisa em C&T e a iniciativa privada

As relações entre instituições de pesquisa em Ciência e Tecnologia (C&T) e a iniciativa privada são essenciais para impulsionar a inovação e o desenvolvimento tecnológico e econômico. Alguns exemplos de relações entre essas instituições incluem:

- **Parcerias em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D):** empresas muitas vezes colaboram com instituições de pesquisa em projetos de P&D para desenvolver novos produtos, processos ou tecnologias. Essas parcerias podem envolver o compartilhamento de conhecimento, recursos e infraestrutura.
- **Transferência de Tecnologia:** instituições de pesquisa frequentemente transferem tecnologias desenvolvidas em seus laboratórios para empresas que podem comercializá-las; isso pode envolver a concessão de licenças de patentes, o fornecimento de *know-how* técnico ou a criação de *spin-offs* para comercializar a tecnologia.
- **Programas de Estágio e Capacitação:** empresas muitas vezes colaboram com instituições de pesquisa para oferecer programas de estágio e capacitação para estudantes e pesquisadores, proporcionando-lhes experiência prática e acesso a conhecimentos e práticas empresariais.

- **Apoio Financeiro:** empresas podem fornecer financiamento para instituições de pesquisa, seja por meio de doações diretas, patrocínio de projetos específicos ou investimento em fundos de pesquisa.
- **Consultoria e Assessoria Técnica:** instituições de pesquisa podem fornecer consultoria e assessoria técnica para empresas, ajudando-as a resolver problemas específicos ou a desenvolver soluções inovadoras.

Relações entre instituições de pesquisa em C&T e os poderes públicos

As relações entre instituições de pesquisa em Ciência e Tecnologia (C&T) e o Poder Público (nos diferentes poderes do Estado e esferas de governo) são fundamentais para promover o desenvolvimento científico e tecnológico de um país e para atender às necessidades da sociedade. Alguns exemplos dessas relações incluem:

- **Financiamento de Pesquisa:** os poderes públicos, por meio de agências de fomento à pesquisa, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), financiam projetos de pesquisa em instituições de pesquisa.
- **Formulação de Políticas Públicas:** as instituições de pesquisa podem contribuir para a formulação de políticas públicas relacionadas à C&T, fornecendo dados e análises sobre questões científicas e tecnológicas.
- **Desenvolvimento de Tecnologias para o Setor Público:** as instituições de pesquisa podem desenvolver tecnologias e soluções inovadoras para atender às necessidades do setor público, como saúde, educação e segurança.
- **Consultoria Técnica:** as instituições de pesquisa podem fornecer consultoria técnica para os poderes públicos

em questões relacionadas à C&T, ajudando na tomada de decisões informadas.

- **Capacitação de Recursos Humanos:** as instituições de pesquisa podem contribuir para a capacitação de recursos humanos para o setor público, por meio de programas de formação e treinamento.

Relações entre instituições de pesquisa em C&T e a sociedade civil e suas organizações

As relações entre instituições de pesquisa em Ciência e Tecnologia (C&T) e a sociedade civil e suas organizações são fundamentais para promover a divulgação científica, a participação pública na ciência e a aplicação do conhecimento científico para o desenvolvimento social e o bem-estar da população. Alguns exemplos dessas relações incluem:

- **Divulgação Científica:** instituições de pesquisa podem promover a divulgação científica por meio de eventos, palestras, cursos e materiais educativos voltados para a sociedade civil, visando aumentar o interesse e o entendimento da ciência pela população em geral.
- **Participação Pública na Ciência:** instituições de pesquisa podem envolver a sociedade civil em atividades de pesquisa, como observação de fenômenos naturais, coleta de dados e contribuição para projetos científicos, permitindo que a população participe ativamente do processo científico.
- **Impacto Social da Pesquisa:** instituições de pesquisa podem realizar estudos e pesquisas aplicadas com o objetivo de resolver problemas sociais e ambientais, como saúde pública, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável.
- **Parcerias com Organizações da Sociedade Civil:** instituições de pesquisa podem estabelecer parcerias com

organizações da sociedade civil, como ONGs e associações de moradores, para realizar projetos de pesquisa e ações de desenvolvimento comunitário.

- **Educação e Capacitação:** instituições de pesquisa podem oferecer programas de educação e capacitação para a sociedade civil, visando aumentar o conhecimento e as habilidades em áreas de interesse mútuo, como meio ambiente, saúde e tecnologia.

Exemplos de boas práticas

Relações Institucionais, em geral, envolvem governança de rede, como já mencionado anteriormente. No caso das RIG em pesquisa em ciência e tecnologia não se pode deixar de mencionar sua importância na viabilização da Hélice Tríplice – modelo de produção de conhecimento e inovação a partir da interação profícua entre Governos, Universidades e Indústria. Neste caso, esse tripé de agentes tem distribuídos entre si os papéis bastante imbricados de indutores, reguladores, fomentadores, pesquisadores, implementadores de ciência, tecnologia e inovação. Estando sua interação dependente das RIG em ciência e tecnologia, é inegável o papel dessas relações como catalisadoras do crescimento econômico e desenvolvimento social com base no conhecimento construído a partir do método científico.

Um caso de destaque na área de Relações Institucionais na Pesquisa em Ciência e Tecnologia é o do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, o IPT. O IPT é uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT brasileira, uma instituição de pesquisa renomada, que cria e aplica soluções tecnológicas para setores da economia, governos e sociedade em apoio à superação de desafios. É instituição vinculada ao Governo do Estado de São Paulo, colaborando para o desenvolvimento nacional desde 1899. Conta com infraestrutura laboratorial de ponta e equipes multidisciplinares altamente capacitadas, e atua em quatro grandes áreas: pesquisa, desenvolvimento e inovação; serviços tecnológicos; serviços metrológicos; e educação em tecnologia. Realiza ensaios, análises, calibrações e certificações; monitoramento, inspeção e

consultoria para resolução de problemas; e desenvolve produtos e processos. Também conta com programas de inovação aberta e de aceleração tecnológica atendendo desde startups a grandes corporações, apoiando seu negócio com o mapeamento de linhas de fomento e conectando seus desafios com ICTs e universidades.

Essa estrutura permite ao IPT manter relações institucionais sólidas com diversos atores, incluindo órgãos governamentais, instituições de pesquisa, empresas e a sociedade civil. Atualmente o IPT conta com uma iniciativa pioneira no Brasil, o Programa IPT Open. Este programa é uma iniciativa do instituto que busca promover a inovação aberta e a colaboração com empresas e instituições de pesquisa, visando desenvolver soluções tecnológicas para desafios da sociedade e do mercado. Por meio do IPT Open o Instituto estabelece parcerias com empresas de diversos setores para realizar projetos de pesquisa e desenvolvimento em conjunto.

Essas parcerias permitem que o IPT tenha acesso a desafios reais enfrentados pelo mercado, enquanto as empresas se beneficiam da expertise e infraestrutura do Instituto para desenvolver soluções inovadoras. Essa iniciativa do IPT demonstra como as Relações Institucionais podem ser estratégicas na área de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, promovendo a inovação e a colaboração entre instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de soluções tecnológicas que beneficiam a sociedade e o mercado.

Outro bom exemplo é a colaboração direta entre o IPT e o Instituto Legislativo Paulista (ILP). Essa relação possibilita o fornecimento de assessoria técnica ao ILP com o oferecimento de cursos e capacitações para os legisladores, servidores e para toda sociedade sobre temas relacionados à pesquisa, ciência e tecnologia, ajudando a aumentar o conhecimento e a conscientização sobre esses temas. Além disso, essa parceria visa o apoio ao Legislativo, por meio do ILP, nos estudos de impacto legislativo para avaliar os efeitos de propostas de lei na área de pesquisa em ciência e tecnologia, ajudando a subsidiar as decisões dos legisladores e até no desenvolvimento de projetos de lei relacionados à ciência, tecnologia e inovação, contribuindo com informações e análises que embasem as propostas legislativas.

Referências e sugestões de leitura

CAPELLA, A.C.N. (2006) **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB* 61: 25-52.

CURY, C. (2016) **O papel das instituições de pesquisa na formulação de políticas públicas.** Coleção FGV EAESP – MPGPP. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em <https://bit.ly/2wbp511>.

ETZCOWITZ, H.; ZHOU, C. (2017) **The Triple Helix: University–Industry–Government Innovation and Entrepreneurship.** Routledge.

FARAH, M.F.S. (2001) **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** *Revista de Administração Pública* 35(1): 119-144.

FREY, K. (2000) **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas* 21 230-240.

MAZZUCATO, M. (2014) **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado.** São Paulo: Portfolio-Penguin.

NASCIMENTO, P.P.; CURY, C. (2016) **Arranjos institucionais como fator estratégico para parcerias e inovação.** IX CONSAD de Gestão Pública. Brasília.

DA PATRI, Eduardo (2011) **Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs.** *Organicom* 8(14): 129-144.



ISBN: 978-65-980510-1-3

PD



9 786598 051013