

Poder Executivo e Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: Estudo de Caso do Conselho Nacional de Previdência Social

Relationship between State and Civil Society in the formulation of Public Policies: a Case of the National Council of Social Security

SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR

Doutor em Direito do Estado, área de concentração Direito Constitucional, pela USP, Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Pós-Graduado em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP, Graduado em Direito pelo Uniceub (2003), Coordenador Adjunto do Curso de Mestrado em Direito Constitucional do IDP, Professor dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação do Uniceub e do IDP, Membro do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional, Assessor de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Data de Submissão: 07.11.2016

Data da Decisão Editorial: 12.11.2016

Data da Comunicação ao Autor: 12.11.2016

RESUMO: O presente trabalho busca colaborar com as pesquisas sobre políticas públicas por meio da descrição de experiências vivenciadas pelo autor, na qualidade de representante de Confederação Sindical patronal no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, para, a partir daí, tentar entender e problematizar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, incentivada pela Constituição de 1988, tal como praticada por diversos conselhos representativos instalados no âmbito do Poder Executivo Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Poder Executivo; conselhos tripartites; sociedade civil; Estado-providência.

ABSTRACT: This paper presents a case study on the Social Security National Agency – CNPS in order to shed light on the subject of how civil society participates in the formulation of public policy under the Brazilian Constitution. The data presented here have been collected by the author during his eighty month long experience as a legal counsellor at the CNPS. The paper shows how these agencies function as a relay between the civil society and the State, procuring democratic legitimacy to the latter's public policy design.

KEYWORDS: Public policies; Executive Power; tripartite councils; civil society; Welfare State.

INTRODUÇÃO

Políticas públicas têm sido objeto de estudos diversos, tendo em vista os múltiplos enfoques sob os quais podem ser analisadas. Podemos estudá-las sob o prisma de sua formulação, implementação, acompanhamento ou controle; sob enfoques disciplinares específicos: econômico, administrativo, político e jurídico¹; e, ainda, buscando visões enriquecidas por campos variados do conhecimento. Do ponto de vista do Direito, alguns trabalhos buscaram alcançar o conceito jurídico de políticas públicas², mas a amplitude exigida da conceitualização para que possa abarcar todo o escopo da expressão termina por retirar da noção a objetividade desejada. Dessa forma, o presente trabalho tentará colaborar com as pesquisas sobre o assunto por meio da descrição de experiências vivenciadas pelo autor, na qualidade de representante de Confederação Sindical patronal no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, para, a partir daí, buscar entender e problematizar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, incentivada pela Constituição de 1988, tal como praticada por meio de diversos conselhos representativos instalados no âmbito do Poder Executivo Federal.

Nesse ponto, o texto inspira-se na parte etnográfica do trabalho desenvolvido por Frederico Augusto Barbosa da Silva e Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, cujo objeto foi o Conselho Nacional de Saúde³. Neste trabalho, os autores descrevem o funcionamento do Conselho com base em observações de campo e em entrevistas realizadas com membros do CNS, com intuito de atingirem a forma de atuação dos conselheiros, verificada na prática e vista por eles mesmos, e não apenas com base nas normas de procedimento e competência do CNS e nos resultados de suas deliberações. Apesar de o trabalho que se segue não ter contado com pesquisa etnográfica, acreditamos que o testemunho do autor acerca de suas experiências pessoais como conselheiro, sua observação das práticas dos demais representantes e testemunhos de conversas e deliberações possam tentar substituir a referida pesquisa, pelo menos para os fins modestos do presente texto.

1 Ainda que se afigure difícil extrair o tema das políticas públicas de sua interdisciplinariedade evidente.

2 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49. A autora traz, à página 39, a formulação última de seu conceito: “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

3 SILVA, Frederico A. Barbosa da; ABREU, Luiz E. de Lacerda. “Saúde: capacidade de luta” – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Trabalho redigido como parte da pesquisa “O Sistema de Saúde Brasileiro: Organização, Estratégias e Tendências”, financiado com recursos do Programa Rede-Ipea, 2002.

Em seguida, o artigo abordará o tema das políticas públicas, já focado sob a perspectiva de participação da sociedade civil viabilizada pelos Conselhos, a partir de bibliografia referente ao papel promotor do Estado no que concerne aos direitos sociais ou pelo menos à redução da insegurança social, bem como sobre a possibilidade de o Estado contemporâneo desincumbir-se a contento dessas funções, com atenção especial a este modelo de Conselhos mencionado anteriormente. Isso permitirá, por fim, a consideração crítica de alguns aspectos relacionados à formulação de políticas públicas, à negociação delas no âmbito dos Conselhos e à participação da sociedade como imperativo democrático de legitimação desse procedimento.

1 DESCRIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS

Por força de atribuições profissionais, o autor teve a oportunidade de fazer parte de alguns Conselhos e Comissões instalados no âmbito do Poder Executivo, na qualidade de representante de Confederação Sindical patronal. Esta participação se deu entre os meses de janeiro e setembro de 2009, período relativamente curto, mas que possibilitou a verificação do cotidiano desses Conselhos. No presente estudo, trataremos, principalmente, das experiências vivenciadas no Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, em razão de sua relevância política e da riqueza das observações levadas a efeito.

Utilizando-se o marco da Constituição de 1988, o Conselho Nacional de Previdência Social foi instituído pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, como órgão superior de deliberação colegiada, integrante da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social com a finalidade de deliberar sobre a política de previdência social e sobre a gestão do sistema previdenciário, conforme dispõe o art. 1º de seu Regimento Interno, cuja última versão foi aprovada pela Resolução nº 1.212, de abril de 2002, publicada no Diário Oficial da União de 16 de abril de 2002.

O Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social traz rol exemplificativo de suas competências:

Art. 2º Conselho Nacional de Previdência Social tem as seguintes competências:

I – estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;

II – participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;

III – apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação de sua execução;

IV – apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;

- V – acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
- VI – acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento;
- VII – apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;
- VIII – estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Diretor-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;
- IX – aprovar os critérios de arrecadação e de pagamento dos benefícios por intermédio da rede bancária ou por outras formas;
- X – acompanhar e verificar os trabalhos de manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais;
- XI – estabelecer normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade;
- XII – pronunciar-se, previamente ao seu encaminhamento, sobre medidas legais que impliquem renúncia previdenciária;
- XIII – acompanhar ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias previdenciárias;
- XIV – acompanhar a cobrança administrativa e judicial dos créditos previdenciários do INSS, inclusive quanto à forma de pagamento;
- XV – acompanhar o pagamento de precatórios;
- XVI – acompanhar a qualidade e presteza dos serviços prestados pelo INSS;
- XVII – acompanhar e estabelecer mecanismos de controle do pagamento dos benefícios;
- XVIII – propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária;
- XIX – propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados;
- XX – elaborar e aprovar o seu regimento interno;
- XXI – cumprir outras atribuições definidas em lei.

A transcrição das competências regimentais do CNPS não deixa dúvidas sobre seu papel no que tange à proposta, formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas relacionadas à previdência e assistência social.

A composição do Conselho é de natureza quadripartite: seis representantes do Governo Federal e nove representantes da sociedade civil. Destes, três são representantes dos aposentados e pensionistas, três representantes dos empregados em atividade e três representantes dos empregadores, entre os quais eu me incluía.

O Conselho Nacional de Previdência Social reúne-se, em princípio, uma vez por mês, todavia, sempre que em pauta há matéria cuja aprovação é de interesse do governo, o Presidente do Conselho, que é o Ministro de Estado responsável pela pasta, convoca reuniões extraordinárias. Em regra, quem presidia de fato as reuniões era o Secretário de Políticas de Previdência Social, espécie de braço direito do Ministro, detentor de conhecimento técnico sobre previdência e já tendo angariado alguma experiência na condução das reuniões.

As observações deixaram claro não se tratar de órgão técnico, pelo menos não precipuamente, apesar de a leitura das normas atribuidoras de competência ter o condão de levar à constatação oposta. Também não se pode afirmar que seja órgão que tome decisões eminentemente políticas, no sentido weberiano, visto que nem sempre há conflitos relacionados ao domínio de um grupo sobre outros⁴. As reuniões do Conselho seguem uma agenda, em regra, antecipada aos conselheiros. No que toca ao acompanhamento de políticas públicas que já tiveram início em sua implementação, o Conselho conta habitualmente com a presença de dirigentes de setores governamentais responsáveis diretamente pela condução da política, os quais fazem apresentações prestando contas e trazendo informações acerca do assunto. Algumas vezes o presidente do INSS compareceu para cumprir este papel.

Após essas apresentações, seguem-se os debates, pedidos de esclarecimentos por parte dos conselheiros e possíveis sugestões, todos consignados em ata. Não havendo outras apresentações, segue-se para o próximo item da pauta, que, a partir daí, começa a tratar de propostas de políticas públicas a serem apreciadas pelo Conselho. Muitas vezes os próprios conselheiros trazem sugestões, isto é, trazem as minutas confeccionadas pelas entidades que representam.

Concordamos com Barbosa da Silva e Lacerda Abreu quanto à ampla liberdade dos conselheiros durante as reuniões, todavia, pareceu-nos certo que as propostas de políticas públicas por eles encaminhadas são elaboradas pelas entidades que representam. Nesses casos, se aos demais conselheiros não tiver sido submetida a proposta, o presidente do Conselho determina sua distribuição a todos e sua inclusão na pauta da próxima reunião. Os debates do dia devem girar em torno de proposta previamente submetida a todas as entidades representadas.

4 Idem. Esta pesquisa chega à conclusão similar.

Nos Conselhos cuja composição é tripartite ou quadripartite, como o CNPS, a regra é a polarização quase automática, dividindo as bancadas de entidades patronais de um lado e de empregados do outro, neste caso também dos aposentados e pensionistas. A bancada do Governo também pode se dividir internamente, conforme os interesses das diversas pastas representadas. No Conselho Nacional de Previdência Social, no entanto, a bancada do Governo demonstrava maior coesão e procurava arbitrar o conflito entre empregados e empregadores.

A experiência demonstrou que os interesses dessas bancadas só teriam a possibilidade de se transformar em efetivas políticas caso uma delas lograsse angariar o apoio do Ministério. Apesar da previsão regimental de que as deliberações do CNPS serão tomadas por maioria simples de votos, busca-se tomar decisões consensuais e só se parte para a votação nominal após praticamente esgotadas as tentativas de negociação. Esta prática visa a manter o bom relacionamento entre os conselheiros.

A experiência demonstrou também que quase sempre as políticas públicas efetivamente aprovadas eram aquelas provenientes de decisões já acordadas entre o Ministério e o Governo. Um caso exemplifica bem essa assertiva: o governo pretendia alterar a metodologia de cálculo do Fator Acidentário de Prevenção – FAP, o qual fornece critérios e índices para a tarifação das empresas no intuito de custear a cobertura de eventos relacionados aos riscos que o ambiente de trabalho possa oferecer (acidentes e doenças de trabalho). A fundamentação desse tipo de tarifação advém da Constituição, que protege o valor social do trabalho e comete ao empregador o custeio do seguro de acidente de trabalho, tendo em vista o direito fundamental social ao trabalho seguro.

A proposta do Governo trazia uma equação que bonificava o empregador que diminuísse os índices de acidentes de trabalho por meio da melhoria efetiva das condições do ambiente laboral e onerava com aumento de tarifas aquelas empresas que apresentassem níveis superiores à média geral de acidentes de trabalho. À parte os representantes dos empregados que arguiram necessidade de se onerarem ainda mais as empresas com índices superiores à média geral de acidente de trabalho, estava claro que o Governo lograria adesão à sua proposta e que os representantes dos empregadores ficariam no *corner*.

Entre esses representantes dos empregadores, alguns não tinham interesse direto em oferecer resistência à proposta governista de nova metodologia de cálculo do FAP em razão da atividade que exerciam. Os representantes de empregadores do setor de comércio, por exemplo, não possuíam interesse direto porque o índice de acidentes e doenças de trabalho verificado no setor é bastante baixo, de maneira que a nova metodologia de cálculo não lhes agravaria em nada.

De outro lado, os que representavam setores empregadores como construção civil e transporte rodoviário de cargas, notórios pelo alto índice de acidentes de trabalho, não poderiam anuir com a proposta do governo, a qual impactaria de forma preocupante boa parte das empresas desses setores. Diante desse quadro, o governo conseguiu a anuência dos representantes dos aposentados e pensionistas e dos empregados rapidamente. Os representantes patronais da indústria (construção civil) e do setor de transportes (transporte rodoviário de cargas), após cansativa negociação, conseguiram que a aprovação, já conquistada, se desse com uma ressalva: a de que o governo se comprometesse a sentar com esses representantes patronais com o intuito de formularem uma metodologia de cálculo menos prejudicial aos setores específicos da construção civil e do transporte de cargas, os quais possuem índices natural e historicamente mais elevados de acidentes de trabalho, no caso do transporte rodoviário de cargas com a atenuante de que a péssima condição das estradas concorre decisivamente para o índice de acidentalidade verificado.

Após alguns dias de negociação, formulação e reformulação de cálculos, chegou-se a uma relativização do critério inicial, que, simplificando, fez com que o índice de acidentalidade que deveria ser verificado para a oneração da tarifa cobrada levasse em consideração não mais a média geral de acidentes de trabalho, mas a média de acidentalidade do setor econômico específico, de forma que se onerassem as empresas de construção civil cuja taxa de acidentes superasse a média das empresas deste mesmo ramo⁵.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTADO-PROVIDÊNCIA

O episódio narrado anteriormente encaixa-se perfeitamente ao tema que lida com políticas públicas relacionadas à promoção de proteção social, exigida em razão da existência de norma constitucional asseguradora de direito social relacionado ao trabalho. Há debate atual, especialmente no âmbito do direito constitucional, acerca do tratamento a ser dispensado a normas definidoras de direitos sociais⁶, mas, apesar de ser tema polêmico, não é objeto deste trabalho enfrentá-lo, bastando admitir que seja possível a implementação desses direitos por meio de políticas públicas, ou até a implementação dessas políticas a despeito da não positivação de determinados direitos sociais em alguns Textos Constitucionais.

5 A nova metodologia de cálculo do Fator Acidentário de Prevenção – FAP foi aprovada pelas Portarias do CNPS nºs 1.308 e 1.309, ambas de 2009.

6 Sobre o debate mencionado, ver: SUNSTEIN, Cass R. Social and economic rights? Lessons from South África. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=269657>. Acesso em: 20 set. 2010; SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização de direitos sociais. Disponível em: <http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2008-Judiciario_e_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 20 set. 2010; RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010.

O que cumpre agora analisar são as condições para que o Estado implemente políticas públicas de proteção social e se isto é ou deve ser tarefa do Estado atual. Para isso, mostra-se relevante compreender a atuação do Estado em contexto histórico. Nesse sentido, pode-se apontar a insegurança como fator determinante da experiência estatal, visto que o Estado de Natureza hobbesiano referia-se a indivíduos entregues a si mesmos e que, dessa maneira, entrariam em guerra uns contra os outros (todos contra todos), gerando uma sociedade de insegurança total em que a necessidade de proteção tornar-se-ia um imperativo a que só o Leviatã (espécie de Estado Absoluto) poderia atender. Apenas o Leviatã seria meio apto a garantir a segurança das pessoas e dos bens, libertando os indivíduos do medo e permitindo-lhes existir livremente na esfera privada⁷.

A preocupação com segurança é algo antigo, popular, e foi ela que gerou a sociedade em que a segurança é vista como um valor essencial. O sentimento de insegurança é que gerou a sociedade de segurança cujas liberdades fundamentais dependem da proteção civil dos bens e das pessoas. Direitos como o de propriedade são tidos como fundamentais, pois a propriedade protege a vida, a liberdade e os bens⁸. Por isso, o Estado de Direito Liberal garante as liberdades fundamentais do indivíduo e restringe a atuação do Estado, e esta contenção do Estado, para Hobbes, seria geradora de segurança, pois, para prover total segurança, o Estado precisaria ser absoluto, livre de constrangimentos oriundos das formas legais⁹, detentor do monopólio da violência, para utilizarmos a célebre expressão de Weber.

Ocorre que o Estado de Direito Liberal trazia em seu bojo o nascente constitucionalismo que possui a finalidade precípua de limitar o poder e, portanto, mostra-se claramente contrário ao Estado Absoluto hobbesiano neste ponto. O Estado de Direito, constrangido pelas formas legais, consoante afirma Montesquieu, instaura o governo das leis e não dos homens¹⁰ e, assim, torna-se incapaz de prover segurança absoluta. À medida que cresce a insegurança civil, aumenta o número de excluídos não proprietários e começa a surgir a demanda pela criação de um Estatuto desse indivíduo não proprietário; assim surgem os movimentos dos trabalhadores, de viés socialista, os quais requerem a passagem da igualdade formal liberal para a liberdade de fato. Da insegurança civil passa-se à insegurança social, e o Estado, que não resolvera a primeira, adentra o século XX com o ônus de responder também à demanda por segurança social¹¹.

7 HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 179 e seguintes.

8 LOCKE, John. *Dois tratados sobre o Governo*: livro II: segundo tratado. 1. ed. 2 tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

9 CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 13 e seguintes.

10 MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *O espírito das leis*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 170 e seguintes.

11 CASTEL, Robert. Op. cit.

Assim surgem os direitos sociais, inclusive inseridos em alguns Textos Constitucionais (ex.: Constituição de Weimar, de 1919), e, de forma mais geral, surge, na Europa, a proteção forte ao trabalho e à propriedade social, tal como a aposentadoria, que forneceria proteção equivalente àquela da propriedade, garantindo, a partir do trabalho, a segurança fora do trabalho. Nesse esteio, grupos de interesses começam a se formar para angariar força e demandar proteção em outros níveis, e esta progressiva organização faz com que os grupos comecem a se relacionar em detrimento do relacionamento entre os indivíduos, o que gera uma hierarquização da sociedade conforme o pertencimento a determinados grupos (força das coletividades, descrita por Durkheim) e a sensação de segurança vinculada ao pertencimento a alguma dessas organizações coletivas, de forma que o retorno ao individualismo geraria novamente insegurança social. A concorrência entre grupos organizados traz cada vez mais demandas ao Estado Social, que chega perto de seu limite, enquanto os indivíduos não organizados permanecem desprotegidos: a proteção social ao assalariado não combate o desemprego¹².

Esse cenário de competição por proteção social por meio de grupos organizados, afirma Castel, termina por gerar um individualismo torto, sem suas virtudes características de responsabilidade pessoal e liberdade de espírito, a partir do esgotamento do Estado Social. Esse novo individualismo é uma situação social, pois se refere a uma *descoletivização* generalizada ou, pelo menos, de parcelas substanciais da população, trazendo consigo o retorno da insegurança civil pela falta de proteção social, isto é, o retorno das classes perigosas (ex.: problemas relacionados aos bairros sensíveis, habitados por imigrantes na França). Assim como o trabalho representava mais que o trabalho, mas também proteção e inserção, o não trabalho é mais que o desemprego¹³.

Este abalo do Estado-providência traz consigo o abalo das próprias relações sociais, de forma que a solução para essa crise deve advir, também, de uma reconfiguração das estruturas sociais, a partir da reconstrução das relações entre os indivíduos na sociedade e o Estado-nação e o governo representativo, caso contrário, estaríamos a reduzir a política e o governo de um Estado-nação à simples ideia de governança, tal qual esta se dá em uma empresa ou corporação¹⁴. Esta colocação é importante para o argumento que se segue, pois ele seguirá a proposta de Rosanvallon, segundo a qual *o Estado-providência do século XX é um aprofundamento e uma extensão do Estado-protetor clássico*¹⁵

12 Idem.

13 CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 496.

14 MANENT, Pierre. *A razão das nações: reflexões sobre a democracia na Europa*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2008. p. 48-49.

15 ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Ed. UnB, 1997. p. 18.

(hobbesiano). Ora, para Hobbes e Locke, o Estado nasce para garantir a segurança dos particulares, ou melhor, o nascimento do indivíduo, como sujeito de direitos, dá-se no mesmo movimento em que nasce o Estado como protetor desses direitos. Por isso, já em Hobbes encontra-se a função de proteção não apenas civil dos indivíduos, mas também social, quando afirma que, por circunstâncias inevitáveis, muitas pessoas se tornam incapazes de prover suas próprias necessidades, devendo a República providenciar esta satisfação e não a caridade privada¹⁶.

Conforme referido anteriormente, a proteção da propriedade privada não difere substancialmente da proteção à propriedade social (ex.: aposentadoria); a distinção dá-se em termos de complexidade, em razão de novas relações econômicas e sociais, de forma que o raciocínio de Rosanvallon nos parece adequado na medida em que, reconhecendo a relevância do conceito clássico de Estado e percebendo a relevante alteração das relações econômicas e sociais, tal como Aron o fez ao perceber o nascimento e a força da sociedade industrial¹⁷, não despreza o político, tampouco o econômico e o social, retirando desses fatores esta série de proposições: 1) *o Estado moderno define-se fundamentalmente como um Estado-protetor*; 2) *o Estado-providência é uma extensão e um aprofundamento do Estado-protetor*; 3) *a passagem do Estado-protetor ao Estado-providência acompanha o movimento pelo qual a sociedade deixa de se pensar com base no modelo do corpo para se conceber sob o modo do mercado*; 4) *o Estado-providência visa a substituir a incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal*; e 5) *é a noção de probabilidade estatística que torna praticamente possível e teoricamente pensável a integração da ideia de Providência no Estado*¹⁸.

Para Rosanvallon, o progresso do Estado-providência, por ocasião das grandes crises – tome-se, por exemplo, o período pós-guerras –, tem explicação filosófica e política relacionada a uma reformulação do contrato social nesses momentos. Ele recusa explicações deterministas de cunho marxista, por exemplo, ao passo que se permite, posteriormente, propor que a saída da crise do Estado-providência passa pela nova estruturação social, pode-se dizer, de alguma forma, por uma renovação/reformulação do contrato social em si. Esse não é o ponto que nos interessa agora. Interessa-nos demonstrar como Rosanvallon faz convergirem rumo ao keynesianismo as grandes sociais-democracias da Europa continental (ex.: França) e os grandes Estados-providência das democracias liberais ou conservadoras (ex.: Inglaterra, pelo menos, diz ele, até Margareth

16 HOBBS, Thomas. Op. cit.

17 ARON, Raymond. *Estudos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1980.

18 ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Ed. UnB, 1997. p. 23.

Thatcher), afirmando que as diferenças entre eles são de grau, mas não de natureza¹⁹.

Essa colocação nos permite chegar ao ponto que desejávamos. Rosanvallon afirma que o Estado-providência de Keynes obviamente não quer se responsabilizar pela propriedade dos meios de produção, mas apenas *socializar uma parte crescente da demanda no âmbito de uma oferta que permanece largamente privada e*, de forma similar, mas por outro ponto de vista, a social-democracia baseia-se na ideia de *compromisso social, ligando o Estado, o patronato (o capital) e os sindicatos (a classe operária): a classe operária aceita não contestar as relações de produção (a propriedade privada) em troca de um Estado social redistributivo e da existência de um sistema ativo de negociações sociais*²⁰.

Social-democratas e liberais ou conservadores, segundo esse pensamento, possuem até discursos diferentes, mas convergem no essencial rumo ao Estado-providência e, portanto, à sua crise. Relevados aspectos já ultrapassados do texto de Rosanvallon, bem como suas propostas pós-social-democratas, as quais não discutiremos aqui; parece-nos que o diagnóstico pode ser útil a um país como o Brasil, certamente possuidor de cultura política e social mais próxima da social-democracia.

Claro está que não se pode deixar de lado as grandes diferenças entre o Brasil e as sociais-democracias da Europa às quais se refere Rosanvallon. O Brasil é um País em desenvolvimento, de industrialização tardia, cujo processo de redemocratização é ainda recente. Possui dimensão continental, com grande potencial para o desenvolvimento, todavia, o compromisso do Estado social-democrata descrito por ele coincide com a forma de funcionamento dos Conselhos representativos no âmbito do Poder Executivo brasileiro. Estes possuem, em geral, estrutura tripartite (governo, patrões e empregados), cujo funcionamento foi relatado na primeira parte do texto.

As advertências que se podem extrair dessas constatações são as de que os esquemas dos Conselhos, largamente utilizados aqui no Brasil (eu mesmo fui simultaneamente membro de seis Conselhos e Comissões no ano de 2009), leva a um engessamento das relações sociais e a uma pseudorepresentação da sociedade civil, visto que, por exemplo, não há representantes dos desempregados, como adverte Manent²¹. Ademais, conforme expõem Barbosa da Silva e Lacerda Abreu, as decisões dos Conselhos só atingem força para serem apro-

19 Idem, p. 42.

20 Idem, p. 42.

21 MANENT, Pierre. *A razão das nações: reflexões sobre a democracia na Europa*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2008. p. 48-49.

vadas por meio de barganhas políticas²² e de técnicas de convencimento da instância decisória central do Executivo um tanto obscuras, de forma que não há transparência nesse processo, razão por que se deve pensar a sério o diagnóstico realizado por Rosanvallon, pois ele poderá ser o nosso próprio em um futuro não muito distante.

CONCLUSÃO

O trabalho procurou demonstrar, em um primeiro momento, a forma como se dá o funcionamento dos Conselhos no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro, tendo em vista que ocorre hoje uma multiplicação desse tipo de órgãos, em geral compostos por representantes do Governo, de patrões e de empregados, mas eventualmente com representantes da comunidade científica e de outros segmentos, conforme as variações temáticas de cada Conselho. Isso porque esses Conselhos têm desempenhado um papel ainda pouco explorado, todavia cada vez mais importante no processo de formulação de políticas públicas e de forma pouco visível para a sociedade em geral.

A proliferação desses Conselhos no âmbito do Executivo esvazia ainda mais o Poder Legislativo, o qual tem sido objeto de severas críticas em razão da diminuição de sua relevância no debate atinente às políticas públicas mais relevantes. Ademais, conforme a segunda parte do texto procurou frisar, esse tipo de organização, a pretexto de representar a sociedade civil, em verdade representa interesses setorializados e economicamente informados e organizados da sociedade, gerando um tipo de privilégio e de competição em busca de proteção que se dá por intermédio desses grupos, em detrimento das virtudes do individualismo clássico e das pessoas não agrupadas, que se tornam excluídas nessa organização social.

A principal intenção da criação desses Conselhos parece ser a de fazer representar a sociedade civil na tomada de decisões relativas a políticas públicas, todavia, segundo essa pesquisa, há boas chances de a maior parte da sociedade estar sendo, em verdade, alijada do debate. Além disso, é provável que esse tipo de relacionamento entre sociedade (parcial) e Estado aumente a proteção social da parcela organizada da sociedade e exclua cada vez mais o restante dela, desorganizado, que poderá ser relegado à dependência da caridade do Estado por muito tempo e enquanto for possível, uma vez que há prováveis crises do modelo pela frente.

Dessa forma, pode ser que a solução esteja em encontrar outras formas de pensar a relação entre ciência, sociedade e Estado, como preconizam, cada qual a seu modo, Latour, Manent e Aron: Latour, preocupado em desfazer os

22 SILVA, Frederico A. Barbosa da; ABREU, Luiz E. de Lacerda. Op. cit.

paradoxos de uma modernidade mal-compreendida e, quiçá, nunca vivida plenamente²³; Manent, procurando resgatar a importância da política e do governo ao invés de ceder ao canto tecnicista de que a governança resolverá os problemas do porvir²⁴; e Aron, ao analisar a política como variável sociológica, pôde conceber o fenômeno do Poder incidente na decisão final sobre, por exemplo, qual política pública adotar em determinada matéria, sem deixar de relacioná-lo com a sociedade industrial que viu emergir e com a necessidade de proteção que ela gerava²⁵.

O texto teve, enfim, a pretensão de problematizar um pequeno aspecto prático da formulação de políticas públicas no Brasil, não apenas sob o prisma estrito jurídico, mas também sob um enfoque político e sociológico. Sob essas luzes, tentou demonstrar a necessidade de revermos nossas relações entre sociedade civil e Estado ou Governo, repensando as estruturas sociais, bem como as instituições políticas representativas, visto que parece haver um déficit tanto da participação da sociedade civil, sub-representada por grupos de interesses nos Conselhos, em regra de viés tripartite ou similar, bem como da representação política plural que se verifica no Parlamento, em razão de o foco de representação dos interesses estar excessivamente centrado no Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

- ARON, Raymond. *Estudos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1980.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- _____. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Ed. 34, 2008.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o Governo: livro II: segundo tratado*. 1. ed. 2 tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MANENT, Pierre. *A razão das nações: reflexões sobre a democracia na Europa*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2008.
- MERCHIOR, José Guilherme. Prefácio: ciência e consciência da política em Raymond Aron. In: ARON, Raymond. *Estudos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1980.

23 LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Ed. 34, 2008. p. 19 e seguintes.

24 MANENT, Pierre. Op. cit.

25 MERCHIOR, José Guilherme. Prefácio: ciência e consciência da política em Raymond Aron. In: ARON, Raymond. *Estudos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1980. p. 30 e seguintes.

- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *O espírito das leis*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Ed. UnB, 1997.
- SILVA, Frederico A. Barbosa da; ABREU, Luiz E. de Lacerda. “Saúde: capacidade de luta” – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Trabalho redigido como parte da pesquisa “O Sistema de Saúde Brasileiro: Organização, Estratégias e Tendências”, financiada com recursos do Programa Rede-Ipea, 2002.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização de direitos sociais. Disponível em: <http://www.teoria-edireitopublico.com.br/pdf/2008-Judiciario_e_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 20 set. 2010.
- SUNSTEIN, Cass R. Social and economic rights? Lessons from South África. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=269657>. Acesso em: 20 set. 2010.