

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE SÃO PAULO - EAESP

DIOGO PAIVA BRUNACCI

**INFLUÊNCIA NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS PELA
PARTICIPAÇÃO E PROPOSTAS DE MONITORAMENTO**

SÃO PAULO

2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE SÃO PAULO - EAESP

DIOGO PAIVA BRUNACCI

**INFLUÊNCIA NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS PELA
PARTICIPAÇÃO E PROPOSTAS DE MONITORAMENTO**

SÃO PAULO

2014

INFLUÊNCIA NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS PELA PARTICIPAÇÃO E PROPOSTAS DE MONITORAMENTO

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar os principais conceitos sobre influência no desenho de políticas públicas (grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*). Esses conceitos são relacionados aos temas de participação e legitimação, no contexto de *policy reform*, com o objetivo de explorar ideias sobre formas de monitoramento da influência de políticas públicas e apoiar os reformadores, positiva e efetivamente, em sua interação junto aos decisores públicos e outros públicos de interesse.

PALAVRAS-CHAVE: GRUPOS DE INTERESSE, GRUPOS DE PRESSÃO, POLÍTICA PÚBLICA, INFLUÊNCIA, LOBBY.

ABSTRACT

This study will explore the definition on influencing policy design (interest groups, pressure groups and lobby), and it will relate to topics such as participation and legitimacy, under policy reform context. The purpose is to identify positive and effective ways of monitoring policy influence, to interact properly with decision makers and other stakeholders.

KEY-WORDS: INTEREST GROUPS, PRESSURE GROUPS, PUBLIC POLICY, POLICY REFORM, INFLUENCE, LOBBY.

TRABALHO DE CONCLUSÃO, COMO REQUISITO PARCIAL, PARA O TÍTULO DO MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS, DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP, FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV.

ORIENTADOR:

EDUARDO DE REZENDE FRANCISCO

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Influência no Desenho de Políticas Públicas	5
3. Atores de Influência: Conceitos de Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Lobby	7
4. Participação no Processo de Elaboração e Implementação de Políticas Públicas	16
4.1 Formas de Participação e Influência	16
4.2 Justificativas da Participação e Influência	18
5. Monitorando o Impacto de Mudanças em Políticas Públicas	20
5.1. Mapa Político-Institucional	20
5.1.1. Detalhamento dos atores	22
5.1.2. Posicionamento dos atores: apoio e oposição	23
6. Conclusão	24
7. Referências Bibliográficas	25

1. Introdução

Este trabalho foi desenvolvido como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas - MPGPP, da Fundação Getulio Vargas - FGV. O objetivo deste estudo é explorar os principais conceitos relacionados à reforma de políticas públicas (*policy reform*), suas formas de influência por meio de seus atores, bem como seu processo de participação, legitimidade e instrumental básico de monitoramento pela influência.

Com esse intuito a primeira parte será dedicada a explorar as razões da influência em políticas públicas e de que forma eles se configuram. Com essa base comear-se-á a pontuar a necessidade de fundamentos de legitimação para que o jogo se dê, em uma arena democrática e participativa.

Trata-se natural, então, discorrer sobre os atores destas mudanças, por meio da conceituação de grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*, presentes na segunda parte deste estudo. A forma como esses atores participarão do processo de elaboração e implementação de políticas públicas, será alvo da terceira parte, culminando nas formas e justificativas de participação.

Torna-se necessário, tendo esses conceitos sido expostos, apresentar um exemplo de como o monitoramento do impacto das mudanças em políticas públicas podem se dar na prática. Trata-se da última parte em que, ilustrativamente, um formato de mapa institucional é exposto, com seus detalhes de atores e seus posicionamentos.

As questões que se colocam, enfim, são as seguintes: como estão relacionados conceitos sobre a influência do desenho de políticas públicas, considerando os participantes da arena de embate, na forma dos grupos de interesse e grupos de pressão? Como relacionar participação e legitimação nesse processo de influência? E de que forma as partes interessadas podem usar-se de modelos de apoio pela busca mais efetiva na interação política e de conteúdo, na busca de um resultado positivo e efetivo de influência?

2. Influência no Desenho de Políticas Públicas

Empreender uma mudança na forma de uma natural evolução de uma política pública requer muito esforço dada a complexidade de contexto e das forças dissonantes. Se buscar um consenso é algo praticamente impossível, optar pela melhor solução é um desafio para decisores públicos.

Dentre as fundamentações teóricas sobre políticas públicas, especialmente na análise da mudança de políticas públicas (*policy reform*), vários fatores podem ser elencados como motivadores dessa evolução. Todos eles demandam das instituições governamentais adaptações ou modificações em graus variados de suas atribuições.

Enumerando alguns fatores que promovem essas mudanças, sem procurar citá-las a exaustão, apresenta-se o primeiro deles que consiste na atuação das partes afetadas, externas ao governo. Essas partes podem, inclusive, tornar-se futuras lideranças em um equilibrado balanço de poder no jogo democrático, impactando decisivamente o desenho dessas políticas.

Como exemplo, um dos autores que discorrem sobre esse tema, Merilee GINDLE (1996) relata a importância que grupos de pressão oriundos de movimentos políticos e da sociedade civil tiveram na construção, ainda que parcial, de uma governança mais democrática, trazendo mais transparência e participação em elaboração de políticas públicas a uma parcela cada vez maior da população.

Um segundo fator, que se trata de uma afirmação corrente, é que as decisões em políticas públicas são predominantemente política (*politics*), o que denota o fato de que mudanças em políticas públicas são controversas e criam cenários de “novos” prejudicados e “novos” beneficiados com as novas regras. Para Charles LINDBLOM (1968), teórico que estudou jogos de poder, essas evoluções definem o que deve ser alcançado com uma política pública, como essa mudança deve ser feita e como os benefícios desta nova política devem ser compartilhados ou distribuídos.

Nesse contexto de pressões políticas, em que decisores públicos e grupos de pressão assumem o protagonismo pela mudança das políticas públicas, são os tecnocratas, ou os chamados gestores públicos, aqueles que estão mais ativamente relacionados à formulação dessas novas alternativas. Diferentemente da natureza e das intenções dos decisores públicos, que precisam manter um ambiente em prol de suas

carreiras, os gestores buscam soluções mais técnicas, maximizando resultados e racionalizando recursos, normalmente escassos.

Um terceiro fator relacionado a mudanças em políticas públicas reside na questão em que seus proponentes são, em sua maioria, novos no governo ou desconhecem a complexa realidade de sua implementação. Em novas democracias trata-se de um fenômeno evidente, estudado por John WATERBURY (1989), em que há excessiva pressão por mudanças, criando conflitos devido a forte resistência à mudança pela burocracia.

Pode ser ressaltado, por último, o fato de que os recursos necessários para empreender a mudança na política são insuficientes ou estão empregados de forma incorreta. Esse ponto relaciona-se à preparação e negociação do orçamento em ciclos anuais, ainda resvala na influência política da alocação de recursos, que neste trabalho não será abordado. Pretende-se pontuar que a força política utilizada na alocação e realocação de recursos traz um impacto forte no desenho das políticas públicas e na necessidade de sua mudança.

3. Atores de Influência: Conceitos de Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Lobby

Um dos fenômenos políticos estruturantes das relações entre o Estado e a sociedade são constituídos pelos grupos de interesse. A existência dessa figura conceitual decorre da urgência da criação de canais comunicantes que permitam aos cidadãos, que delegaram o poder de serem governados por um representante, expressar e requerer suas demandas no âmbito governamental, facultando ao poder público, ao mesmo tempo, a identificação dessas necessidades e reivindicações nos diferentes setores da sociedade.

Essa função genérica de relacionar governantes e governados pode ser representada por diferentes tipos de instituições, tais como os partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos patronais e de trabalhadores, meios de comunicação de massa etc. Os grupos de pressão constituem forma alternativa de realização dessa mesma função.

Cientistas políticos contemporâneos preferem empregar a expressão “grupos de interesse”, em lugar da expressão mais tradicional, “grupos de pressão”. Com efeito, a idéia de pressão exercida por um grupo sobre o governo tende a restringir demasiadamente o significado do fenômeno político mais amplo, que resulta da atuação dos grupos organizados para implementarem seus interesses específicos.

O conceito de “grupos de pressão” tornou-se freqüente na França, segundo MEYNAUD (1960). Esse termo se vincularia ao fato de que grupos travavam lutas para tornarem as decisões públicas condizentes com os seus interesses. Ele também chama a atenção para o fato de os grupos de pressão estarem presentes em todos os regimes, e não apenas nos democráticos.

Ainda que haja controvérsias acerca das nuances do conceito, a vontade de influenciar as decisões dos poderes públicos torna-se uma definição consensual entre os estudiosos e suas concepções.

A conceituação de “grupos de interesse” é definida então, nesse contexto, como qualquer conjunto de indivíduos que procura defender junto aos órgãos governamentais um dado interesse ou uma causa comum, se utilizando para isso de todos os meios legítimos ou tolerados que estiverem ao seu alcance.

Conclui-se que, a partir dessa definição, as pressões exercidas por um grupo assim exposto representam apenas um dos meios de que se pode valer para influenciar as autoridades responsáveis pela tomada de decisão que afetam os interesses específicos de um grupo.

Ainda conforme a explanação de Meynaud, o autor ressalta que no conceito de “grupos de pressão” o termo grupo é empregado para determinar “um conjunto de indivíduos com características comuns”. Segundo ele, esse conceito relaciona-se a um comportamento uniformizado, com base em identidades comuns, configurando uma abordagem sociológica do conceito.

O termo “grupos de interesse” é empregado nos Estados Unidos para definir agrupamentos com interesses materiais ou a salvaguarda de valores morais. Os grupos de pressão têm exercido lá poderosas e notórias manifestações, às vezes de cunho até

empregando a violência. Como exemplo pode ser citado o movimento a favor dos direitos civis dos anos 60.

Verifica-se até o momento a clara vinculação entre os termos “lobby” e “interesse”. Esses interesses, no entanto, para terem eficácia, precisam ser intentados sobre o aparelho governamental. É fundamental que um grupo que busque pleitear influência sobre a máquina estatal trilhe esse caminho, caso contrário não terá consagrada suas aspirações. Jean Meynaud distingue grupos de pressão e grupos de interesse. Os grupos de pressão estariam muito próximos da esfera governamental, fazendo com que seus interesses alcancem melhores êxitos. Os grupos de interesse, por sua vez, são afastados do governo, mas com a possibilidade de um dia se transformarem em grupos de pressão e aproximarem a ter um papel mais influente e legítimo na autoria em conjunto com o Estado de políticas públicas para determinados setores.

Para CAVALCANTI (1978) o conceito de grupos de pressão também relaciona ao conceito de defesa de interesses. Segue adiante uma noção breve de como ele considera definidos esses agrupamentos: “são grupos organizados para a defesa de interesses próprios, interesses de naturezas diversas, e que atuam sobre os órgãos responsáveis do Estado, para obter os benefícios que pretendem”. Sua abordagem é importante por contribuir com uma releitura deste conceito. Isto porque existem muitas entidades com interesses comuns, mas nem todas configuram grupos de pressão.

Ele salienta, ainda, que todos os regimes políticos são permeáveis às ações dos grupos de pressão. Chega a verificar a infiltração desses grupos de interesses nos próprios partidos políticos (ponto que não será abordado neste exercício monográfico - a distinção entre grupos de pressão e partidos políticos).

O interessante é notar que o regime entre os diversos grupos de pressão é o da concorrência imperfeita. Os grupos de pressão com maior êxito, portanto, são aqueles que exercem maior influência eventual ou efetiva sobre a vida política e administrativa. Os traços comuns entre esses grupos “eficazes” são:

- a) boa organização interna desses grupos;
- b) eficiente ação desses grupos sobre a opinião pública;
- c) poderosa influência desses grupos nas eleições;

- d) sólida influência sobre os Poderes Legislativo (em especial), Executivo e Judiciário;
- e) presente ação desses grupos de pressão sobre a burocracia e os órgãos da administração.

Faz-se necessário neste momento a diferenciação de associação e os grupos de interesse. Na mesma obra de Cavalcanti, a primeira pode ser definida como uma organização estável, com um vínculo permanente entre os seus membros. Os membros estão reunidos por meio de um pacto, convênio ou estatuto. Os grupos de interesses são uma espécie de associação. Enquanto ela tiver fim social, pertencerá à categoria de grupos de interesse. Quando a associação tiver fim político, será um partido político. Os grupos de pressão participam dessas duas categorias (ao mesmo tempo associação política e social). Enquanto o partido político tem como função exercer o poder de maneira mais ampla possível; o grupo de interesse busca exercê-lo setorialmente.

Assim ele conclui sua obra de Cavalcanti:

“(...) até 1958, os cientistas políticos anglo-saxões utilizavam normalmente a expressão “*pressure groups*” e os franceses “*groupes d'intérêt*”; desde esse ano, porém, houve uma inversão de papéis. Se bem que os autores franceses normalmente utilizam, hoje em dia, a expressão “*groupes de pression*”, os anglo-saxões se utilizam tanto da expressão “*pressure groups*” quanto da “*interest groups*”. Apesar do uso indiscriminado de uma e outras expressões, opinamos que os autores, embora com diversos matizes, costumam distinguir entre grupos de pressão e grupos de interesse”.

Retomando a conceituação-tronco desta análise, vale reafirmar que Meynaud define os grupos de interesses como sendo “o conjunto de indivíduos que a partir de uma comunidade de atitudes, exprimem reivindicações, alegam pretensões ou tomam posições que afetam, de forma direta ou indireta, outros atores da vida social”. Os conceitos de Meynaud têm tido grande aceitação, principalmente nas definições de categoria dos grupos de pressão.

Se o interior dos grupos de interesse é formado por “idéias homogêneas”, o mesmo não se pode dizer da categoria analítica do conceito “grupos de pressão”. Também na obra de Cavalcanti o conceito de grupos de pressão relaciona-se ao “agir sobre as autoridades públicas para obter a satisfação para os interesses ou causas”. Esses grupos, desta forma, agem de maneira a influenciar o comportamento dos governantes, seja isto traduzido ou não por decisões expressas. Portanto, eis aqui outra palavra chave para definir o conceito em questão: intervenção.

O termo “*lobby*” é uma palavra inglesa que ganhou circulação mundial sendo definida, em seu estrito senso etimológico como o saguão, a sala de espera, o corredor a entrada de um hotel. Os cientistas políticos incorporaram o termo para significar que, justamente, a tentativa de se convencer um congressista ou um funcionário de governo, se dá no saguão, na ante-sala, onde o diálogo é em voz baixa e, se possível, ao pé do ouvido. Por isso mesmo as grandes batalhas de *lobby* são travadas em recinto fechado, cujos detalhes quase nunca chegam ao conhecimento do grande público. Em suma, está implícita a idéia de pessoas alheias ao parlamento ou governo e que passam a ter um papel, ainda que coadjuvante, na tomada de decisão. O que se verifica ainda hoje no Brasil é que a utilização do termo “*lobby*” tem gerado e ainda gera confusão sobre seu preciso significado, trazendo consigo uma carga pejorativa relacionada à influência com corrupção e sem valores de bom senso e éticos.

Ainda na obra de Cavalcanti (cit.), há uma interessante tentativa de precisar o conteúdo do termo “*lobby*”. O *lobby* é uma das formas que a sociedade tem de elaborar um grupo organizado. Como o conceito de agrupamento já foi anteriormente, segue um complemento ao seu significado: ele exerce um papel qualificado no seio da sociedade e configura a pluralidade de indivíduos em situação estável, uniforme e formal, sendo algumas vezes institucionalizada no sentido sociológico.

Desde o início da conceituação do termo “*lobby*” havia uma visão de apenas existirem grupos de pressão privados. Hoje, ao lado desses existem os grupos de pressão públicos, formados por instituições governamentais. Tanto essas instituições como os grupos particulares de pressão são fundamentais ao jogo do processo político.

Enquanto os grupos de pressão públicos fazem parte dos mecanismos estatais de poder, os grupos de interesse privado têm demandas certas e que atendem a apenas uma

parcela específica da sociedade. Essa diferença entre esses grupos, no entanto, tem se tornado cada vez menos nítida.

O interesse para cuja defesa o grupo se organiza deve ser entendido em sentido amplo. Seu conteúdo pode variar desde uma reivindicação de caráter estritamente econômico até a defesa idealista de causa relativa ao bem-estar geral da sociedade, ou a posições ideológicas que expressam o ponto de vista dessa ou daquela camada da população. Abre-se aqui um leque de possibilidades de interesse de um dado grupo de pressão.

Daí resulta que uma grande variedade de organizações pode vir a constituir permanente ou temporariamente um grupo de interesse.

A expressão “grupos de interesse” pode ser aplicada, portanto, às associações patronais da indústria, do comércio ou da agricultura, aos sindicatos de empregados ou de trabalhadores, a associações profissionais, assim como aos mais diferentes grupos que se organizam para pleitear a favor de moradores de um bairro, idéias religiosas, causas beneficentes, ideais, morais e assim por diante.

Outra característica fundamental dos grupos de interesse consiste no fato de que seu objetivo específico não é ocupar o lugar do governo, mas apenas influir sobre as decisões governamentais. Eles distinguem-se, desse modo, de partidos políticos, não almejando tomar o poder; admitindo não estarem preparados para exercê-lo.

Um grupo de interesse, por mais bem organizado que seja, não inclui em sua estrutura e em suas relações com os demais setores da sociedade os elementos necessários ao controle do aparelho estatal e ao exercício das funções governamentais.

Alguns autores apontam a existência de várias outras diferenças entre partidos políticos e grupos de interesse. Os primeiros seriam, em geral, considerados mais legítimos pela sociedade e, por dependerem, em última análise, das opiniões predominantes no seio do eleitorado, são obrigados a incluir em seus programas uma grande variedade de anseios e reivindicações, ao mesmo tempo em que necessitam estar atentos para as contradições que dividem a opinião política nacional com respeito aos problemas domésticos e internacionais.

Os grupos de interesse, por sua vez, ocupam-se de problemas muito mais específicos e delimitados, que envolvem apenas os interesses diretos de seus membros. Além disso, as exigências legais que regulam a criação e o funcionamento dos grupos de interesse são bem menores do que as que se aplicam aos partidos políticos. Assim, ainda que um grupo de interesse se identifique em termos políticos ou ideológicos com as posições defendidas por um partido, não há por que confundir um com outro.

A quantidade e a diversidade dos grupos de interesse variam de sociedade para sociedade e de época para época. Entre os fatores de ordem global que contribuem para a expansão das atividades dos grupos de interesse destacam-se o crescimento econômico, o progresso tecnológico e o desenvolvimento político, social e cultural, a crescente complexidade do sistema econômico e a elevação do nível tecnológico do aparelho produtivo que provocam fenômenos que, afetando as relações entre o Estado e a sociedade, tendem a favorecer a multiplicação dos grupos de interesse.

Por um lado, como decorrência da maior diversificação da economia, surgem novos interesses que reclamam atendimento; por outro lado, o aparelho estatal, além de crescer em magnitude e importância, tende a se desdobrar em diferentes setores burocráticos e especializados.

O Estado passa a desempenhar, concomitantemente e por meio de seus órgãos de planejamento, funções de regulamentação e coordenação das atividades econômicas públicas e privadas. Na medida em que esse novo quadro é criado surge uma tendência, comum às sociedades capitalistas avançadas, para o crescimento mais que proporcional dos grupos de interesse em detrimento tanto dos cidadãos particulares quanto dos próprios partidos políticos.

Os indivíduos, ainda que parte integrante do todo social, tornam-se cada vez mais incapazes de influenciar, em benefício próprio, as pautas de distribuição das vantagens e desvantagens decorrentes da ação da autoridade pública. Os partidos políticos, por sua vez, tendem a se tornar estruturas inadequadas para a defesa de reivindicações cada vez mais precisas e especializadas.

O desenvolvimento político e social é outro fator de ordem global que se correlaciona com o número e variedade dos grupos de interesse. Em geral, admite-se que, quanto maior é o grau de politização da população, tanto mais prevalece a idéia de

uma administração pública voltada para o atendimento das aspirações dos membros da coletividade, e tanto maior é a frequência das comunicações políticas entre governados e governantes.

Assim sendo, o desenvolvimento político implicaria o aumento e a diversificação da participação política, fenômenos que dependem da criação de instrumentos de ação (no caso, os grupos de interesse adequados ao exercício de uma maior influência sobre o processo governamental de tomada de decisões).

Geralmente, o conceito de “grupos de pressão” se vincula à entidade permanente ou à forma ad hoc que se propõe a influenciar o governo, especialmente o Legislativo, para conseguir leis e medidas que favoreçam os interesses particulares.

Em MONTEIRO (1995) é dado um bom exemplo da influência dos grupos de pressão no Legislativo. “O clima emocional para o surgimento de dispositivos duros que combatessem os chamados crimes hediondos estava assim criado. A sociedade exigia uma providência drástica para pôr fim ao ambiente de insegurança vivido no País. O Governo precisava dar ao povo a sensação de segurança”. (p. 4). Portanto, verifica-se que foi por meio do “*lobbying*” junto aos membros do governo e da pressão social que surgiu a Lei dos Crimes Hediondos. Um exemplo parecido que acontece nos dias de hoje é o “*lobby*” que é feito com a finalidade da restrição do porte de armas, com o objetivo de minimizar de alguma forma a violência.

A influência inerente das parcelas sociais é, em tese, legítima, especialmente tratando-se de governos ditatoriais e/ou corruptos, que podem distribuir arbitrariamente seus favores. Diverso é o caso, porém, quando os grupos de pressão agem sobre representantes do povo, que defendem os interesses dos seus eleitores. Não podem ceder a outros, talvez contrários, sem trair seu mandato. Daí o aspecto de ilegalidade, ou de corrupção, na atividade dos grupos de pressão, e o sentido pejorativo do correspondente termo inglês de “*lobby*”.

Os grupos de pressão surgem quando e onde está presente o regime representativo. A Inglaterra do século XVIII é um exemplo: os grupos tinham importância limitada, já que Câmara dos Comuns representava os únicos interesses de peso da aristocracia rural e os da City de Londres.

O mesmo aconteceu na Alemanha do séc. XIX. O governo era muito mais forte que o Parlamento e era composto de representantes dos grupos de pressão, que se tornaram importantes no Bundestag (Parlamento Nacional) quando com o advento do sufrágio universal. Esses representantes foram, sem muita resistência, influenciados por meios escusos (como o suborno) a defender os interesses de uma minoria organizada.

O campo clássico de atuação dos grupos de pressão são os EUA, onde o termo “pressão” foi empregado pela primeira vez em linguagem científica por Peter Odegard, em 1928. O Congresso americano votou, em 1946, lei reguladora do “lobbying” que obriga os grupos de pressão a divulgar seus gastos.

O “lobista” (aquele que pratica o *lobby*) tem que se inscrever no Ministério da Indústria e Comércio e informar quais os clientes que pretende defender e qual o montante da verba que eles pagam. O cliente pode ser uma empresa, um país, um setor industrial ou o indivíduo. O Japão, por exemplo, há mais de 35 anos, que se utiliza de uma agência de *lobby*. Alguns ditadores asiáticos e africanos usam esse recurso buscando “limpar” a sua imagem junto à democrática opinião pública. O mesmo acontece com alguns setores da atividade industrial cujos produtos dependem do volume de exportação para os Estados Unidos (um exemplo é o *lobby* dos exportadores brasileiros de suco de laranja).

Todos esses contratos são revelados antecipadamente ao Governo americano, assim como as verbas que serão mobilizadas para esse fim. Isto é de certa forma importante para que se evitem não só abusos do poder econômico, como também o desvio dessas verbas para fins escusos, de corrupção.

Uma variedade de termos tem sido usada para descrever grupos organizados de pessoas que procuram influenciar as decisões políticas. Alguns gostam de chamá-los de “grupos de pressão”, enquanto outros preferem falar em “grupos de interesse”, também conhecidos como “lobistas”.

Ao lobista cabe demonstrar, com argumentos lógicos e inteligentes, a oportunidade / inoportunidade do projeto, tal como foi aprovado originalmente, e tentar que seja aprovada a norma legislativa mais justa para todas as partes. Uma lei que atenda às exigências da saúde pública, que não coloque em risco a saúde do consumidor e que não iniba novos investimentos por parte dos grandes fabricantes, como exemplos.

Parece uma tarefa simples, mas não é porque estão em jogo muitos interesses, sendo que alguns deles, às vezes, escusos.

É preferível, em suma, se referir a grupo de pressão (e não de interesse), pois tal expressão enfatiza uma visão da maneira como tais grupos perseguem o exercício da influência. Eles devem empreender uma mudança social por meio do direto efeito de suas ações em outras individualidades, considerando o impacto em outros grupos ou a influência na elaboração de políticas públicas. O ato de pressionar com sucesso o tomador de decisão conduz, de alguma forma, o grupo de pressão a um papel participante na elaboração da política pública, que pode afetar de alguma maneira seus interesses, objetivos, negócios etc.

4. Participação no Processo de Elaboração e Implementação de Políticas Públicas

Para analisar os principais aspectos a respeito da participação dos diversos atores na elaboração e implementação de políticas públicas, este trabalho apresenta a seguinte estrutura. A seguir será apresentada uma rápida explanação sobre conceitos de participação e alguns dos objetivos que os gestores buscam atingir por meio do aumento da participação e em que momento a influência externa se dá na implementação. Em seguida será desenvolvido sobre a forma e os objetivos porque se realiza a participação, em sua dimensão operacional. O segundo aspecto indicará os diferentes mecanismos de participação, abrangendo desde a gestão da informação até o empoderamento (empowerment). Importante também mencionar, como outra parte desta análise, uma questão que envolve o problema do equilíbrio ideal da participação e suas justificativas.

4.1. Formas de Participação e Influência

A intenção de trazer apenas um conceito dentre os vários e dos variados aspectos sobre participação sem ignorar que há diferentes significados na literatura sobre o conceito. O BANCO MUNDIAL (1996) adota participação como “um processo através do qual os stakeholders influenciam e compartilham o controle sobre o desenvolvimento de iniciativas e das decisões e dos recursos que os afeta.”

Para complementar o conceito sobre participação vale adicionar aspectos do “Quem, O Quê e Como”, pela categorização e detalhamento, uma vez que queremos

aplicá-lo ao objeto deste trabalho, com base no conteúdo desenvolvido por KULIBABA (1996). Para mudança em políticas públicas, os atores participantes normalmente podem ser categorizados em: representantes de instituições do Governo Federal, de governos estaduais e municipais. Além disso, são parte dessa relação de potenciais *stakeholders*: os atores do setor privado e demais organizações (associações e entidades de classe, organizações religiosas, partidos políticos, entre outros) e sociedade civil organizada. Líderes de opinião, doadores internacionais e provedores de assistência técnica também podem fazer parte desses grupos de influência.

A questão do “O Quê” trata dos tipos de participação e da sequência, com níveis diferentes de engajamento. Na mesma linha, o “Como” detalha os aspectos qualitativos da participação. Essa dimensão participativa é útil para classificar o nível mais passivo ou ativo de interações. As classificações se estendem pelas categorias compartilhamento de informações, consulta, colaboração, decisão conjunta e delegação (*empowerment*), que serão detalhadas a seguir:

Tipos de participação:

1) **Compartilhamento de informações:** fluxo de informações de mão única. Objetiva manter informados os diversos atores, promovendo transparência e apoiando a construção de legitimidade. Possui como *stakeholders* de agentes governamentais ao público em geral. Exemplos de conteúdo são a divulgação de documentos oficiais, artigos de imprensa, acadêmicos, pronunciamentos, pesquisas de opinião etc.

2) **Consulta:** fluxo de informação de mão-dupla e intercâmbio de pontos de vista. Consulta envolve compartilhamento de informações que inclua reação da outra parte. Como exemplo, pode-se citar participação em grupos focais, mesas redondas, audiências públicas etc.

3) **Colaboração:** atividades conjuntas em que o motivador convida outros grupos a se juntarem, porém mantém a autoridade da tomada de decisão e controle de todo processo de influência. A colaboração, além de colher retorno de outros atores externos, imprime parte de seus conteúdos na solução de questões, no desenho de novas políticas públicas, monitoramento e avaliação etc.

4) **Decisão conjunta:** colaboração em que há compartilhamento do controle sobre as decisões tomadas. A decisão conjunta é útil quando o conhecimento, capacidade e experiência dos atores externos são fundamentais para atingimento dos objetivos de políticas públicas. Exemplos são as comissões conjuntas, as parcerias público-privadas – PPPs, e os conselhos consultivos.

5) **Delegação** (*empowerment*): transferência de controle sobre a tomada de decisão, recursos e atividades do originador aos outros *stakeholders*. A delegação acontece quando atores externos agem de forma autônoma para conduzir suas próprias políticas, sem interferência ou envolvimento governamental. São exemplos os comitês locais de recursos naturais, algumas formas de parcerias etc.

Essas categorias acima expostas foram construídas por alguns autores estadunidenses, e sumarizadas por BRINKERHOFF e CROSBY (2002), e expõem algumas formas de trazer mais sustentação aos estudos sobre de tomadas de decisão e participação em políticas públicas.

4.2. Justificativas da Participação e Influência

Quando se trata de relacionar quais são os objetivos da participação junto ao desenho das políticas públicas, podem ser resgatados alguns conceitos de BHATNAGAR e WILLIAMS (1992). Para ele os objetivos da participação são, predominantemente, em benefício dos novos grupos entrantes desde que tenham uma capacidade maior de implementação ou sustentabilidade de uma nova política.

Em um segundo conjunto de objetivos, desenvolvido por PICCIOTTO (1995), destaca-se o de assegurar e melhorar uma implementação de sucesso de uma política pública e uma melhor entrega de serviços públicos. Isso se relaciona com melhor efetividade, distribuição de custo e eficiência.

Um terceiro conjunto de estudos sobre objetivos da participação resume a necessidade de aumentar o apoio, a legitimidade, a transparência e a interação com um público em relação à determinada política pública. Trata-se, sobretudo, de discutir a governança democrática, ilustrado pelo compartilhamento de informações. Quando uma política é elaborada de forma fechada, aumentam-se as suspeitas sobre critérios de decisão e beneficiados. Abrir o processo ao escrutínio externo traz não só transparência,

mas um convite à participação e assim a maior legitimidade. Esse foi o argumento desenvolvido por HYDEN (1992) em que a incorporação da participação traz benefícios, sobretudo se os diretamente impactados fizerem parte da tomada de decisão.

A participação pública no desenho e na implementação de políticas públicas pode ser tanto uma ferramenta ao sucesso na sua execução, como também, caso se dê de forma desestruturada, pode levar a confusão, trazendo ruído e deturpando resultados esperados.

No momento em que há argumentos estruturados e justificáveis, dos pontos de vista técnico, social, político e econômico, propostos na participação da sociedade civil organizada, é importante também reconhecer seus limites. Exemplos disso são as expectativas altas criadas em torno de seus resultados na influência de políticas. Quando busca-se trazer mais participação em prol de uma maior legitimidade, traz-se também maior complexidade em gerenciar os variados atores que passam a influenciar o desenho e a implementação dessas políticas.

Nesse contexto, e do ponto de vista do gestor público, talvez valha a pena ter em consideração questões básicas que justificariam ou não, completa ou parcialmente, ter o envolvimento de grupo(s) da sociedade civil organizada.

Esses pontos foram explorados nos estudos de Jennifer COSTON (1998) e podem ser resumidos na forma de custos e benefícios do aumento da participação pública em políticas públicas. A autora relaciona questões que valeriam ser exploradas tais como, se o aumento da participação vai aumentar o conteúdo técnico da política pública elaborada ou mesmo de sua legitimidade. Outra questão residiria no fato de ter ou não o apoio de *stakeholders* externos e o quanto isso seria adequado e necessário. A autora levanta um terceiro ponto, sobre benefícios de se incluir ou não novos grupos no debate e como isso pode impactar os resultados almejados. Questões como o conflito na participação desses grupos e os recursos que incorrem nessas discussões adicionais são outros interessantes pontos levantados e que valem pela percepção das dificuldades em gerenciar esse processo tão complexo de elaboração, implementação e reforma de políticas públicas.

Sem a intenção de esgotar o tema, sobretudo em se tratando de uma interessante discussão sobre a relação dos conceitos participação e democracia, vale reafirmar a

importância que esse debate assume na implementação das políticas públicas. Isso inclui tanto o papel técnico, de conteúdo, como o papel de processo, pelo qual se dá o encaminhamento do formato final de uma política. Sobre o papel de processo, a participação é central para o alinhamento entre Estado e sociedade, em uma governança democrática. Esse alinhamento, que se dá por ajustes e melhorias nas políticas governamentais, influenciam o cenário político e estrutural no contexto de uma implementação, aumentando a pressão por mais transparência, prestação de contas e reponsabilidade aos cidadãos.

5. Monitorando o Impacto de Mudanças em Políticas Públicas

Muitas das mudanças em políticas públicas se dão a longo prazo e seus benefícios e impactos não se apresentam imediatamente. Isso reforça a necessidade e a importância de se utilizar indicadores de acompanhamento, para apoiar o processo de correção do curso enquanto se implementa uma política, evitando ou minimizando seus impactos negativos. Esse trabalho de monitoramento tem um papel importante também para cumprir com os propósitos *accountability*.

Monitorar a transformação dessas políticas públicas, pelos atores influentes expostos acima, requer, portanto, mecanismos de revisão e avaliação periódica, além do acompanhamento da percepção dessas políticas pelas instituições e organizações envolvidas, com o passar dos anos. Esse monitoramento deve apontar os resultados obtidos e seu tempo de maturação.

Uma das ferramentas úteis de visualização dessa dinâmica será detalhada a seguir, na forma de um Mapa Político-Institucional. Outras maneiras de representação gráfica, com base em dados e/ou qualitativa, também poderiam ser exploradas neste excerto, porém limitar-se-á a explicar apenas nesta forma, pela objetividade e aplicabilidade em situações mais variadas possíveis.

5.1. Mapa Político-Institucional

Políticas públicas precisam de amplo apoio e recursos para terem sucesso em sua implementação. Para obter esse apoio na implementação e/ou na reforma dessas políticas, as partes interessadas precisam convencer os diversos públicos envolvidos na

matéria do valor do objetivo das políticas, da forma que se consiga recursos e aplique-os. Do mesmo modo que corporações, sindicatos patronais e de trabalhadores e diversas organizações estruturam-se para defender seus interesses em ações que compreendem *lobbying*, negociações, formação de coalizões etc., também o gestor público, na forma do implementador da reforma da política pública, otimiza seu resultado ao identificar melhor um mapa político-institucional em que está inserida sua proposta.

O fato de o reformador da política pública ter a capacidade de perceber ambiente político-institucional e de como se dá a tomada de decisão pode apoiá-lo a desenvolver estratégias para aumentar as chances de sucesso.

O propósito deste tipo de ordenação é organizar a informação sobre as forças políticas envolvidas no debate de temas e das políticas públicas, para apoiar a tomada de decisão dos reformadores. Um mapa, tal como proposto em BRINKERHOFF e CROSBY (2002 - *vide figura abaixo*), independentemente da forma de sua representação gráfica tem como função facilitar a visualização de vulnerabilidades, da existência de coalizões, do nível de autoridade e influência sobre determinados temas, indicando a capacidade de implementação dos vários atores envolvidos e, por último, indicar a evolução de uma política pública.

Apesar de este ser um exercício de captar apenas um momento, considerando que o contexto político é de constante mudança, faz sentido procurar uma referência, ainda que limitada, para buscar a simplificação de complexos cenários políticos. Desta forma, e como o governo é o foco principal, pois assume o papel de regulador, ele permanecerá no centro e o restante da sociedade em seu entorno.

Figura 01 – Mapa Político-Institucional

	OPOSIÇÃO (esquerda)		APOIADORES			OPOSIÇÃO (direita)	
ATORES INTERNACIONAIS							
POSIÇÃO	ANTISSISTEMA	OPOSIÇÃO LEGAL	APOIO IDEOLÓGICO	NÚCLEO DE APOIO	APOIO IDEOLÓGICO	OPOSIÇÃO LEGAL	ANTISSISTEMA
	GOVERNO						
SETORES SOCIAIS							
PARTIDOS POLÍTICOS							
GRUPOS DE PRESSÃO							

Fonte: BRINKERHOFF e CROSBY (2002)

O eixo vertical está organizado nos diferentes tipos de atores políticos caracterizados como atores internacionais, setores sociais, partidos políticos e grupos de pressão. Sua classificação relaciona-se com o grupo de pressão que cada um tem frente ao governo. O apoio ao governo pode variar de acordo com cada núcleo de apoio ou segmento ideológico. Em contraposição, estão a oposição legal e aquela mais radical, antissistema.

Novamente, a limitação desse modelo é a falta de dinamismo, porém uma justaposição de variados momentos dos atores no mapa também pode fornecer indícios interessantes na análise individual ou dos *stakeholders* ou mesmo em suas formas de coalizção.

5.1.1. Detalhamento dos atores

1) **Governo:** o mais importante e central ator político, responsável por decidir acerca de conflitos e demandas sociais. Independentemente de ser ou não uma figura legítima e eleita, assume, antes de tudo, o papel final de um árbitro.

2) **Atores internacionais:** similar aos grupos de pressão, porém representam interesses de fora do país. São exemplos empresas multinacionais, representações estrangeiras, ONGs internacionais, organismos financiadores internacionais etc.

3) **Setores sociais:** são os grandes grupos que compartilham características e afinidades, como trabalhadores urbanos, classe média, industriais, minorias representadas etc. São particularmente relevantes em períodos eleitorais.

4) **Partidos políticos:** grupos compostos por vários setores sociais com o objetivo de influenciar políticas públicas pelo exercício direto de instrumentos de poder, com influência sobre o processo eleitoral.

5) **Grupos de pressão:** grupos que compartilham posicionamentos pela defesa de interesses e influenciam políticas públicas, como parte legítima e impactada por regulações.

5.1.2. Posicionamento dos atores: apoio e oposição

1) **Núcleo de apoio:** grupos de fundamental importância para manter o governo no poder e garantir sua autoridade na decisão. Inclui membros da burocracia, partidos políticos no poder, militares etc.

2) **Apoio ideológico:** grupos que apoiam o governo, porém menos comprometidos que o grupo Núcleo de apoio. Incluem as coalizões menores e heterogêneos grupos de pressão.

3) **Oposição legal:** grupos em desacordo com as políticas públicas do atual governo, porém em linha com as regras do sistema político. Partidos políticos e grupos de pressão articulados são exemplos.

4) **Oposição antissistema:** grupos que não só são contra as políticas de governo, como também se opõem ao sistema como um todo. Guerrilhas, grupos radicais de pressão são exemplos.

Considerando essas duas dimensões acima, posicionam-se os atores, que ainda podem ser dispostos entre direita e esquerda, a depender de suas ideias mais progressistas ou mais conservadoras, mais ou menos intervencionistas, e assim por diante, dentro dos conceitos dicotômicos possíveis de serem enquadrados.

Diversas interpretações e inferências podem ser feitas com base no retrato e na dinâmica desses atores. O modelo exposto tem valia, ainda que não seja uma ferramenta pela previsibilidade por revelar de antemão concentrações de apoio, concentrações de grupos em categorias ideológicas e o custo governamental e dos reformadores para mobilizar grupos envolvidos.

A quantidade de grupos na oposição e seu grau de engajamento com posicionamentos também podem ser extraídos, assim como as alianças em formação e

constituídas. Trata-se enfim de mais uma ferramenta, e sua utilidade reside na qualidade do posicionamento dos diversos atores, sua atualização e a extração de inferências.

Como parte das ferramentas que podemos usar para apoiar o entendimento do cenário político-institucional, a análise dos atores envolvidos, ou *stakeholders*, é de fundamental importância por conta dos papéis assumidos por cada um deles. Essa análise auxilia não só àqueles que pleiteiam a reforma de uma política pública, mas também àqueles que primeiramente a elaboraram.

6. Conclusão

O trabalho propôs identificar e reforçar os principais conceitos relacionados à influência no desenho de políticas públicas, revisitando algumas bases teóricas dos participantes da arena de embate, na forma dos grupos de interesse, grupos de pressão e da própria definição de *lobby*.

Nesse intuito, retomou-se também, ainda que forma mais ampla, tópicos de participação e legitimação no processo de influência de políticas públicas (*policy reform*). As formas de monitoramento do andamento dessa influência são variadas. Optou-se portanto em visualizar o modelo de elaboração de um mapa político-institucional, que pudesse apoiar os reformadores a avaliar caminhos e conteúdos a serem considerados em prol de um resultado efetivo.

Um passo seguinte a essa análise seria a escolha de outros modelos e, de modo comparativo, utilizar casos concretos, apontando suas limitações e vantagens. Essa análise, considerada um retrato, portanto momentâneo, de uma realidade poderia também ser feita em vários momentos seguidos, criando assim mais informações interpretadas em outras bases analíticas.

Podem variar também, e aqui extrapolando a aplicação desse modelo, formas de organização da informação, tal qual no mapa exposto, de acordo com formas de governo e/ou maturidade democrática, envolvendo transparência no processo decisório, grau de maturidade das instituições de um país, estado ou municipalidade.

Buscou-se, por último, reforçar o caráter participativo possível e acessível a todos os públicos de interesse das políticas que afetam o cotidiano de nós, cidadãos.

Agir sob a forma da sociedade civil organização é importante pela garantia da presença no processo decisório e na exposição de sugestões à melhoria de políticas públicas. Agir com conteúdo, forma e momento correto, usando ferramentas que apoiam a visualização da arena pública, é um desafio enfrentado constantemente por todas as partes envolvidas e sairá vitorioso aquele grupo que melhor souber ler o momento, a forma como deve agir e aquilo que deve propor.

7. Referências Bibliográficas

ARAGÃO, Murillo de, *Grupos no Brasi, como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*, Ed. Maltese, São Paulo, 1990.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank participation sourcebook*. Washignton, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, 1996.

BHATNAGAR, Bhuvan. *Participatory Development and the World Bank: Potential directions for change*. Washington D.C.: Banco Mundial, *Discussion Paper*, Número 183, 1992.

BRINKERHOFF, Derick W. e CROSBY, Benjamin L. *Managing Policy Reform: Concepts and tools for decision-makers in developing countries*. Washington D.C.: Kumarian Press Inc., 2002.

COSTON, Jennifer M. *A Model and Typology of Government-NGO Relationships. Non Profit and Voluntary Sector Quarterly* 27(3), 1998, p. 359-83.

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

GRINDLE, Merilee S. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1996.

HYDEN, Goren. *Governance and the study of politics*. Em *Governance and Politics in Africa*, 1-27. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 1992.

KULIBABA, Nicolas. *Good Governance in sheep's clothing. US Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project*, Estudo de Caso número 03. Washington D.C. 1996.

LEMOS, Roberto Jenkins de. *Lobby: Direito Democrático*. Porto Alegre, Editora Sagra, 1986.

LINDBLOM, Charles E. *The policy-making process*. Englewood Cliffs, N. J.:

Prentice-Hall, 1968.

LINDEBERG, Marc e CROSBY, Benjamin, *Managing Development: The political dimension*. Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1981

MACIEL, Marco. *Grupos de Pressão e Lobby: Importância de sua regulamentação*. Brasília, Ação Parlamentar, 1984, p. 12-13.

MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression*. Presses Universitaires de France, Paris, 1960.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas- Campinas, SP : [s. n.], 2004.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva – São Paulo: EDUSP, 1999.

PICCIOTTO, Robert. *Evaluating country development policies and program: New approaches for a new agenda*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, New Directions for Evaluation Series, Número 67, 1995.

WATERBURY, John. *The political management and economic adjustment and reform*. Em *Fragile coalitions: The politics of economic adjustment*, editado por Joan M. Nelson, 39-57. Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1989

WRIGHT, John R., *Interest Groups & Congress, Lobbying, Contribution and Influence*, Ed. Allyn and Bacon, Boston, MA, EUA, 1995.