

O lobby e as políticas públicas: uma experiência na democracia brasileira

Lobbying and public policies: an experience in brazilian democracy

DOI: 10.34117/bjdv8n5-560

Recebimento dos originais: 21/03/2022

Aceitação para publicação: 29/04/2022

Sergio Nunes Dias

Mestrando em Ciências da Religião pela Faculdade Unida de Vitória

Instituição: Faculdade Unida de Vitória

Endereço: Quadra 21, casa 26, Setor Leste, Gama-DF, CEP: 72460-210

E-mail. sergionunesdias@gmail.com

RESUMO

O lobby é um fenômeno recente e onipresente na política brasileira. Está presente em cada decisão parlamentar ou governamental que pode afetar as políticas públicas. No entanto, esse fenômeno ainda tem recebido atenção muito escassa dos pesquisadores e da sociedade. Tema pouco estudado na literatura jurídica e sociológica da pátria; então, esse artigo orienta-se pela possibilidade do lobby possa trazer alguma contribuição para o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil. Em tempos de desconfiança e de grande pressão exercidas principalmente sobre os poderes constituídos torna-se importante analisar formas parias e alvos no sistema, como por exemplo, grupos de interesse, de pressão e de lobby. Neste sentido, faz o uso do método bibliográfico, estudando a relação existente entre esses fenômenos, bem como a outros aspectos que a eles estão vinculados. Ele finda por apresentar o lobby como um verdadeiro canal de comunicação entre as diversas esferas da organização governamental e política, ensejando a participação dos cidadãos em grupo das decisões do país, o que pode favorecer a transparência e até mesmo ao combate à corrupção.

Palavras-chave lobby, políticas públicas, interesse público, participação política, democracia.

ABSTRACT

Lobbying is a recent and ubiquitous phenomenon in Brazilian politics. It is present in every parliamentary or governmental decision that may affect public policies. However, this phenomenon has still received very little attention from researchers and society. Theme little studied in the legal and sociological literature of the country; therefore, this article is guided by the possibility that lobbying can bring some contribution to the development of public policies in Brazil. In times of distrust and great pressure exerted mainly on the constituted powers, it becomes important to analyze pariah forms and targets in the system, such as interest, pressure and lobby groups. In this sense, it makes use of the bibliographic method, studying the relationship between these phenomena, as well as other aspects that are linked to them. It ends up presenting the lobby as a true channel of communication between the different spheres of governmental and political organization, allowing the participation of citizens in a group in the country's decisions, which can favor transparency and even the fight against corruption.

Keywords: lobbying, public policy, public interest, political participation, democracy.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é sobre o lobby e as políticas públicas na democracia brasileira como mecanismo de reflexo no estrado democrático de direito. No afã de investigá-las, como objeto da ótica da *policy-seeking*, foram observadas ações nos poderes constituídos, terreno ideal para o fomento de princípios e ações; intermediando a relação dos mesmos com a sociedade, seja através de mandatos eletivos e de políticas públicas, que é tido como acesso de diversos grupos

Intrínseco as políticas públicas, ao que é percebido pela formação e difusão, a experiência brasileira contorna no processo decisório político; a partir do delineamento de esferas que, assertivamente, compreendem a supremacia da constituição, o equilíbrio presente nas organizações dos poderes, nos atos administrativos e na efetivação da democracia representativa e no processo eleitoral.

Tão logo, partindo do princípio de políticas públicas, admite se que estudos sobre o tema estão em áreas da ciência política, sociologia e a administração pública; que coaduna nas abordagens governamentais e legislativas para compreenderem como se dão os processos decisórios, em um cenário abalroado pelos desníveis percutidos, seja com atuação individual ou de diversos grupos, como os de interesses, de pressão e de lobby.

1.1 FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA COMO LÓCUS REPRESENTATIVO

Por invocar uma unidade de formação social com força na busca por justiça, a democracia é um conceito vivenciado pelo povo, trespassando a ideia de ser uma mera organização política de estado. Em si mesma, a democracia¹ apresenta-se como uma realidade em que os indivíduos participem dos processos de decisões, que poderão impactar a sociedade, não dando margem para que as disposições do Estado sejam decididas por uma oligarquia inacessível e intangível.

Primeiramente, é imprescindível sublinhar o fato de ser na Grécia antiga que se origina a palavra democracia, sendo concebida a partir da confluência das palavras *démos* (povo) e *katrein* (governo), descrevendo a forma de autogoverno praticado pelo povo.

¹ Define-se democracia como uma forma de execução de um procedimento em que ocorre convivência social no âmbito do Estado onde o poder emana da sociedade, sendo exercida direta ou indiretamente pelo povo, atuando em proveito do mesmo povo. (SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular. 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007 p. 45)

Todavia, menciona-se que os povos antigos interpretavam a democracia da maneira dessemelhante da sociedade atual, uma vez que a mesma era praticada em locais públicos tais como praças, convocando cidadãos a postularem pelos seus interesses e por suas decisões pessoalmente. Então, a partir do exposto, finaliza-se concluindo pela renovação da palavra democracia, uma vez que na atualidade a mesma diz respeito ao poder dos representantes do *démos*, enquanto que na sua origem tratava-se de descrever o poder do *démos*².

No momento de seu advento, a democracia é exercida exclusivamente na forma direta, por força da organização da sociedade grega. No período antigo, os cidadãos estavam concentrados em cidade-estado, organizados em um sistema que não apresentava diversidade, tampouco a representatividade do interesse coletivo, uma vez que apenas parte da população tinha permissão para participar, diretamente, das deliberações e decisões políticas tomadas pelo governo³.

Para obter êxito na investigação do que se espera da experiência democrática, é imprescindível investir na construção do conjunto de conceitos que detenham a capacidade de assumir o papel de farol norteador. Assim, *a priori*, interpreta-se a democracia contemporânea como sendo calcada pela presença da isonomia na experiência, ventilada pelo conceito americano de igualdade de condições entre os seus cidadãos. Conforme apontado pela escrita clássica de Alexis de Tocqueville, os Estados Unidos contavam com a igualdade na marcha da sociedade, sem embargo, concedendo ao espírito público a direção, no que no que tangem os governos, as leis, bem como as relações governamentais⁴.

A percepção da democracia ser a prática de um modelo de efetivação das disposições sociais presentes nas relações do Estado, funcionando como uma organização política que afirma o contrato social, é iluminada por conceitos importados de práticas estrangeiras, tal como ocorreu no fundamento organizacional dos Estados Unidos, inferindo pelo entendimento de Abraham Lincoln, no momento em que o lendário presidente a define como “um governo do povo, pelo povo, para o povo”⁵.

² BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos. 20ª reimpressão. São Paulo: Elsevier, 2000, p. 372

³ GOYARD-FABRE, Simone. O Que é Democracia? a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.10.

⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. Da Democracia na América. Campinas-SP: Vide Editorial, 2019, p. 357.

⁵ (Abraham Lincoln, 19/11/1863, “The Gettysburg Address”. In Gienapp, 2002: 184).

Na investida do estudo acerca da formação da democracia, faz-se mister compreender Impacto remanescente das influências dos seus países de origem, bem como seu amadurecimento moderno. Do berço ateniense⁶, aos ideais motores da Revolução Francesa⁷, o modelo estudado é compreendido como uma forma de exercer a soberania popular, reverberando direitos fundamentais do Povo, ao passo em que amadurece os reflexos compreendidos ainda por seus conceitos basilares.

O amadurecimento do estado social é reflexo direto da concepção de uma organização de governo que reverbera a valorização do indivíduo, à luz de uma mentalidade política norteada pelo conceito da igualdade, ao passo em que esta é atestada pelo modo de atuação calcado no direito. Então, o marco ocorre a partir do pensamento político que vislumbra concretizar uma nova ideia que se desprende de estado, sociedade e direito, avançando com o modelo de organização social pautado pela isonomia no trato com a população⁸.

Emana-se da Europa o desenvolvimento no princípio da igualdade, tendo como marco um período que vai do final do século 18 até meados do século 20, ao passo em que a sociedade evoluiu, colecionando inferências positivas e negativas, tal como os reflexos da Revolução Industrial, no trato com a força do Estado frente aos direitos dos homens. Clivando-se em igualdade formal e material, o estado a ser modernizado percebeu os desnivelamentos sociais acarretados pela liberdade de comportamento econômico e político reverberados, omitindo-se em provimento da manifestação estrita pela força da lei⁹.

Para uma democracia efetiva, o centro da compreensão de como os indivíduos se organizam, ter que estar na busca de efetiva governabilidade, oportunizando o poder de decisão; tem que ser a partir de uma inferência prática que pense e execute, numa sociedade frente à realidade fática, sendo da autonomia, da participação e de conflito,¹⁰.

⁶ A democracia atual ainda apresenta reflexos do seu modelo gestacional, advindos da Grécia. Todavia, o Brasil exerce a sua forma representativa, por força da grande extensão territorial e do grande número de inscrições de participantes do pleito, sendo imprescindível o modelo de gestão indireta para haver êxito nos processos decisórios governamentais. (BONAVIDES, Paulo (2002), *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros p. 270)

⁷ A Revolução Francesa adotou como lema os conceitos de liberdade e igualdade e fraternidade, ao passo em que, nos dias atuais, a democracia representativa, sendo exercida de forma indireta periódica e formal, por via das instituições eleitorais, invoca o conceito de igualdade de oportunidades, visando a escolha de representantes coerentes com a vontade do povo. SILVA, José Afonso da. (2000), *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. P. 137)

⁸ ROSA, André Vicente Pires. "Igualdade". In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). *Dicionário de Filosofia do Direito*. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 456.

⁹ ROSA, André Vicente Pires. *Op. cit.*, p. 457.

¹⁰ CITAÇÃO NO LIVRO A PROCURA DA DEMOCRACIA P. 25.

A consolidação da democracia, no estado moderno, é analisada sob um prisma que possa interpretar a possibilidade de um governo com uma estrutura consolidada, a partir de critérios únicos, indispensáveis ao estado.

Sobre tais critérios, Robert Dahl elenca a participação efetiva, controle da agenda, igualdade de voto, compreensão e inclusão dos adultos, naquilo que é denominado de pela nomenclatura da "poliarquia"¹¹. Para o autor, os modelos modernos possuem condições materiais e elementos subjetivos para efetivar o que se desprende de uma plena democracia. Concomitantemente, interpreta-se o estado como uma instituição de associação única, detentor de uma capacidade acima do que possa ser especulado de obter a obediência de suas regras por intermédio da força, violência coerção¹².

Neste liame, Dahl sublinha a democracia como modelo desatado da obrigação de satisfação pessoal de cada cidadão, uma vez que a mesma se dedica à proteção difusa dos interesses fundamentais das pessoas, assegurando as liberdades individuais, promovendo o desenvolvimento humano, concretizando um relativo grau de igualdade política. Ou seja, o referido regime não se incumbe de ser a alternativa perfeita, mas sim detém a função de oportunizar o exercício da responsabilidade moral, vez que é a única forma de Governo onde tal pretensão passa a ser possível¹³.

A poliarquia é apontada como a forma de governo onde o povo participa de forma decisiva da seleção dos governantes, por intermédio de eleições periódicas, reafirmando, desta maneira, a isonomia existente na opinião de cada indivíduo que compõem a sociedade. O processo eleitoral é característica basilar ao governo do povo, pois possibilita a existência de um cenário onde os eleitos trabalham representando seu eleitorado. Para o autor Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁴:

É, no sistema a eleição o ponto-chave. Esta, com efeito, permite uma seleção de baixo para cima, impedindo a cristalização como casta da minoria governante. Ora, a eleição, para servir a esse fim, deve ser livre – *one man, one vote* –, o que importa em honestidade na tomada dos votos e na sua apuração, mas também significativa das esperanças do eleitorado.

¹¹ Dahl faz uso do termo por entender que no mundo não há nenhum grande sistema que possa contar com a democracia plena vírgula, dessa forma, denominar os sistemas mundiais reais como poliorquia. Ainda, para o autor, as poliorquias são regimes relativamente democratizados, popularizados e liberalizados consideravelmente. (DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997. P. 37)

¹² DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997. P. 37

¹³ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Op. cit., p. 73-74.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Democracia no limiar do século XXI. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 31-32

A modernidade, compreendida entre o final do século 19 e início do século 21, deu margem para o avanço da democracia exercida por mandatos eletivos, resultantes de processos eleitorais. Por se tratar de um modelo triunfante, a ótica Liberal¹⁵, predominante nas sociedades ocidentais, interpreta governo democrático em si mesmo, sem haver comparações com outras formas de Estado interventor e opressivo, restringindo o debate ao que é apreendido como otimização do serviço a vontade da sociedade.

Em que tange a ótica Liberal, esta, em um primeiro momento, se coaduna com os princípios capitalistas até o momento em que o segundo predomina historicamente como a estrutura organizacional política ideológica a ser fomentada ao redor do Globo, muito por conta da queda da União Soviética, e o seu fim simbólico com farol político¹⁶. Confere-se que o exercício das liberdades políticas, assim como a efetivação do direito das minorias, é inerente ao funcionamento do estado moderno.

Portanto, admite-se que a democracia é o resultado equacionado do direcionamento que se toma partido equilíbrio entre liberdade e igualdade, no âmbito do Estado¹⁷. A política exercida de forma representativa é contemporânea do estado moderno constitucional. Assim, o conceito de representação advém da noção religiosa de um escolhido de Deus - tal como é possível mencionar o Papa - guiando o Reino na terra, influenciando o Parlamento na Inglaterra. Posteriormente, as revoluções Francesa e Americana, passaram a iluminar o que se compreendia por representação popular, ao passo em que afirmavam os direitos humanos, igualando-se a historicidade da Inglaterra¹⁸.

Ainda na Europa, a Revolução Francesa também exerceu influência na composição do conceito da representatividade política, tal como é possível depreender do poder constituinte originário da França, atestado pela Declaração dos Direitos do Homem

¹⁵ Proveniente do fim dos regimes monárquicos administrativos, o regime liberal, desde o seu surgimento, representou a transposição de um governo autoritário para uma forma mais transigente de Estado. No final do século 18, as formas de poder deixaram o caráter lacunar que representavam no regime feudal e na vigência dos regimes absolutistas, passando a contar com composições exercidas sem a necessidade de lacunas, grupo definidos de forma arbitrária, penetrando totalmente no corpo social. Assim, no liberalismo, a lei irá ser soberana, sendo inerente a cada indivíduo, não havendo mais espaço para desmandos da soberania que outrora governava. (Foucault, Michel. 2002a. *La hermenéutica del sujeto: curso en el Collège de France, 1981-1982*. México: Fondo de Cultura Económica. P. 108)

¹⁶ COURI, Sérgio. *Liberalismo e Capitalismo*. Brasília: UnB, 2001, p. 67

¹⁷ Tarso Genro menciona que Bobbio seguia a tendência de atuar em detrimento da igualdade ao optar pela abordagem da liberdade, destacando que ambas as categorias são conexas, sendo díspares em escala hierárquica. Isto pois, os procedimentos do Estado de Direito encontram-se em direção ao que é compreendido como preservador da liberdade. (GENRO, Tarso. Bobbio, Hegel, Marx e a Crise do Direito Democrático. RDY, Porto Alegre, V. 12, n. 66, 2015, 9-13)

¹⁸ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 17-19

e do Cidadão, assinada em 26 de agosto de 1789, momento em que consolidou o processo revolucionário daquele país, afirmando o poder como pertencente ao povo, reverberando a política praticada respeitando a vontade da nação, por intermédio de mandatos políticos eletivos¹⁹.

No que lhe diz respeito, os Estados Unidos perceberam a sua experiência política intimamente atada a prática representativa, ainda mesmo nos tempos da colônia inglesa no continente. O fundamento da democracia representativa passou a apresentar um contorno mais nítido a partir de meados do século 19, após o momento em que os estados consagraram o instituto da representação política. De forma salutar, o sufrágio universal se consolidava no começo do século 20, sendo responsável por alimentar a percepção ampla do direito ao voto, sacramentando a intermediação existente entre o governo de estado e os eleitores, função que menciona-se, exercida por intermédio dos partidos políticos²⁰.

Nessa toada, assume-se que a base robustecedora da democracia representativa, existente no momento em que os cidadãos elegem representantes incumbidos na função de criar leis e/ou executá-las, ocorre a partir da existência do sufrágio universal²¹, da observância constitucional, da igualdade de todos perante a lei, da soberania popular, do princípio da separação dos poderes, da manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, da limitação das prerrogativas dos governantes, da representação como base das instituições políticas, do estado de direito, dos direitos e possibilidades de representação, da temporariedade dos mandatos eletivos, assim como das minorias nacionais²².

O exercício da representação política encontra razão em existir no momento em que assume a forma pela qual indivíduos eleitos ascendem ao poder e, logo em seguida, passam a deter a possibilidade de tomar atitudes que atendam os interesses dos demais, cabendo a estes, reverenciando a devida regularidade e atuando em conformidade com as normas legais, a decisão a respeito de quais serão seus representantes. Melhor dizendo,

¹⁹ MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro, 2003, p. 17-19

²⁰ Bonavides 2007

²¹ Sublinha-se o sufrágio tal como é descrito no texto constitucional, ou seja, um poder disponibilizado para um determinado número de pessoas, classificadas como aptas para o exercício de seu direito de voto, influenciando a gerência da vida pública. Logo, é a forma pela qual ocorre a manifestação da vontade do povo na composição do governo. Resumindo se no processo escolha exercido pela população investida nas suas funções eletivas. (BONAVIDES, Paulo; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. ed. São Paulo: UNB, 2004 p.93)

²² Bonavides 2007

passa a ser possível exercer o controle do Poder do Estado em provimento dos que não detém a capacidade de exercê-lo²³.

Unísono ao exposto, é através do mandato que ocorre a relação de representados e representantes. Tal conexão acontece por intermédio de três modelos distintos de mandato, sendo o primeiro o mandato imperativo; o segundo o mandato representativo; e, por último, ocorrendo através do sistema partidário. Por conseguinte, a partir do mecanismo de escolha de representantes, passando pela ocorrência de eleições periódicas, previstas pelo sistema representativo, reverbera-se a presença dos partidos políticos, afirmando o signo democrático presente no Estado.

O partido político, enquanto instituição, é constituído por determinados indivíduos que se comprometem com alguma composição ideológica, atuando politicamente na representação institucional dos interesses de seu corpo eleitorado, que o escolheu para assumir cargo eletivo. Também, intrínseco ao contexto da democracia moderna, os partidos exercem poder no estado, embora caracterizam-se como organizações de natureza privada, sendo um instrumento salutar para a efetivação da participação política social²⁴.

Os partidos políticos, tal como aponta o modelo de Hans Kelsen, apresenta-se como fulcral nas engrenagens políticas do Estado, se incumbindo na função de confluir interesses individuais com demandas públicas, de forma institucional. A democracia representativa, neste íterim, passa a ser reconhecida como democracia partidária, uma vez que o representante atua pautado por sua agenda difundida no período eleitoral. O aludido modelo busca efetivar a representatividade social, sendo imprescindível que a fidelidade partidária seja o elo do eleitor com o seu representante eleito. À vista disso, a composição política, que resulta em uma agenda partidária, é arregimentada por uma amalgama de partes que detém interesses semelhantes, assim como ideologias e projetos de governo²⁵.

Tão logo abordado o papel deles como viabilizadores da democracia representativa, faz-se mister descrever as formas exercidas de ação política a partir ir da análise de possíveis comportamentos dos partidos. Ao seu tempo, menciona-se que é

²³ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p. 20. Obs.: o autor aproveita neste ponto parte de sua dissertação de mestrado, publicada em FARIA, Fernando de Castro. A perda de mandato eletivo: decisão judicial e soberania popular. p. 27.

²⁴ RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010. 247 p.

²⁵ KELSEN, Hans; Teoría General del Estado. Trad. Luiz Legaz Lacambra. México: Nacional, 1965. 523 MEZZARROBA, Orides. Ibidem, p. 77.

considerado três modelos distintos de funcionamento ideais partidários: *policy-seeking parties*, *vote-seeking parties* e *office seeking parties*.

O primeiro modelo diz respeito ao caso de os objetivos dos partidos serem elaborados com foco em demandas de políticas públicas. Em seguida, o segundo modelo descrito interpreta os partidos políticos como sendo atores que objetivam a maximização do apoio dos eleitores, no afã de exercerem controle sobre os atos de governo. Por fim, o terceiro modelo de partidos políticos entende que os mesmos não se movimentam a partir dos votos, mas sim almejam controlar cargos políticos²⁶.

Certamente, as vertentes deles são imprescindíveis para a abordagem empírica realizada acerca do comportamento político, indo por coalizões até associações partidárias, uma vez que se depreende da análise dos partidos que os mesmos necessitam distinguir uns dos outros, seguindo norteio ideológico, sendo esta uma variável salutar para que seja entender as tomadas de decisões em âmbito institucional²⁷.

Em suma, é necessário ao partido político manter uma base eleitoral fiel, atendendo suas demandas ou de grupos de interesses, ao passo em que busca o controle utilizando muitas vezes de lobby; respondendo as expectativas a partir de implementação de políticas públicas que visam atender esses diversos interesses. À luz do que foi afirmado, conclui-se que alguns modelos se comunicam, sendo indispensáveis para que seja possível pensar o conceito de representatividade política.

1.2 OS PODERES DE PRESSÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO REFLEXOS DE EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA

Nesta Efetividade democrática, os partidos se organizam²⁸ respeitando ou não a ótica ideológica, almejando apoio para efetivação de uma agenda eficaz²⁹. Depreendendo que a implementação de políticas públicas está no centro do processo de formação de

²⁶STROM, Kaare. A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 34, n. 2, p. 565-598, maio 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111461?seq=1>.

²⁷JORGE, Vladimyr Lombardo; FARIA, Alessandra Maia Terra de; SILVA, Mayra Goulart da. Posicionamento dos Partidos Políticos Brasileiros na Escala Esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 33. e227686, 2020. P. 5

²⁸ Os políticos investidos em cargos eletivos podem almejar seus objetivos, alcançando-os simultaneamente, a partir de uma combinação de bens políticos, conduzidos por uma métrica que lhes permitem calcular perdas ou ganhos potenciais acerca dos objetivos a serem decididos, de forma estratégica, na promoção do melhor resultado para o interesse geral. (STROM, K.; MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T. *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. [S.l.]: Oxford University Press, 2008. P.23)

²⁹SWAAN, A. D. *Coalition theories and government formation*. Amsterdam: Elsevier. *American Political Science Review*, v. 92, p. 611–621, 1973.

governos, levando em consideração a intenção dos condutores políticos³⁰. Políticas públicas são definidas como sendo um conjunto de normas e atos que são destinados à promoção de um determinado propósito. A finalidade da política conflui sua interpretação a partir de normas e atos³¹.

Afirma-se que a abordagem teórica acerca das políticas públicas apresenta um olhar descentralizado, no que diz respeito ao seu âmbito de cognição. Nesta toada, é imprescindível mencionar que as políticas públicas possuem natureza coletiva, sendo compreendidas também como categoria jurídica. Elas, por apresentarem objetos determinados, acabando por preencherem espaços normativos e concretizando por regras e princípios trespassando a sua natureza jurídica. Assim, é possível classificar que políticas são proposições que descrevem objetivos e princípios são proposições que descrevem direitos³².

Definir política pública é mencionar que a mesma se trata de ação de governo que resulta em um conjunto de processos regulados juridicamente. Tais processos podem ser elencados na seguinte ordem: processo eleitoral, processo de planejamento processo de governo, processo orçamentário, processo administrativo, processo legislativo, processo judicial - almejando exercer coordenação para com os meios que estão disponíveis para o estado e para as atividades realizadas no âmbito privado, bem como para os objetivos relevantes politicamente e socialmente³³.

O conceito por trás do termo política pública faz referência à ideia de arranjos institucionais, definidores no diálogo entre o mercado, a sociedade civil e o governo, acarretando em resultados dos desenhos dela no país. A partir do entendimento de Tais relações, é possível determinar o tom da deliberação ocorrida, onde será pautado a ocorrência de lisura nos diálogos ou a responsabilidade institucional³⁴. Isto posto, reitera-se que as políticas públicas se relacionam diretamente com o que é compreendido como pertencente ao interesse público, a julgar por considerável o fato de que todos os membros da sociedade serão afetados de forma direta ou indireta pelas consequências geradas a

³⁰J LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies. [S.l.]: Cambridge University Press, 1996.

³¹COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio Sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. Revista de Informação Legislativa. Ano 35, n. 138, abr/jun. 1998.

³²DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. São Paulo: Martins Fontes. 2002.p. 90

³³(BUCCI, Maria Paula Dallari. Reflexões Sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva. 2006. P.39)

³⁴NUNES, Edson de Oliveira. A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Enap/Jorge Zahar, 1997, p.

partir de uma tomada de uma determinada decisão que resultará, podendo a mesma ser pensada de forma regional ou para ser compreendida pelo âmbito nacional³⁵.

A sociedade, contando com previsões constitucionais de direitos garantidos em seu texto, espera que uma política pública deva ser deliberada e implementada no momento em que o mínimo existencial encontra-se abaixo daquilo que é tido como razoável. Com força nos direitos fundamentais sociais, a prestação positiva fica a cargo de poderes públicos, que deverão agir a partir de uma ação positiva³⁶.

Tratando-se de uma constituição analítica³⁷, tal como a brasileira, é imprescindível considerá-la no momento e que é tratado da implementação de políticas públicas, uma vez que os direitos assegurados pela Carta Magna, acabam por nortear os objetivos traçados pelo poder público no afã de promover uma política

É viável partir da análise que interpreta, de forma metafórica, direitos sociais e políticas públicas como dois lados de uma mesma moeda. Isto pois, as políticas públicas, hodiernamente, atuam como força de realização e efetivação de direitos fundamentais que se encontram assegurados pela carta política. Simultaneamente, as políticas públicas são proposições assumidas pelo Estado na concretização do seu dever de efetivar direitos assegurados sempre observando as possibilidades que se encontram à disposição dos poderes políticos³⁸.

Neste ínterim, equaciona-se que os deveres sociais de atuação do Estado devem ser cumpridos respeitando a implementação de políticas públicas, mas o contrário não deve ocorrer, considerado que não é possível afirmar que toda política pública corresponde ao dever do Estado, sendo uma análise estritamente própria de direitos sociais para com a mesma³⁹.

Destarte, o estado por intermédio dos seus agentes, deve almejar resultados positivos tornando o pleito Inicial o mais satisfatório possível, sendo pautado por uma mentalidade que valorize a sua eficiência. Logo, acaba por ser admissível afirmar que a eficiência representa o dever de disciplinar a eficácia do governo, indo da estabilidade

³⁵PROCOPIUCK, Mario. Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013, p. 138.

³⁶CANELA JUNIOR, Oswaldo. Controle Judicial de Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 96.

³⁷Contando com 111 emendas constitucionais desde sua promulgação de gula a constituição federal de 1988 é analítica, por força d do seu comprometimento com a efetivação de direitos sociais, ao passo em que detalha suas normas, traçando regras a serem seguidas tanto pelo legislador infraconstitucional, quanto pelos do direito, na aplicação e interpretação das normas jurídicas de um determinado ordenamento jurídico.

³⁸

³⁹SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros ÉticoJurídicos. Disponível em: <<http://files.camolinaro.net/200000426-33a4135980/A-Protecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>> acesso em:

institucional até a eficiência funcional, buscando alcançar os benefícios esperados pela sociedade e por cada indivíduo interessado⁴⁰.

Logo, o estudo da política pública acaba por se dedicar a abranger o âmbito do entendimento das diretrizes próprias da administração pública, sendo devido assumir a imprescindibilidade de se agir de forma mais rápida e precisa possível, na intenção de produzir resultados que sejam satisfatórios para as necessidades apresentadas pela população. Assim, acaba sendo possível contrariar a lentidão, negligência, descaso e omissão, que acaba por terem se tornado corriqueiras e taxativas no contexto dos anais da administração pública do Brasil⁴¹.

Então, nesta toada, a eficiência acaba sendo um princípio extremamente importante para nortear a atividade da administração pública, bem como para iluminar a forma em que o agente público irá atuar, acarretando em organização estrutural e dinamismo⁴². No que concerne à discricionariedade⁴³, interpretada como sendo como norteadora de promoção de políticas públicas, menciona-se que a definição dos objetivos a serem percorridos, de forma prioritária, é compreendida como sendo própria de uma decisão política.

Melhor dizendo, o que acaba sendo definido como prioritário, sendo concluído como principal objetivo de uma política pública, é resultado de uma orientação ocorrida de forma política, respeitando uma agenda que gira em torno de interesses privados, interesses coletivos, iluminados, simultaneamente, por uma viabilidade econômica e uma possibilidade de deliberação governamental⁴⁴. No sistema representativo de decisões públicas, o espaço de deliberação político-institucional entre os poderes constituídos, no qual há deliberação entre os representantes eleitos pelo povo, ocorrem discussões e negociações acerca do desenvolvimento econômico e social do país.

⁴⁰BARROS, Sérgio Rezende de. Direitos Humanos. Paradoxo da civilização. Belo Horizonte: Del Rey. 2003. P. 449.

⁴¹ VALLE, Vanice Regina do. Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial. Belo Horizonte: Fórum. 2009. P. 79.

⁴² REMEDIO, José Antonio. Direito Administrativo. 2.ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015. P. 88.

⁴³ É possível definir a discricionariedade como farol de decisões tomadas entre mais de uma solução, fundando-se em dois argumentos: a posição institucional da administração, para a qual, ordenamento previsto pela Constituição Federal que Confere função da Ordem Social, e a natureza do que se depreende pelo que é decidido - critério dá prioridade movida pela dificuldade valorativa ou técnica. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 4. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 57)

⁴⁴ FREITAS, I V B. ET al. Avaliação de políticas públicas no senado federal: propostas de abordagem. Brasília: senado federal, 2013, p. 9.

Com força na previsão constitucional do pluralismo político, o subsistema representativo promove sua atuação a partir de balizas democráticas de diálogo entre os atores políticos dos dois poderes anteriormente mencionados⁴⁵. No que lhe diz respeito, o sistema participativo de decisões públicas versa acerca das relações estabelecidas entre as instituições e a sociedade civil na forma de pensar uma política pública. Prevendo um diálogo formal, tal como ocorre em conselhos gestores, o subsistema mencionado fomenta modelos inovadores de participação, contando com deliberação direta de empresários, trabalhadores e aposentados na gestão de política de Seguridade Social.

Assim sendo, menciona-se que ocorre a ampliação do debate acerca de políticas públicas, trespassando espaços convencionais de representação política, oportunizando transparência e participação como mecanismo legitimador das escolhas adotadas pelo poder público, reduzindo a assimetria de informação e efetivando uma pluralidade de interesses e atores no debate pertinente aos interesses que estejam em questão⁴⁶. É, contudo, um subsistema que acarreta legitimidade ao pensamento acerca de políticas públicas por intermédio das abordagens técnicas de pesquisadores, servidores públicos e colaboradores.

Neste ínterim, a proposição de análises técnicas sobre problemas a serem vencidos, alternativas eficazes disponíveis, viabilidade técnica e financeira das possíveis soluções especuladas, se fazem imprescindíveis para se pensar na formulação de uma política pública que busca atender preceitos técnicos frente às demandas do Estado⁴⁷. Infere-se, a partir do estudo dos três subsistemas apresentados, a forma complexa como é formulado e implementado as políticas públicas do país. Partindo da consideração de múltiplos conceitos, até o resultado percebido pela sociedade, conclui-se por um procedimento bem alicerçado que oportuniza legitimidade ao que é colhido como resultado de políticas públicas tendo em vista a fomentação de um diálogo institucional.

O Artigo 48 da constituição federal de 1988 atribui ao congresso nacional a disposição sobre todas as matérias de competência da União, com a sanção do Presidente da República. Ou seja, é preferencial que o Poder Legislativo detenha a responsabilidade de criar leis que se responsabilizam no dever de limitar a atuação do governo, contando

⁴⁵ FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael da. Judicialização das Políticas Públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. In. Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional / Gilmar Mendes, Paulo Paiva, - 1.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. P. 103-104

⁴⁶ FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael da. Judicialização das Políticas Públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. In. Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional / Gilmar Mendes, Paulo Paiva, - 1.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. P. 105-106

⁴⁷ FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael da. Op. Cit. P. 106-107

com a participação do Poder Executivo, uma vez que o mesmo detém das prerrogativas necessárias para sancionar ou vetar os projetos apresentados, deflagrando assim o equilíbrio entre os poderes⁴⁸.

Seguindo o entendimento do que é exposto, as diretrizes das políticas públicas estão nas mãos dos representantes do povo, para que as mesmas sejam organizadas em formas de leis, sendo executadas pelo poder executivo. Tal organização atesta o contexto de Montesquieu para a divisão dos poderes, descrito no célebre “O espírito das Leis”.

Cumprido salientar que o Executivo e o Parlamento, em suas funções, e particularmente no contexto da governança democrática ou responsiva, ou seja, aquela que é orientada para o diálogo, a participação da sociedade e a ação voltada para o interesse público, e não do dirigente, sempre irão necessitar de interação com a sociedade (indivíduos, empresas, entidades, ONGs), por isso o contato com os grupos de pressão e com os representantes de interesses sempre será imprescindível,

No Brasil, desde a redemocratização, é crescente a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, por meio de grupos de pressão, de frentes parlamentares ou bancadas informais, de atividade de *lobby*, de relações institucionais e governamentais, relações públicas e de *advocacy* e *lobby* ou mediante consultas públicas, iniciativa popular e de participação em órgãos colegiados, conferências temáticas e grupos de trabalho.

No que tange o Poder Legislativo, este é composto por membros eleitos pela sociedade para exercerem a função de legislar, participando do poder político do Estado, dispondo de funções como a representação, legitimação, juízo político, controle e constituinte. A função do poder, sublinha-se, está concentrada no processo de formação de leis, partindo das matérias que devem ser submetidas ao regime de legalidade pela Constituição Federal, assumindo papel salutar na vida política do país. Uma vez que a legislação é resultante da deliberação ocorrida na casa Legislativa, a mesma acaba por influir na realidade da sociedade, sendo lei de transformação, trespassa a ideia de ser apenas um mecanismo que atua em função do arbitramento de conflitos corriqueiros ao que compreendido como próprio do varejo da vida⁴⁹.

O debate político ocorre dentro do contexto bicameral, tal como é configurado o Congresso Nacional brasileiro, desde os anos do império, interpretado como decisivo para

⁴⁸ CONSTITUIÇÃO FEDERAL

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

a deliberação de determinadas políticas públicas, representando o controle político, a legitimação, a vigilância sobre atividade governamental e a fiscalização, tornando a participação do parlamento na condução política do governo efetiva aos desdobramentos institucionais. Concomitantemente, a vigência da democracia sustenta-se na função política do Poder Legislativo, que acaba por girar em torno do controle de atos normativos do próprio Poder Executivo além de ser uma caixa de ressonância das aspirações populares, representando um amplo espaço visível de debate público⁵⁰.

A coalizão governamental move a ação que ocorre nos dois poderes tendo em vista que o controle de agenda que literalmente pauta para votação projeto ofertado pelo executivo, reverberando a união em torno de matérias para de liberação de uma determinada política, diminuindo a intenção e tomadores de decisões individuais⁵¹.

A confluência entre a representação proporcional, presidencialismo e multipartidarismo atua em conflito reverberando um desenho institucional que acentuam o conflito entre os poderes de Estado. Tão logo, a multiplicidade e pluralidade política proporcionam diferentes atores em busca de pleitearem em interesses, de forma institucional, buscando resultados colhidos a partir de políticas públicas.

Não obstante, o sistema de votação para mandatos eletivos no Brasil atua em prejuízo da experiência democrática nos moldes representativos, por força da deficiência na percepção de poder de decisão na escolha de representantes por parte da sociedade. O desconhecimento geral das regras eleitorais, arranjo de partidos comportamento de parlamentares da margem para existência de um irmão entre a prática política cotidiana e a sociedade

É de se esperar que uma política pública seja produzida seguindo o compromisso político, assinado entre os eleitores os eleitos, no momento da eleição. Todavia, a coligação de partidos, ocorrido no arranjo eleitoral de cada ciclo, destino a votos depositados nas legendas resultando a eleição cooptada de agremiações de ideologias que nem sempre representam a vontade do eleitor. Em suma, o eleitor de um espectro político mais à esquerda pode acabar por eleger político esteja à direita se não estiver atento ao arranjo de coligações que seu partido apresentar no período eleitoral⁵².

⁵⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Melo do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 168, out./dez. 2005.

⁵¹ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Op. Cit. P. 54.

⁵² NICOLAU, Jairo. Representantes de quem: os (des)caminhos do seu voto da urna à câmara dos deputados. Rio de Janeiro: Zahar. 2017. P. 47-48

Por conseguinte, o resultado, após o processo eleitoral, pode ser bem diferente daquele especulado pelo eleitorado. Então, é factível que a produção de políticas públicas nas casas Legislativas, assim como no âmbito Executivo, seja impactada pelas organizações da sociedade, que são do próprio arranjo institucional do sistema de votação, deflagrando-se, desta maneira, um sintoma da crise da democracia representativa.

Bem certo que a legitimidade da atuação dos grupos de pressão e lobby está associada ao conceito de democracia, na medida em que não existiria democracia sem a atuação de grupos organizados da sociedade com a finalidade de acompanhar, fiscalizar ou colaborar com as decisões governamentais e parlamentares, visto que “os justos poderes dos governos derivam do consentimento dos governados”, conforme as palavras da Declaração de Independência dos EUA, de 1776.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Murillo de. Grupos de pressão no Congresso Nacional – Como a sociedade pode defender liticamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BARROSO, Pêrsio Henrique. Constituinte e Constituição. Curitiba: Juruá, 1999.

BEZERRA, Marcos Otávio. Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume-Dumará, 1995.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11^o ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. Revista Organicom. a. 8, n^o 14, 1^o sem. 2011. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2014.

QUEIROZ, Antonio Augusto. A legitimidade da atuação dos grupos de interesse e de pressão. Disponível em 4 de fevereiro de 2019,

SALGADO, Eneida Desiree. Constituição e democracia – tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 542 fl. Tese (doutorado), Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Brasília, 2007. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2014.

SARMENTO, Daniel. 21 anos de Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1897/1988 e a experiência constitucional brasileira sob a Carta de 1988. DPU. n^o 30, nov./dez., 2009. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2014.