

# Manual de Defesa de Interesses

Um Conjunto de Ferramentas para Ação da Water Integrity

Bali, Indonesia. © www.onehemisphere.se

# Manual de Defesa de Interesses

Um Conjunto de Ferramentas para Ação da Water Integrity

## WATER INTEGRITY NETWORK, 2010

WIN é uma coalizão orientada para a ação de organizações e indivíduos promovendo a integridade da água, visando reduzir e impedir a corrupção no setor de águas. Dentre seus membros, encontram-se o setor público, o setor privado e a sociedade civil, assim como as principais organizações e redes com base no conhecimento do setor de águas. Seu secretariado fica localizado na Transparência Internacional.

O texto deste Manual de Defesa de Interesses foi elaborado e escrito por Eric Gutierrez.

Análises e comentários feitos por Marie-Luise Ahlendorf, Teun Bastemeijer, Roslyn Hees, Alexandra Malmqvist, Melody Ogwezzy, Travis Driessen, Casey Kelso, Manoj Nadkarni, Erik Nielsen, Birke Otto e o Departamento de Comunicações da Transparência Internacional.

Gostaríamos de agradecer a todos os analistas por seus esforços e suporte valioso para tornar possível este manual de defesa de interesses.

<b>PREFÁCIO</b>	<b>5</b>
<b>MÓDULO 1: INTRODUZINDO O PLANEJAMENTO DA DEFESA DE INTERESSES</b>	
<b>O ciclo de planejamento da defesa de interesses e o planejamento das ações</b>	<b>7</b>
Como começar a fazer a defesa de interesses para a integridade no setor de águas.	9
Identificando o que deverá mudar	10
Como influenciar melhor a mudança	12
O ciclo do planejamento da defesa de interesses e o planejamento das ações	17
Você está fazendo a diferença?	18
<b>MÓDULO 2: FERRAMENTAS DA DEFESA DE INTERESSES EM AÇÃO</b>	
<b>Aprendendo e Alinhando-se a Terceiros</b>	<b>21</b>
Aprendendo com terceiros — como fazem os outros grupos	23
Alinhando-se — campanhas de integridade da água por todo o mundo	27
Questões de mídia para levar em conta	31
<b>MÓDULO 3: PESQUISAR PARA AGIR</b>	
<b>Selecionando Questões, Mapeamento e Análise de Risco</b>	<b>37</b>
Mapeamento de risco — identificando e priorizando riscos de corrupção (sinais de alerta)	39
Selecionando as questões — exercícios de brainstorming	42
<b>MÓDULO 4: FORMAÇÃO DA COALIZÃO</b>	
<b>Construção do Relacionamento com Aliados e Parceiros</b>	<b>49</b>
Identificando parceiros e aliados - notas de todos	50
Formando a coalizão e variando a abordagem	52
Resolvendo questões na formação de coalizão	57
<b>MÓDULO 5: FAZENDO A DIFERENÇA</b>	
<b>Monitorando e Avaliando a Defesa de Interesses</b>	<b>59</b>
Você está fazendo a diferença?	60
Monitorando e avaliando	61
Etapas para avaliações de impacto claras e concisas	64



**ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1: Tomada de decisão com objetivos S.M.A.R.T.	11
Tabela 2: Análise de Alvos de uma Campanha de Integridade da Água	15
Tabela 3: Exercício: Plano de Ação	17
Tabela 4: Exercício de Brainstorming — quais são as questões?	42
Tabela 5: Estrutura de Diagnóstico usando a estrutura da cadeia de valor de interações corruptas no setor de águas	44
Tabela 6: Mapeamento dos riscos de corrupção no abastecimento da água em unidades familiares	46
Tabela 7: Desafios na Formação da Coalizão	57
Tabela 8: Monitoramento e Avaliações da Defesa de Interesses: Um Modelo	61

**ÍNDICE DE BOXES**

Box 1.1: Exercício de Grupo: Estabelecendo os Objetivos S.M.A.R.T	12
Box 1.2: Exercício: A Árvore de Influências	13
Box 1.3: PESTEL e SWOT	14
Box 1.4: Exercício: Interpretação de Papéis no Elevador	16
Box 1.5: O Processo de Planejamento da Defesa de Interesses	18
Box 2.1: O que é Defesa de Interesses?	23
Box 2.2: Por que é necessária uma estratégia para a defesa de interesses?	23
Box 2.3: Quais são as principais preocupações quanto ao trabalho da defesa de interesses?	24
Box 2.4: Como se faz a defesa de interesses	25
Box 2.5: Sistemas Nacionais de Integridade	26
Box 2.6: Pactos de Integridade da Transparência Internacional	27
Box 3.1: Mapeamento do Risco de Corrupção	39
Box 3.2: Exercício de Brainstorming	39
Box 4.1: Exercício de Discussão de Grupo	56
Box 5.1: Perguntas para o 'público' e o 'cliente'	63
Box 5.2: Ferramenta para Autoavaliação	64

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1: O Quadrante de Risco	47
--------------------------------	----

Há uma necessidade urgente de uma campanha contra a corrupção e visando a construção da integridade no setor de águas.

Isto é confirmado pelo Relatório de Corrupção Global de 2008 da Transparência Internacional: Corrupção no Setor de Águas (GCR 2008) e pela constituição da Water Integrity Network (WIN).

Por todo o mundo, estima-se que uma criança morre a cada 20 segundos devido à falta de água limpa. A corrupção é uma causa do problema. Em muitas situações, a corrupção agrava o impacto do problema e torna incrivelmente difícil a busca por soluções. A corrupção na água — desde a sua coleta, distribuição e proteção — também afeta de modo negativo o meio ambiente, aumenta o preço dos alimentos e impede que a comunidade em desenvolvimento alcance os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas.

Este Manual de Defesa de Interesses apresenta cinco módulos que ajudam os membros da WIN e os ativistas anticorrupção em seu envolvimento na defesa dos interesses. Os módulos delineiam as principais etapas para:

- » o planejamento e a preparação de campanhas de defesa de interesses
- » a defesa de interesses em ação
- » a pesquisa para a defesa de interesses
- » a importância da formação da coalizão
- » como monitorar e avaliar o impacto efetivo causado pelo trabalho da defesa de interesses.

## PREFACIO

Este Manual de Defesa de Interesses foi elaborado para uma pessoa que deseja tornar-se mais ativa visando melhorar, permitir e fazer valer a integridade da água. Ele inclui os parceiros globais da WIN e as organizações internacionais de água que são encorajadas a incorporar a integridade da água em suas pautas; membros locais da WIN que promovem a integridade no local; e jornalistas, acadêmicos e cidadãos interessados que se exasperam com a corrupção que testemunham no setor de águas. Esperamos que este manual sirva como um estímulo para a sua ação.

### Sabendo com o que nos defrontamos

É de vital importância manter em mente com o que se defronta este Manual de Defesa de Interesses e seus futuros usuários: a corrupção. Embora pareça simples de início, o Kit Instrumental Anticorrupção do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) declara que 'não existe uma definição de corrupção única, universalmente aceita e abrangente. Devido aos vários significados do termo em diferentes contextos e por países distintos, as tentativas de se desenvolver tal definição se deparam invariavelmente com questões jurídicas, criminológicas e, em muitos países, políticas' (UNODC, 2004).

A Transparência Internacional, contudo, afirma que, se desejamos abordar soluções anticorrupção por meio de uma ação coordenada e conjunta, é importante usarmos uma linguagem similar e concordarmos quanto ao seu significado. Assim, a TI desenvolveu o Anti-Corruption Plain Language Guide (Manual de Linguagem Clara Anticorrupção) para oferecer um conjunto de definições padronizadas de termos relacionados à corrupção. A corrupção aqui é definida como sendo o abuso do poder transmitido para ganho privado. Como suporte a esta tentativa de obtermos um entendimento comum da corrupção através das fronteiras, este Manual de Defesa de Interesses relaciona cinco afirmativas para ajudar no reconhecimento e no entendimento da corrupção.

- » **A corrupção pode ser desmistificada.** Muitas concepções erradas emergiram sobre a corrupção. Portanto, é útil nos livrarmos destas concepções erradas. A corrupção não acontece por acidente; ela é planejada e premeditada. A corrupção não está apenas limitada a atos e decisões ilegais; certas decisões legais podem ser corruptas. A corrupção não é um mal necessário, como alegam alguns que justificam a propina. A corrupção não resulta da ineficiência. E a corrupção não ocorre apenas nos países pobres e em desenvolvimento, nem somente em economias malsucedidas e quebradas.
- » **A integridade importa.** A corrupção pode ser interrompida por meio da defesa de interesses e de uma abordagem inclusiva de várias partes interessadas.
- » **A responsabilidade pode ser reconhecida.** É possível reconhecer onde está ou não a responsabilidade pela corrupção. Falhas podem acontecer nos níveis individual e institucional.
- » **As formas de corrupção são claras.** Algumas formas de corrupção podem ser reconhecidas universalmente: suborno, roubo e apropriação indébita, conluio, fraude,

extorsão e abuso de poder, para citar algumas (para mais clareza, ver o Anti-Corruption Plain Language Guide, em [www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

- » **Ocorreram mudanças.** Assim, o monitoramento e a avaliação do impacto da defesa de interesses e das campanhas contra a corrupção são críticos para o entendimento de como ela ocorre, se adapta, se reformula ou se revitaliza.

O Manual das Nações Unidas sobre a Política Anticorrupção afirma que: 'O que emerge das experiências passadas mostra que a corrupção é dinâmica e tem várias dimensões detalhadas, então a abordagem mais apropriada para contê-la deve também ser dinâmica, integrada e holística' (UNODC, 2004: p. 5). A WIN espera que este Manual de Defesa de Interesses possa contribuir para o desenvolvimento de tal abordagem.

Defesa de interesses é o processo de influenciar indivíduos e instituições para mudar a política e a prática. É o meio — uma abordagem, uma estratégia de ação, uma ferramenta coletiva — que pode ser usado para introduzir e implantar a governança da água e as reformas anticorrupção necessárias para tratar do problema da corrupção. Este Manual de Defesa de Interesses apresenta cinco módulos que podem contribuir e ainda permitir que a capacidade latente dos membros da WIN e de outros ativistas anticorrupção se envolva com a defesa de interesses. Cada um dos cinco módulos pode ser tratado como um manual autônomo independente dos outros. Contudo, eles foram elaborados para complementar e reforçar uns aos outros; então, é essencial ver cada um deles como um componente de um todo integrado. A classificação do conjunto de informações deste manual e a aprendizagem em módulos simplesmente significam tornar mais controlável o entendimento sobre a defesa de interesses. Um breve treinamento de poucas horas, envolvendo discussão de grupo e alguns exercícios, pode ser desenvolvido em cada módulo. Cada módulo dá uma visão geral e em seguida enumera os detalhes necessários quando possível:

- » **O Módulo 1** introduz as diferentes etapas em um típico ciclo de planejamento da defesa de interesses e prepara o usuário para as tarefas variadas e multifacetadas da defesa de interesses. Ele fornece dicas a cada passo sobre como tornar a defesa de interesses mais sistemática e metódica. Muitas campanhas de defesa de interesses terminam como fogo de palha — começam de modo entusiasmado, mas nunca conseguem alcançar resultados significativos e de longo prazo. O Módulo 1 pode, potencialmente, contribuir não somente para a sustentabilidade das campanhas de defesa de interesses, mas também para a sua réplica em vários contextos e cenários.
- » **O Módulo 2** demonstra a defesa de interesses em ação. Ele fornece diferentes definições e exemplos de campanhas de defesa de interesses de outras

organizações. Também ilustra iniciativas bem sucedidas de integridade pelos membros da WIN, jornalistas investigativos e outras organizações de campanhas. Este módulo mostra que defesa de interesses não significa simplesmente passar por etapas predefinidas como em um livro de receitas. Este módulo fornece os componentes essenciais visando melhor entendimento e apreciação da defesa de interesses para a integridade no setor de águas.

- » **O Módulo 3** mostra as bases menos visíveis da maior parte do trabalho de defesa de interesses: a pesquisa e o planejamento. Esta tarefa entediante, porém crítica e indispensável, é descrita em mais detalhes neste módulo. A pesquisa completa e sistemática é a pedra fundamental do trabalho de defesa de interesses sólido e sustentável. E devido à natureza sensível da defesa de interesses anticorrupção, a pesquisa abalizada é essencial. Este módulo apresenta as explicações sobre como selecionar questões, mapear o risco e realizar listas de verificação de diagnóstico.
- » **O Módulo 4** introduz a formação da coalizão como um elemento básico para uma defesa de interesses bem sucedida contra a corrupção no setor de águas. Este módulo fornece algumas respostas a perguntas como: O que são coalizões? Por que elas são importantes? Como elas podem melhorar a integridade no setor de águas? Também apresenta importantes questões que impedem de modo típico a formação efetiva de relacionamentos com aliados e parceiros, e sugestões sobre como lidar com eles.
- » **O Módulo 5** discute as ferramentas de monitoramento e avaliação. A defesa de interesses e as campanhas de nada valem caso não façam a diferença. As ferramentas de monitoramento e avaliação são importantes para determinar se houve impacto, o tipo de mudanças que ocorreram, ou para descobrir o que precisa ser ajustado, o que pode, em geral, ser exigido na defesa de interesses e nas campanhas.

Este Manual de Defesa de Interesses é um trabalho em andamento. Ele não é um conjunto concluído, completo e abrangente de prescrições sobre a defesa de interesses. As mudanças no seu texto, assim como a inclusão de novos exemplos, serão feitas à medida que recebermos feedback dos membros da WIN e de outros usuários. Assim, use-o como um manual, não como instruções estritas e exatas sobre o que fazer. Ele proporciona orientação e sugestões, mesmo que você domine e seja experiente nestas questões. Este manual foi cuidadosamente preparado e revisado. O seu objetivo de aprendizagem é tornar a tarefa do entendimento e a implantação da defesa de interesses mais amplamente acessíveis.

#### Fontes:

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2004, O Programa Global Contra Corrupção, UN Anti-Corruption Toolkit (Kit Instrumental Anticorrupção das Nações Unidas), 3ª Edição, Áustria.  
Transparência Internacional, 2009, The Anti-Corruption Plain Language Guide, [http://media.transparency.org/fbooks/pubs/pl\\_guide/](http://media.transparency.org/fbooks/pubs/pl_guide/)



# Introduzindo o Planejamento da Defesa de Interesses

O ciclo de planejamento da defesa de interesses e o planejamento das ações



**Um bom planejamento é essencial para o trabalho da defesa de interesses. Com o intuito de preparar o usuário para um entendimento apropriado do processo de planejamento da defesa de interesses, este módulo explica por que a defesa de interesses é necessária. Ele então fornece as etapas típicas para o planejamento das ações da defesa de interesses. Ao final deste módulo, o usuário será capaz de:**

- » **Entender e apreciar os motivos pelos quais a defesa de interesses deverá ser planejada de modo sistemático.**
- » **Estar familiarizado com as cinco etapas básicas do ciclo de planejamento da defesa de interesses.**
- » **Distinguir as diferenças e os relacionamentos entre, assim como os objetivos de: uma pauta de políticas (o que precisa ser mudado), a pauta da defesa de interesses (como influenciar a mudança) e o plano de ação (atividades para dar suporte à pauta da defesa de interesses).**
- » **Ser confiante quanto ao uso de algumas ferramentas para a identificação da pauta da política – por exemplo, pesquisa e documentos de política; desenvolvimento dos objetivos SMART (eSpecíficos, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e Temporais).**
- » **Ser confiante quanto ao uso de algumas ferramentas para a identificação da pauta de defesa de interesses - por exemplo, as análises PESTEL (Político, Econômico, Social, Tecnológico, Ambiental/ Ecológico e Legal) e SWOT (Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças); a árvore de influências; identificando e analisando as metas do trabalho de defesa de interesses.**
- » **Elaborar um plano de ação.**

## INTRODUÇÃO

A corrupção no setor de águas é desenfreada e precisa ser tomada uma ação com urgência. Foram criadas ferramentas para combater a corrupção, e a Transparência Internacional foi precursora de muitas delas. Algumas ferramentas são internacionais por natureza, como acordos contra o suborno. Outras são mais locais, incluindo os Cartões de Opinião do Cidadão ou Controle de Gastos Públicos<sup>1</sup>. Algumas exigem grandes equipes técnicas, enquanto outras podem ser aplicadas por um indivíduo. Uma ferramenta particularmente intersetorial é a defesa de interesses. A defesa de interesses é mais do que aumentar a conscientização; pode ser vista como o ponto de partida para todo o trabalho futuro, assim como um objetivo final.

A defesa de interesses é um processo de influência de atitudes e comportamentos dos participantes alvo, no intuito de mudar a política e a prática de governos e instituições. Ela é uma parte essencial de uma sociedade saudável. É uma primeira etapa de uma ação coletiva e garante que a formulação de políticas seja informada sobre os pontos de vista da sociedade civil. Mas não é fácil fazer a mudança. Grandes forças resistem à mudança, sejam elas a inércia política, os interesses instituídos ou a corrupção. Para que a defesa de interesses seja eficiente, deve-se estar voltado para o que precisa ser mudado e entender totalmente os processos pelos quais aquela mudança pode ocorrer. É necessária uma pesquisa abalizada, devem ser usadas técnicas profissionais para influenciar outras pessoas, e a comunicação deverá ser criativa. Acima de tudo, é necessária uma estratégia clara e bem elaborada. Uma boa estratégia de defesa de interesses não somente levantará o perfil da questão de corrupção no setor de águas, mas também pretenderá influenciar a mudança duradoura. Para se combater a corrupção no setor de águas, é necessário fazermos a defesa de interesses por melhores instituições, mais participação e melhores leis e regulamentações. Este Manual de Defesa de Interesses pretende ajudar aquela meta — tornando a defesa de interesses mais direcionada e eficaz.

A defesa de interesses pela integridade da água recebeu um grande impulso com a publicação do Relatório Global de Corrupção de 2008: Corrupção no Setor de Águas (GCR 2008), que não somente dá oportunidades para aumentar a conscientização sobre a questão da corrupção no setor de águas, mas também descreve o trabalho de política que precisa ser abordado. O GCR 2008 proporciona uma fonte de informações sobre as quais pode ser desenvolvido um plano de defesa de interesses mais específico e localizado. Os planos mais específicos e baseados localmente podem levar em conta diferentes subsetores da água, locais geográficos, sistemas de governança, formas de corrupção, diferentes contextos políticos e sociais e os diferentes recursos disponíveis para aqueles que defendem a mudança. Por este motivo, este módulo focaliza o processo de planejamento da defesa de interesses, em vez de apresentar um 'plano de defesa de interesses' já pronto. Ele pretende dar apoio, não instruções.

<sup>1</sup> O Cartão de Opinião do Cidadão é uma ferramenta cada vez mais popular para melhorar a governança local e a prestação de serviços para os menos favorecidos. Mais detalhes disponíveis em [www.citizenportcard.com](http://www.citizenportcard.com). O Controle de Gastos Públicos é uma pesquisa quantitativa do lado da prestação de serviços públicos que pode ser uma simples ferramenta de diagnóstico, na ausência de informações financeiras e administrativas confiáveis. Mais fundamentação e informações atuais estão disponíveis no website do Banco Mundial, em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)





Coleta de água e lavagem de roupas em um ponto de água. Imagem por cortesia da WEDC. © Rebecca Scott.

Pode-se praticar inúmeras ações para tornar a defesa de interesses eficaz. Estas incluem: realizar pesquisas, organizar conferências e seminários; publicar materiais como relatórios, folhetos e cartazes; fazer lobby com os formuladores de políticas; juntar-se à mídia; e assim por diante. Mas para tornar a defesa de interesses mais sistemática e metódica, é necessária uma estratégia. O desenvolvimento de uma estratégia de defesa de interesses envolve uma série de etapas combinadas e progressivas — em geral denominadas como o 'ciclo de planejamento da defesa de interesses'. As etapas mais básicas de tal ciclo são como segue:

- 1 Tomada de decisão:** Assumir compromissos e organizar um plano de gerenciamento para entregar, coordenar e monitorar a defesa de interesses
- 2 Estabelecimento da pauta de políticas:** Identificar mudanças programadas — metas e objetivos
- 3 Estabelecimento da pauta de defesa de interesses:** Determinar como melhor influenciar a mudança — influenciando a estratégia, o público interessado e as táticas
- 4 Planejamento da ação:** Desenvolvimento do plano de ação — atividades para envolver diferentes tomadores de decisão, pessoas influentes e público interessado
- 5 Monitoramento e avaliação:** Assegurar que a defesa de interesses esteja fazendo alguma diferença — monitorando atividades e resultados, avaliando o impacto global, ajustando planos e estratégia

Visando assegurar que uma estratégia de defesa de interesses reflita local e contexto específicos, ela será sempre impulsionada por, e refletirá, experiências e conhecimento de parceiros ou aliados.

Uma estratégia completa não precisa ser muito longa. Deve, contudo, assegurar que as pessoas estejam voltadas para o problema e mostrar o caminho percorrido na sua abordagem. Isso ajuda a esclarecer metas, objetivos e métodos de medição do sucesso e a compreender os riscos e as suposições. Além disso, uma estratégia de defesa de interesses ajuda a alocar recursos e responsabilidades, como segue:

- » As comunidades precisam conhecer a estratégia que será utilizada, para assegurar a prestação de contas;
- » Aliados e parceiros no trabalho de defesa de interesses devem conhecer a estratégia, para assegurar uma participação efetiva;
- » Os doadores podem solicitar um plano estratégico, para a aprovação do financiamento.

A seção a seguir percorre as cinco etapas básicas do ciclo de planejamento da defesa de interesses e fornece

orientação quanto ao andamento e sugestões para uma ação.

## ETAPA 1: TOMADA DE DECISÃO - ENTREGAR E COORDENAR A DEFESA DE INTERESSES SOBRE A INTEGRIDADE DA ÁGUA

A primeira etapa do ciclo de planejamento da defesa de interesses é tão somente decidir que algo deve ser feito contra a corrupção. 'Já chega!' é uma expressão que muitas comunidades e organizações locais usam quando iniciam a tarefa da defesa de interesses para a mudança. A vontade política para efetuar uma mudança é a força motriz por trás de uma campanha de defesa de interesses.

A decisão de defender a mudança requer uma série de etapas. Por exemplo, a comunidade ou as organizações que exigem a mudança precisam chegar a um acordo quanto a quais decisões serão tomadas. Será criada uma Força Tarefa composta dos ativistas mais dedicados? A Força Tarefa, então, deverá estar subordinada e prestar contas a um comitê representando as pessoas interessadas e o público da campanha? Em muitas situações, as estruturas e os processos da tomada de decisão já estão instalados, tais como, por exemplo, as reuniões regulares com a comunidade. Pode haver muitas formas diferentes de se chegar a decisões, dependendo da comunidade local ou das circunstâncias organizacionais.

Várias considerações organizacionais precisam ser discutidas. Quem será responsável por cada tarefa? Como o andamento será analisado e os planos atualizados? Cada organização tem a sua própria maneira de trabalhar, mas provavelmente alguém será nomeado chefe do projeto para a defesa de interesses sobre corrupção no setor de águas. Aquela pessoa pode precisar ser o principal porta-voz para a campanha de defesa de interesses, embora, para alguns públicos, possa ser mais apropriado que uma pessoa mais antiga na organização fale por ela. Pode ser também decidido constituir uma equipe do projeto ou técnica de membros da organização, incluindo alguns especialistas externos que simpatizem com seus objetivos. Esta equipe pode desenvolver planos, organizar atividades e monitorar o andamento.

Sem dúvida, há diferentes formas de organizar a entrega e coordenar a defesa de interesses. Mas o ponto principal é que deve haver uma permissão clara e coletiva. A campanha contra a corrupção não será uma cruzada de uma única pessoa. Quanto mais amplamente ela pertencer à comunidade, melhores as chances de haver uma mudança significativa e duradoura.

## ETAPA 2: ESTABELECENDO A PAUTA DE POLÍTICAS — IDENTIFICANDO O QUE DEVERÁ MUDAR

Qualquer campanha de defesa de interesses deverá ser clara quanto ao que deseja mudar — de fato, isto deverá estar escrito para que qualquer pessoa possa mencioná-lo. A pauta de políticas é uma meta importante para a mudança. Os militantes da integridade da água são bem claros sobre o que pretendem: reduzir ou acabar com a corrupção no setor de águas. Uma organização que trabalha no setor de águas pode já ter ideias sobre como fazê-lo. Pode ter a ver com uma política específica ou um conjunto de pessoas ou regiões afetadas. Em muitas situações, contudo, continua não estando claro o que exatamente precisa mudar para melhorar a integridade da água. Quando decidimos embarcar na luta contra a corrupção no setor de águas, devemos nos fazer as seguintes perguntas:

- » Qual é o elemento crítico que queremos mudar? Estamos buscando uma alteração na lei (caso positivo, qual lei)? Queremos uma maior transparência nos processos de compra (caso positivo, como isso pode ser feito)? Ou apenas queremos uma mudança nas ações dos funcionários que cuidam dos processos?
- » Entendemos adequadamente os motivos pelos quais a corrupção tornou-se desenfreada? Identificamos onde a responsabilidade falhou? O problema é mais institucional (as estruturas e os processos precisam mudar) ou individual (as pessoas precisam mudar ou ser mudadas)? Estamos preparados para sugerir e temos uma única voz quando se trata de sugerir formas alternativas para fazer as coisas?
- » As questões levantadas já estão sendo abordadas em outro lugar? Estamos visualizando o quadro completo e não 'confundindo as árvores com a floresta'? Que formas específicas de corrupção são mais óbvias, e existem algumas formas ou situações que não estejamos vendo?
- » De modo mais geral, o que precisamos quebrar, o que precisamos reparar e o que precisamos revitalizar?

É essencial termos uma pauta de políticas clara e bem definida, uma vez que ela nos fornece o caminho na direção correta. Dois modos de se elaborar uma pauta clara de políticas são sugeridos neste manual: a) elaboração de um documento, relatório ou declaração da política; e b) desenvolvimento dos objetivos SMART.

## Desenvolvendo uma posição política

Os documentos da política podem ser grandes ou pequenos. O Relatório Global de Corrupção de 2008 é um exemplo de um relatório de política abrangente. Este relatório e o website da Water Integrity Network estabelecem uma série de questões no setor de águas e recomendações de mudança. Fornecem ideias sobre o trabalho que precisa ser feito e onde deverá estar o foco. Os destaques regionais e as principais mensagens do GCR 2008 também podem fornecer inspiração, assim como o mapa de riscos e a lista de verificação do diagnóstico discutidos no Módulo 3. O GCR 2008 recomenda fortemente uma avaliação da situação em seu país, estado ou município como uma primeira etapa para empreender o trabalho de defesa de interesses. Isto também exigirá pesquisa e consultas às principais partes interessadas no setor de águas. Uma vez concluída esta avaliação, é necessário desenvolver recomendações quanto ao combate das formas específicas de corrupção no setor de águas que enfrentamos. Estas recomendações serão específicas para um país, um setor de águas e o contexto político e jurídico local, e incluirão uma lista de ações detalhadas que os diversos participantes podem praticar.

As recomendações podem ser estabelecidas sob a forma de uma posição política. Isto inclui um breve resumo dos problemas (não mais do que uma ou duas páginas), os motivos de preocupação e as recomendações para remediar a situação. A posição política pode, em seguida, constituir a base para o trabalho de defesa de interesses. Para tornar a defesa de interesses mais eficaz, o foco estará limitado a uma ou mais dentre as recomendações mais importantes. Isto concentrará os esforços de modo que os recursos da defesa de interesses causem mais impacto. Quanto mais facilmente a questão possa ser comunicada, melhores as chances de obter o suporte e o envolvimento de outras partes interessadas.

## Verificando os seus objetivos SMART

Depois de ter sido esclarecida a posição política, devemos passar para uma tarefa importante do processo: determinar os fundamentos do plano de defesa de interesses para identificar as suas metas e objetivos. Conforme consta na Strategic Framework for Action (Estrutura Estratégica para Ação) da WIN ([www.waterintegritynetwork.net](http://www.waterintegritynetwork.net)), a meta do trabalho da WIN e de seu Manual de Defesa de Interesses é reduzir o nível de corrupção no setor de águas em um determinado país. O que deve ser feito para alcançar esta meta são os objetivos da defesa de interesses. De modo ideal, os objetivos serão SMART – eSpecificos, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e Temporais. Os objetivos especificarão o resultado a ser obtido, não a atividade proposta. Leve em conta a comparação apresentada nos exemplos da próxima página:



Aridez. © Stockexpert

**TABELA 1: TOMADA DE DECISÃO COM OBJETIVOS SMART****Objetivos 'Não SMART'**

Promover o ensino em matéria de higiene nas escolas.

**Objetivos SMART**

Convencer o ministro e a equipe de planejamento do ministro no Ministério da Educação a adotar um programa nacional de promoção da higiene como parte do currículo para os alunos do ensino fundamental e do ensino médio no início do ano letivo de 2010.

**O que é SMART**

Convencer o ministro e a equipe de planejamento do ministro de que é mais específico do que a promoção do ensino em matéria de higiene. Isso pode ser medido pela adoção de um programa de higiene no currículo. Isso se alcança por ser a função e fazer parte do poder do ministro e da equipe do ministro. A relevância destes objetivos fala por si. São temporais porque a meta é tê-los implantados no início no ano letivo de 2010.

Promover o uso de serviços sanitários entre as comunidades pobres.

Aumentar o financiamento de serviços sanitários e ensino nos cinco distritos mais pobres do país em 50% no próximo exercício orçamentário.

**Específicos** — têm como objetivo os cinco distritos mais pobres. **Mensuráveis** — o objetivo é um aumento de 50% no financiamento de serviços sanitários e ensino. **Alcançáveis** — trata-se de um aumento modesto e baseado na constatação de que há espaço no orçamento para este aumento. **Relevantes** — começar com os cinco distritos mais pobres pode gerar excelentes 'efeitos demonstrativos'. **Temporais** — isso deverá ocorrer no próximo exercício orçamentário.

Eliminar a corrupção nos processos de aquisição no setor de águas.

Convencer o Ministério responsável pelas águas e o Ministério da Fazenda a adotar Pactos de Integridade nos processos de licitação para todos os principais projetos de infraestrutura hídrica com início em 2010.

Este objetivo seria mais específico se as pessoas que precisam ser convencidas nos dois ministérios tivessem sido identificadas e se o que significa um 'principal' projeto (de infraestrutura) tivesse sido definido. O objetivo será mensurável sejam ou não adotados os Pactos de Integridade. Isso pode ser alcançável e relevante, mas precisam ser coletadas mais informações sobre como as partes interessadas reagirão à ideia de ter Pactos de Integridade. Existe um prazo — 2010.

Mudar o comportamento corrupto dos funcionários responsáveis pela água.

Reunir cinco histórias humanas interessantes sobre vítimas de corrupção e publicá-las nos principais canais de mídia nos próximos seis meses, para tornar conhecidos os efeitos negativos da corrupção sobre os menos favorecidos e apelar aos comportamentos éticos das pessoas.

**Específicos** — há um número concreto de histórias a serem reunidas. **Mensuráveis** — o objetivo é ter pelo menos x jornais e emissoras de TV publicando as nossas histórias. **Alcançáveis** — é possível reunir entrevistas, escrever histórias e divulgar na mídia dentro de um orçamento razoável. **Relevantes** — isso chamará a atenção de um grande público. **Temporais** — tudo acontecerá dentro dos próximos seis meses.

Tornar a integridade da água uma prioridade em uma formulação de políticas global sobre a água

Ter 10 organizações multilaterais/internacionais reconhecendo a importância da integridade da água em sua estratégia em 2015.

**Específicos** — voltados para organizações específicas. **Mensuráveis** — podem ser medidos por meio da análise das estratégias das organizações. **Alcançáveis** — exigem um lobby eficiente. **Relevantes** — influenciarão a formulação de políticas globais. **Temporais** — Existe um prazo determinado (2015).

**Fontes:**

WaterAid, 2007, The Advocacy Sourcebook (O Livro de Referências da Defesa de Interesses), Reino Unido, p. 33.  
ActionAid, 2007, Communications Toolkit (Kit de Ferramentas de Comunicação), África do Sul.

### BOX 1.1: EXERCÍCIO DE GRUPO: ESTABELECENDO OS OBJETIVOS SMART

Para assegurar que os objetivos adotados em uma campanha de defesa de interesses são SMART, o seguinte exercício pode ser útil para equipes de pelo menos cinco pessoas:

**Etapa 1 Esboçando o objetivo:** Cada pessoa recebe três cartões grandes e é pedido que esbochem até três objetivos de defesa de interesses, escrevendo um objetivo em cada um dos três cartões, que são colocados em uma pilha no centro.

**Etapa 2 Agrupando os 'avaliadores':** A equipe é então dividida em cinco grupos de 'avaliadores', cada um recebendo um dos critérios do SMART. Por exemplo, o grupo 1 avaliará se o objetivo escrito em um cartão é 'específico'; o grupo 2 avaliará se ele é 'mensurável', e assim por diante.

**Etapa 3 Selecionando e editando os objetivos esboçados:** Os primeiros cinco cartões são distribuídos entre os cinco grupos e cada um deles examina os objetivos esboçados escritos no cartão e decide se ele atende aos critérios do seu grupo. Caso não sejam suficientemente 'específicos', 'mensuráveis', etc., o grupo edita o objetivo (com uma caneta de cor diferente). Caso considerem o objetivo esboçado como sendo uma atividade e não um objetivo, devem colocar o cartão em uma pilha separada no centro.

**Etapa 4 Prosseguindo:** Quando um grupo tiver terminado de selecionar e editar um cartão, este é passado para o próximo grupo em sentido horário. Quando um cartão que já foi anotado voltar para um grupo, é colocado em uma pilha no centro. Quando um grupo não tiver mais cartões para olhar, pega um novo cartão da primeira pilha. O processo continua até que cada grupo tenha visto todos os cartões.

**Etapa 5 Momento de decisão:** A equipe se reúne novamente como um plenário e olha os cartões anotados, que são então afixados na parede, com cartões similares agrupados juntos. O grupo decide o texto final do objetivo e decide qual será a prioridade para o seu trabalho. Os cartões 'rejeitados' considerados como sendo atividades em vez de objetivos são analisados e podem então ser usados no planejamento da ação.

#### Fontes:

WaterAid, 2007, The Advocacy Sourcebook, Reino Unido, p. 33  
ActionAid, 2007, Communications Toolkit, África do Sul.

### ETAPA 3: ESTABELECIMENTO DA PAUTA DA DEFESA DE INTERESSES — DETERMINANDO COMO INFLUENCIAR MELHOR A MUDANÇA

Depois de identificar a pauta de políticas sobre o que deverá mudar e converter isso em objetivos SMART, a próxima etapa geral é determinar como melhor influenciar a mudança. Você pode começar desenvolvendo uma 'estratégia de influência' — determinando uma abordagem para persuadir formuladores de políticas a adotar as recomendações contidas nos objetivos de defesa de interesses. Não rejeite a possibilidade de que os formuladores de políticas possam querer abordar a questão da corrupção no setor de águas e só estejam esperando que alguém explique sobre como fazer isso da melhor maneira. Se este for o caso, a tarefa é fácil. Organize reuniões, publique em qualquer nível que seja necessário e explique as recomendações da defesa de interesses.

Contudo, um cenário assim é bastante improvável. Os formuladores de políticas podem ter outras prioridades, podem não reconhecer a existência de um problema, ou podem até ter um interesse em manter o status quo. Neste caso, identifique quais 'canais de influência' usar — em outras palavras, com que público interessado ou 'pessoas influentes' se comunicar para colocar pressão para que os formuladores de políticas entrem em ação. Para desenvolver uma estratégia de influência, é necessário percorrer uma série de etapas distintas:

#### 1 Entender o processo de formulação de políticas:

Para influenciar uma política específica, é essencial entender como esta política é desenvolvida e acordada. Um exercício útil é preparar um fluxograma contendo todas as etapas do processo de formulação de políticas e identificar as pessoas ou instituições envolvidas em cada etapa.

**2 Apontar o 'tomador de decisão':** A identificação da pessoa ou do grupo (por exemplo, comitê, escritório) responsável pelo desenvolvimento da política e pela aprovação das decisões é uma etapa importante no processo de defesa de interesses. Também seria útil ver tomadores de decisão (aqueles com poderes efetivos para aprovar decisões) separadamente das partes interessadas (um termo genérico que usaremos neste manual como referência às pessoas que são afetadas e que, portanto, podem ou não tentar influenciar a tomada de decisão). Pode ser necessária alguma pesquisa para concluir esta etapa.





Toneladas de flores descartadas todos os dias, trazidas no Rio Buriganga em Dhaka, Bangladesh, usado pelas pessoas para lavar e pescar. © Gregory Wait

Observe que, embora seja útil limitar os tomadores de decisão a uma única pessoa ou escritório, isto muitas vezes não é possível. O ato de identificar o tomador de decisão não se resume ao mero exercício de nomeá-lo. A responsabilidade pode ser tão dispersa e fragmentada que não haja um único e evidente tomador de decisão em um dado momento. Também pode haver tomadores de decisão que podem ser vetados por alguns outros participantes talvez mais poderosos. Por exemplo, o presidente de uma comissão parlamentar pode ser o tomador de decisão mais importante para uma parte específica da legislação sobre corrupção. Mas as decisões do presidente podem ser consideradas ineficazes caso a liderança do Parlamento decida não colocar em pauta alguma discussão sobre a legislação, ou caso o Presidente vete o que tiver sido aprovado pelo Parlamento. Assim, é essencial que primeiro se entenda o processo de formulação de políticas antes desta etapa de nomear o tomador de decisão.

Em qualquer situação, o motivo pelo qual os tomadores de decisão precisam ser nomeados é porque é útil planejar o que fazer para alcançá-los, como se envolver com eles, que materiais especializados precisam ser preparados para eles, que tom ou abordagem usar em uma reunião presencial com eles, e assim por diante. O impacto pode ser rapidamente medido pela reação dos tomadores de decisão com respeito à sua defesa de interesses.

### BOX 1.2: EXERCÍCIO: A ÁRVORE DE INFLUÊNCIAS

A árvore de influências é uma ferramenta para analisar o processo de tomada de decisão de uma organização ou setor específico. Pode ser elaborada pela equipe de planejamento da defesa de interesses como um grupo.

**Etapa 1** Os vários componentes da organização ou do sector – por exemplo, departamentos, unidades e cargos individuais – são representados como círculos ou caixas em uma grande folha de papel.

**Etapa 2** Linhas são adicionadas ao diagrama com setas, para mostrar o caminho da influência.

**Etapa 3** Também se pode adicionar codificação por cor ou sombreado para destacar os principais pontos de influência para o trabalho de defesa de interesses.

Exemplos de árvores de influências no setor de águas são encontrados nas páginas 36 e 37 do The Advocacy Sourcebook da WaterAid, a fonte deste exercício.

### 3 Entendendo o ambiente da defesa de interesses:

Ser claro sobre o contexto operacional, para ajudar no sentido de que se façam escolhas estratégicas mais adiante no processo de planejamento. Uma ferramenta útil para fazer isso é a análise PESTEL, que significa Política, Econômica, Sociológica, Tecnológica, Ambiental/Ecológica e Legal (mais discussões sobre PESTEL abaixo). Apenas relacionar todos os fatores relevantes que possam afetar a defesa de interesses sobre corrupção da água em cada uma destas seis categorias e realizar nova pesquisa para preencher quaisquer lacunas no conhecimento. Identificar quaisquer campanhas relacionadas de defesa de interesses e aprender com as suas experiências. Os eventos futuros (locais, nacionais e internacionais) que podem dar oportunidades para a ação da defesa de interesses também serão pesquisados e relacionados.

### 4 Avaliar a sua capacidade para a defesa de interesses:

Realizar uma avaliação honesta dos recursos disponíveis para realizar a defesa de interesses e fazer com que a mudança ocorra. Os recursos podem incluir fundos e fontes de financiamento, pessoal organizacional e suas aptidões e a reputação de uma organização e seus representantes. Muitas organizações passam a ter mais recursos por força do seu apoio público, seus aliados em vários setores, o conhecimento e a experiência dos membros do seu conselho ou a capacidade latente de seus parceiros. Uma ferramenta adequada para uso aqui é uma análise SWOT - Pontos Fortes, Pontos Fracos, Oportunidades e Ameaças (mais abaixo). SWOT é uma das ferramentas mais conhecidas e comumente usadas, desenvolvida para facilitar e estimular o pensamento e o planejamento estratégicos. Relacionar todos os fatores relevantes sobre cada título e classificá-los por ordem de importância. Considerar como melhor utilizar os pontos fortes e contra-atacar os pontos fracos. Em uma nova etapa, decidir quais oportunidades explorar e como administrar as ameaças.

### BOX 1.3: PESTEL E SWOT

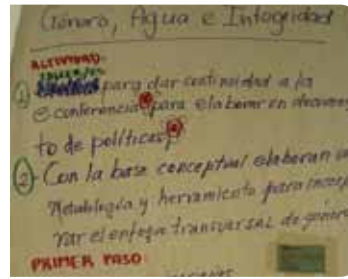
PESTEL e SWOT se tornaram duas ferramentas amplamente utilizadas que facilitam o pensamento estratégico nas organizações. Comumente usadas nas empresas para entender o crescimento ou o declínio do mercado, a situação comercial, o potencial e o rumo das operações, PESTEL e SWOT p por organizações sem fins lucrativos, também, em particular de defesa de interesses e campanhas. Ambas são ferramentas de diagnóstico que permitem que as organizações entendam os contextos em que operam melhor.

A análise PESTEL introduz os fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, legais e ambientais que devem ser levados em conta na tomada de decisão estratégica. Os fatores políticos incluiriam, por exemplo, até que ponto as autoridades políticas tolerariam uma campanha contra a corrupção, ou como as políticas públicas são negociadas e feitas valer. Os fatores econômicos podem incluir fundos de financiamento ou metas de geração de renda. Os fatores sociais incluiriam atitudes sociais, fatores demográficos e mudanças no estilo de vida. Os fatores tecnológicos levariam em conta as tecnologias correntes e emergentes de relevância para a organização. Os fatores legais incluem as leis pertinentes internacionais e nacionais, assim como a legislação proposta que pode afetar a organização. Por fim, os impactos ambientais são também, em geral, levados em conta em uma análise PESTEL. O contexto PESTEL é geralmente usado para mapear uma análise SWOT.

A análise SWOT está apenas constatando os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças que afetam a organização. Os pontos fortes são fatores positivos — recursos financeiros e materiais, bom acesso a governos, imagem pública, organização eficiente e assim por diante. Os pontos fracos são fatores que inibem a capacidade de agir em geral ou de trabalhar em questões específicas — falta de experiência, recursos limitados, ausência de instalações ou má imagem pública. É importante conhecer os seus pontos fracos para percorrer as etapas visando superá-los ou evitar as atividades com as quais não poderá lidar. Oportunidades são fatores na sociedade que poderiam afetar o seu trabalho de defesa de interesses — uma mídia interessada e receptiva, a existência de coalizões pertinentes ou um evento futuro que volte a atenção para questões relevantes (por exemplo, uma conferência internacional). Ameaças são fatores em geral além do seu controle, que podem causar um impacto negativo sobre a sua capacidade de fazer campanhas — uma crise política ou econômica, imagem fraca ou questões de segurança. Os pontos fortes e os pontos fracos são, na maioria das vezes, internos na organização, enquanto as oportunidades e as ameaças são externas e se referem ao ambiente de campanha.

**Fontes:**

Anistia Internacional, Campaigning Manual (Manual de Campanhas), p.13, [www.amnesty.org/en/library/info/ACT10/002/1997](http://www.amnesty.org/en/library/info/ACT10/002/1997)  
ISC Infonet, [www.jiscinfonet.ac.uk/tools/pestle-swot](http://www.jiscinfonet.ac.uk/tools/pestle-swot)



Exercícios para discussão. © Water Integrity network

## 5 Entendendo as várias partes interessadas

**(stakeholders):** Analisar as posições das diferentes partes interessadas envolvidas. Uma simples análise da parte interessada pode ser feita ao se:

- » Fazer um brainstorm com uma lista de partes interessadas (as pessoas ou grupos afetados pela questão ou que podem influenciar o resultado);
- » Avaliar se a parte interessada será contra ou a favor dos objetivos, ou se será neutra;
- » Classificar as suas 'pessoas influentes' (aliados, oponentes e 'neutros') por ordem de quanta influência podem ter sobre os seus 'alvos' (os tomadores de decisão ou formuladores de política).

**6 Fazer escolhas:** É necessário fazer algumas escolhas difíceis para se concentrar os recursos e moldar a abordagem, e fazer o acompanhamento com os contatos por meio do envolvimento continuado. Com foco em poucos alvos, há uma maior chance de haver progresso. Uma comunicação mais impessoal e não direcionada pode ter públicos maiores, mas provavelmente causará um pequeno impacto. Com base na análise da parte interessada e com

informações sobre um entendimento do processo de formulação de políticas, o ambiente da defesa de interesses e a sua capacidade de defesa de interesses, pode-se agora escolher a abordagem a tomar e as partes interessadas que serão os canais de influência. Observe que existe uma ampla gama de abordagens — desde o lobby tranquilo e face a face com os alvos de um lado, até as táticas de grupo de pressão de confrontação. Algumas abordagens também exigem um grande investimento de tempo e não produzem resultados no curto prazo.

**7 Determinar mensagens e táticas:** Nesta etapa, determinar algumas escolhas táticas como qual 'tom de voz' deve ser adotado no trabalho de defesa de interesses (ou seja, conciliatório ou antagonístico, autoritário ou raivoso etc.). Com isso em mente, definir a principal mensagem a passar para o seu público — uma pequena frase comunicando a mudança que você quer produzir (e quando). Ela também deve incluir os motivos pelos quais você pensa que a mudança é importante. A mensagem principal deve ser breve e concisa, e resumir o que você está pretendendo. Isso ajudará a assegurar que a comunicação seja focalizada e coerente durante toda a campanha.

**TABELA 2: ANÁLISE DOS ALVOS DE UMA CAMPANHA DE INTEGRIDADE DA ÁGUA**

Alvo/Pessoa Influyente	Principal Executivo do Governo da Província	Funcionários do Governo do Distrito	A mídia	Doador (um banco de desenvolvimento multilateral)
Qual o nível de influência deste participante com relação à decisão?	Alto	Não alto	Pode ser influente	
A favor, contra ou neutro com relação aos objetivos da nossa defesa de interesses?	Provavelmente contra	Contra. Mas podem mudar graças a um lobby intensivo	Não se sabe	Provavelmente a favor
O que eles sabem sobre a questão?	Muito pouca exposição à questão	Têm mais exposição à questão	Pouca exposição à questão — sem acesso conhecido a fontes confiáveis	Sabe alguma coisa
Qual a sua atitude com relação à questão?	Pode ter um interesse em impedir a corrupção da água	Podem ter um interesse em impedir a corrupção da água	Muito interessada em 'escândalos' sobre corrupção	Não como prioridade, mas aberto a ser convencido mediante provas sólidas
Com o que se importam de fato?	Obter ajuda do doador para a província; preparado para inspirar a confiança e a responsabilidade exigidas para ajuda do doador	Integrando medidas de integridade da água em projetos que podem aumentar o seu grau de financiamento; atraindo o interesse do doador no distrito	Valores da circulação; histórias interessantes; não notícias densas (hard news)	Eficiência aumentada em serviços públicos; depreciação de projetos financiados
Quem tem influência sobre eles?	Doadores, a mídia	Doadores, o Governo da Provínciagovernment	Não se sabe ainda	Não se sabe ainda

Fontes: WaterAid, 2007, The Advocacy Sourcebook, Reino Unido, p. 33. / ActionAid, 2007, Communications Toolkit, África do Sul.

## 8 Planejar atividades para envolvimento do público interessado, visando desenvolver uma opinião favorável sobre a sua defesa de interesses:

O público interessado é composto por partes interessadas que, no momento, podem permanecer como espectadores passivos do debate sobre a defesa de interesses, mas cuja possível intervenção futura pode inclinar a balança a seu favor. O público em geral ou os contribuintes, são um exemplo de público interessado, em especial se, no futuro, puderem responder positivamente a uma campanha de assinatura de petição em que os números importam para influenciar os tomadores de decisão em direção ao rumo certo. As empresas entusiasmadas por trabalhar sob regras estáveis e transparentes também podem ser um público interessado. A comunidade em geral, de que deriva a autorização para uma campanha de defesa de interesses, também pode ser um público interessado. E a mídia, a comunicação e as ferramentas da mídia — tais como comunicados à imprensa, reportagens em vídeo, teatro de rua e assim por diante — são usadas para alcançar o público interessado. Um plano de ação para o público interessado pode ser preparado. O método mais adequado de comunicação dependerá do público e da mensagem a ser transmitida.

**9 Adapte a sua comunicação de acordo com os destinatários da mensagem:** A comunicação é uma ferramenta importante para a defesa de interesses, e em geral se diz que não existecampanha de defesa

### BOX 1.4: EXERCÍCIO: INTERPRETAÇÃO DE PAPÉIS NO ELEVADOR

Preparação: Dividam-se em dois grupos. O primeiro grupo escolhe entre si quem fará o papel de ministro. Discutem, então, se eles (e o ministro) apoiarão a adoção dos Pactos de Integridade na licitação da infraestrutura da água (ver o Módulo 2 para uma explicação e exemplos dos Pactos de Integridade). Preparam perguntas ou declarações que o ministro pode usar caso seja abordado pela mídia ou por grupos de defesa de interesses. O segundo grupo escolhe entre si quem fará o papel de lobista. Escrevem, então, a mensagem importante que querem entregar ao seu alvo principal, o ministro, sobre os Pactos de Integridade.

E prossegue a interpretação de papéis. O ministro e o lobista se encontram juntos em um elevador. O ministro sorri de modo rotineiro para o lobista, que o reconhece e percebe que esta é a chance de fazer um pitch (apresentação-relâmpago). O lobista tem 30 segundos antes que a porta do elevador se abra no andar do ministro. Interpretem os papéis de modo convincente e troquem de lado.

de interesses sem um plano de comunicação<sup>2</sup>. Em geral, é importante fazer distinções entre os destinatários da sua mensagem: São eles tomadores de decisão? São eles 'pessoas influentes' ou formadores de opinião? São eles um público interessado? São eles organizações da mídia? Abaixo estão algumas diretrizes úteis para levar em conta:

- » **Os formuladores de políticas e formadores de opinião** (ou seja, acadêmicos, políticos, líderes comunitários) precisam de mensagens detalhadas baseadas em argumentos racionais e provas sólidas. A comunicação com este grupo será personalizada — cartas, ligações telefônicas, reuniões etc.
- » **Público** Comunicar-se com o público usando mensagens simples apresentadas de uma forma interessante e emotiva. Há vantagens em ser criativo na preparação destas atividades, já que isso aumenta as chances de ser notado. Fora o uso da mídia, as muitas outras formas de comunicação com o público incluem cartazes, folhetos, reuniões abertas ao público, teatro de rua e outros eventos.
- » **A mídia** A cobertura da mídia pode ser obtida de várias formas, dependendo do tipo de mídia pretendida. O objetivo é conseguir mais do que um pequeno artigo sobre uma oficina ou seminário. É necessária uma cobertura de alto nível e minuciosa que se relacione à questão da corrupção e às condições da infraestrutura e da governança da água. A cobertura de alto nível pode vir da organização de 'stunts'<sup>3</sup> e outras oportunidades de foto. Jornais e TV mais provavelmente cobrirão a história caso haja imagens visuais que possam usar. Quanto mais criativas forem as táticas, maiores serão as chances de que a história seja coberta. A cobertura minuciosa em jornais e revistas pode resultar do encorajamento de jornalistas para que escrevam artigos analisando a corrupção da água. Vamos ajudar, fornecendo todas as informações e contatos de que precisarão, ou persuadindo o editor a incluir um op-ed (texto com opinião que não seja editorial) publicado em nome da organização. A cobertura minuciosa no rádio e na TV pode vir da persuasão para que os jornalistas façam investigações, mas também pode obter bons resultados de debates ao vivo, entrevistas e apresentações por telefone. A melhor abordagem é constituir relacionamentos diretos e pessoais com jornalistas, editores e produtores. Eles serão não somente mais responsivos com relação às pessoas que conhecem, mas serão capazes de dar orientações sobre a melhor abordagem a tomar. Não confie unicamente em um comunicado à imprensa — pegue o telefone e converse com os seus contatos!

<sup>2</sup> Para mais diretrizes sobre o trabalho de comunicação e mídia, favor ver o Módulo 2, em particular a Parte 3 (questões de mídia) e referências ao Communications Toolkit da ActionAid, no início do módulo.

<sup>3</sup> A Stunt<sup>3</sup> é um termo usado para dispositivos ou acessórios de propaganda da mídia para chamar a atenção. O grupo de campanha PETA (People for the Ethical Treatment of Animals - Pessoas pelo Tratamento Ético dos Animais) é bem conhecido por fazer com que celebridades prefiram andar nuas a usar peles de animais. Uma vez, a ActionAid convidou o mais velho aluno do ensino fundamental do mundo, um homem de 72 anos do Quênia, para visitar os Estados Unidos em uma campanha para promover mais ajuda e financiamento para a educação. Estes dois 'stunts' geraram e obtiveram ampla cobertura da mídia e oportunidades de fotos/vídeo. Quanto mais criativos, melhores os 'stunts'.





Diversão sem controle dos Refugiados afegãos bebendo água no Paquistão Ocidental. © Joost Butenop

## ETAPA 4: PLANO DE AÇÃO - PREPARANDO O PLANO DE AÇÃO

Depois de identificar o que deverá mudar e determinar como influenciar melhor a mudança, a próxima etapa é efetivamente preparar um plano de ação. Plano de ação é o documento que consolida as diferentes etapas no

ciclo de planejamento da defesa de interesses em um todo sistemático. Um modelo de amostra de um plano de ação poderia ser assim:

**TABELA 3: EXERCÍCIO: PLANO DE AÇÃO**

	Objectivo 1	Objectivo 2	Objectivo 3	Etc.
Atividades e Implantação	1a...data 1b...data 1c...data	2a...data 2b...data 2c... data	3a... data 3b... data 3c... data	xa...data xb... data xc...data
Alvos e Pessoas Influentes	1a... 1b... 1c...	2a... 2b... 2c...	3a... 3b... 3c...	xa... xb... xc...
Indicadores ou Medidas do Progresso	1a... 1b... 1c...	2a... 2b... 2c...	3a... 3b... 3c...	xa... xb... xc...
Pessoal Responsável	1a... 1b... 1c...	2a... 2b... 2c...	3a... 3b... 3c...	xa... xb... xc...
Análise	date	date	date	date

Dependendo de como você deseja administrar a sua estratégia de defesa de interesses, o plano de ação pode ser convertido em um cronograma que pode servir como um guia do dia a dia, ou um quadro lógico que seja em geral exigido por doadores que podem querer contribuir com recursos para a sua defesa de interesses.

Alguns grupos recomendam uma 'verificação da realidade' depois de feito o plano de ação. O Save the Children Fund, por exemplo, sugere a seguinte lista de verificação da realidade:

- » Você está pronto para implantar o seu plano? Tem certeza quanto aos seus objetivos? Tem alguma comprovação e soluções instaladas? Você conhece o seu público? Tem bons contatos entre as suas pessoas influentes? Você sabe quais atividades vai realizar? Decidiu que estilo ou abordagem de defesa de interesses vai usar?
- » O que você espera de seus parceiros/aliados? Você está certo dos seus motivos e metas? Eles melhoram a sua credibilidade? O que acontecerá se eles pularem fora?
- » Que recursos — financeiros, técnicos e humanos — estão disponíveis? Quais são as implicações do seu plano? É preciso preparar algumas atividades de treinamento para o seu plano?
- » Como irá coordenar e monitorar as diferentes abordagens que está usando? Você tem um plano para integrá-las e evitar confusões?
- » Existem riscos? Como as suas atividades afetarão a reputação de sua organização? Como a realização de outras atividades poderia afetar o seu financiamento? Você pode perder pessoal valioso? Outros parceiros correntes poderiam não mais querer trabalhar com você? O que você pode fazer para mitigar quaisquer resultados negativos?
- » O que você poderia fazer se acontecesse um evento inesperado? Quais as suas alternativas, planos de contingência ou posições de reserva? As condições externas podem mudar e você pode precisar repensar os seus planos; tenha flexibilidade, de modo a estar preparado para isso.
- » Examine a análise SWOT feita nas etapas iniciais do processo de planejamento. Você ainda tem a mesma percepção quanto aos seus pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças?

## ETAPA 5: MONITORANDO E AVALIANDO

Monitoramento e avaliação tratam principalmente de saber se você está fazendo a diferença. Geralmente é a etapa mais enfadonha e negligenciada do ciclo de planejamento da defesa de interesses. Mesmo assim, é uma parte vital que pode tornar as campanhas mais flexíveis, capazes de se ajustar a mudanças no ambiente 'PESTEL' e, mais importante, determinar se as atividades da defesa de interesses estão fazendo alguma diferença. M&A trata, em geral, do momento em que a ciência entra na arte e na prática da defesa de interesses. Tais avaliações não precisam ser complexas. As perguntas simples, quando respondidas de modo franco e ponderado, podem ser suficientes: O que deu certo? O que deu errado? Por quê? Estamos no caminho certo? Graças à importância do M&A, decidimos incluir um módulo inteiro sobre a avaliação das campanhas e da defesa de interesses. Uma discussão completa sobre monitoramento e avaliação está contida no Módulo 5.

## CONCLUSÃO

A defesa de interesses pode ser feita de modo mais sistemático e metódico. É bom usar as etapas típicas em um ciclo de planejamento da defesa de interesses e preparar o usuário para as tarefas variadas e multifacetadas da defesa de interesses.



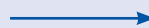
Ao compreender a mecânica da água, as mulheres de Mahoba, na Índia, têm maior controle para mudar atitudes. © Marco Betti

## BOX 1.5: O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA DEFESA DE INTERESSES

A defesa de interesses é um processo de influenciar atitudes e comportamentos dos participantes alvo, no intuito de mudar a política e a prática de governos e instituições.

### Etapa 1: Tomada de decisão:

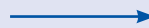
Assumir compromissos e organizar um plano de gerenciamento para entregar, coordenar e monitorar a defesa de interesses.



A principal meta é fazer da defesa de interesses um esforço coletivo impulsionado pela vontade política de uma comunidade e tendo total poder para fazê-lo.

### Etapa 2: Estabelecimento da pauta de políticas:

Identificar e entender o que precisa ser mudado; estabelecer metas e objetivos.



Duas etapas importantes a percorrer: produzir ou desenvolver um documento, relatório ou declaração de política; e desenvolver objetivos SMART.

### Etapa 3: Estabelecimento da pauta de defesa de interesses:

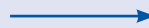
Produzir estratégias sobre como influenciar a mudança.



Entender o processo de formulação de políticas  
Apontar o(s) tomador(es) de decisão (exercício: Árvore de Influências)  
Entender o ambiente da defesa de interesses (exercício: PESTEL)  
Avaliar a sua capacidade para a defesa de interesses (exercício: SWOT)  
Entender as várias partes interessadas (exercício: Análise de Alvos)  
Fazer escolhas, priorizar. Determinar mensagens e táticas

### Etapa 4: Planejamento da ação:

Atividades para envolver diferentes tomadores de decisão, pessoas influentes e público interessado



Formular e preencher um modelo de plano de ação

#### Fontes:

ActionAid, 2007, Communications Toolkit. África do Sul - Anistia Internacional, Campaigning Manual, p.13, [www.amnesty.org/en/library/info/ACT10/002/1997](http://www.amnesty.org/en/library/info/ACT10/002/1997)  
UKJISC Infonet, [www.jiscinfonet.ac.uk/tools/pestle-swt](http://www.jiscinfonet.ac.uk/tools/pestle-swt)  
Save the Children, 2000, Working for Change in Education (Trabalhando para a Mudança na Educação): A Handbook for Planning Advocacy (Um Manual para o Planejamento da Defesa de Interesses), Reino Unido.  
WaterAid, 2007, The Advocacy Sourcebook, Reino Unido, [www.wateraid.org/documents/advocacysb.pdf](http://www.wateraid.org/documents/advocacysb.pdf)

## NOTAS





# Ferramentas da Defesa de Interesses em Ação

— Aprendendo e Alinhando-se a Terceiros

**Aprender não se refere apenas a acumular conhecimento. Mais importante, refere-se à capacidade de distribuir aquele conhecimento por uma série de situações no momento certo. O Módulo 2 discute exemplos do trabalho efetivo de defesa de interesses em ação, para dar ao usuário alguma percepção sobre como os outros têm usado e distribuído o seu próprio conhecimento e aptidões para a defesa de interesses. Os exemplos apresentados aqui são fontes de lições, assim como de inspiração. Ao final deste módulo, o usuário deverá:**

- » **Estar familiarizado com, assim como compreender, as similaridades e diferenças de como três organizações não governamentais internacionais definem o seu trabalho de defesa de interesses, desenvolver as suas estratégias de defesa de interesses, responder às principais questões sobre o trabalho de defesa de interesses e implantar as atividades da defesa de interesses.**
- » **Entender os processos que ligam o trabalho de política da governança da água a reformas anticorrupção, e estar familiarizado com algumas ferramentas de defesa de interesses para ações locais pela integridade da água.**
- » **Estar familiarizado com questões da mídia, entender a sensibilidade do uso da mídia para reformas anticorrupção no setor de águas e avaliar as dificuldades de construção de casos baseados em provas.**

## INTRODUÇÃO

O Módulo 2 é dividido em três partes. A [Parte 1](#) apresenta uma comparação dos pontos de vista sobre o trabalho geral da defesa de interesses de três organizações diferentes - Anistia Internacional, WaterAid e ActionAid. Foram feitas perguntas básicas sobre defesa de interesses e foram dadas respostas. Estas respostas são extraídas dos manuais de defesa de interesses desenvolvidos pelos três grupos em diferentes períodos: As da Anistia Internacional foram publicadas em 1997, as da WaterAid em 2001 e as da ActionAid em 2007. Estes três grupos foram selecionados para demonstrar abordagens variadas da defesa de interesses. A Anistia, a organização internacional de direitos humanos, é mais conhecida globalmente por suas campanhas pioneiras nos ambientes mais difíceis — países com governos autoritários geralmente intolerantes a críticas sobre direitos humanos. A WaterAid é uma organização dedicada a fornecer suprimentos de água e serviços de saneamento às comunidades mais pobres. Nos últimos anos, apoiou os seus parceiros locais quando assumiram novos papéis: antes somente fazendo o trabalho focalizado pelo projeto, passaram a fazer tanto o trabalho do projeto quanto a defesa de interesses para mudança da política. Em seguida, observamos a ActionAid, outra organização internacional de combate à pobreza bastante respeitada por tornar altamente visíveis as questões relacionadas aos menos favorecidos. São apresentados os principais resumos do Communications Toolkit da organização. A comunicação, sem dúvida, é uma das ferramentas mais importantes para o trabalho anticorrupção.

A [Parte 2](#) muda o foco para as tarefas da defesa de interesses mais particulares e específicas da WIN – o que foi chamando de 'defesa de interesses da integridade da água'. Este módulo apresenta exemplos de ações de defesa de interesses que podem ser desenvolvidas quando o trabalho de política de governança da água estiver ligado a reformas anticorrupção. Mais importante para fins de aprendizagem, estes exemplos demonstram como os ativistas abordavam as limitações específicas e dificuldades locais que enfrentavam. Eles mostram como o trabalho de defesa de interesses pode ser tanto criativo quanto prático — tal como criando novas ferramentas de defesa de interesses para lidar com problemas específicos. Também são fornecidas informações para facilitar o relacionamento dos usuários interessados deste manual com as organizações locais mencionadas.

A [Parte 3](#) se aprofunda mais intensamente em como lidar com as questões da mídia em um tema tão sensível quanto a corrupção. Com base na experiência de jornalistas investigativos e organizações de campanha, esta parte discute questões relacionadas ao papel da mídia, como construir histórias sólidas e a construção de provas com base nos casos para a defesa de interesses.

Com o tempo, a WIN pretende expandir a lista de exemplos apresentados neste manual.



O grupo étnico Ram Rati Malik em Beli, Nepal, precisa beber água deste lago porque foi nexpulso do lago do povoado.  
© Marco Betti

## PARTE 1: DEFESA DE INTERESSES EM AÇÃO APRENDENDO E ALINHANDO-SE A OUTROS

### BOX 2.1: O QUE É DEFESA DE INTERESSES?

#### Anistia Internacional

Campaigning Manual (1997)

A Anistia Internacional enfrenta decisões difíceis a cada dia em trabalhos de campanha — o curso de ação organizado para alcançar a mudança. Fazer as escolhas corretas no momento certo para ser eficaz é a arte das campanhas estratégicas. Elas envolvem a escolha de um curso específico de ação, com base nos recursos disponíveis, que será mais eficiente no alcance dos objetivos identificados.

#### WaterAid

'Advocacy: What's it all About'  
Sourcebook (2001)

A defesa de interesses é o trabalho executado por agências de desenvolvimento e grupos da sociedade civil para provocar a mudança, ou o processo do uso das informações de modo estratégico para mudar as políticas que afetam as vidas das pessoas em desvantagem.

#### ActionAid

Communications Toolkit (2007)

As comunicações estão prestes a obter visibilidade pública para questões que afetam as pessoas pobres, em um esforço para mobilizar os tomadores de decisão rumo ao impacto social e à mudança. Uma visibilidade maior cria espaço para que os pobres falem diretamente ao público. Para sermos visíveis na mídia e permitirmos a mudança, devemos nos inspirar o público.

### BOX 2.2: POR QUE É NECESSÁRIA UMA ESTRATÉGIA PARA A DEFESA DE INTERESSES?

#### Anistia Internacional

Campaigning Manual (1997)

Planejamento estratégico é um processo de aceitar onde você está agora, decidir para onde você desejaria ir e preparar a melhor forma para chegar lá. Muitos formulários e ferramentas foram desenvolvidos para facilitar e encorajar o pensamento e o planejamento estratégicos, estando entre os mais conhecidos o SWOT (Pontos fortes, Pontos fracos, Oportunidades, Ameaças). Os planos estratégicos serão ferramentas úteis, em vez da criação de fórmulas para que sejam seguidas rigidamente. O pensamento estratégico não é um processo especializado ou difícil. Apenas fazer a si mesmo ou a outras pessoas algumas perguntas antes de tomar um determinado curso de ação pode ajudar a assegurar que os seus planos o estejam levando na direção certa.

#### WaterAid

'Advocacy: What's it all About'  
Sourcebook (2001)

Um bom planejamento é essencial para o trabalho da defesa de interesses. Precisamos desenvolver quais são os nossos objetivos e como podemos alcançá-los, definir quais atividades queremos executar e repassar responsabilidades para as tarefas envolvidas. Existem muitas etapas diferentes no ciclo de planejamento da defesa de interesses.

#### ActionAid

Communications Toolkit (2007)

A sua estratégia é o caminho que você percorre para levá-lo do ponto A (onde você está bem agora) para o ponto Z (a sua meta — onde você quer estar). As suas táticas são cada ato, ou etapa, que você percorre naquele caminho. Nunca coloque a tática antes das metas e da estratégia, ou então você terminará em uma direção que não o levará rumo à sua meta. O seguinte esquema pode ser usado:

- » Estabelecimento de metas – objetivos de longo prazo; resultados imediatos que constituem vitória; melhorias específicas nas vidas das pessoas.
- » Considerações organizacionais – recursos, quadro de pessoal, resultados desejados, obstáculos potenciais
- » Identificando aliados, oponentes e alvos
- » Usando a mídia
- » Empregando táticas úteis – etapas específicas para alcançar as metas

### BOX 2.3: QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES QUANTO AO TRABALHO DA DEFESA DE INTERESSES?

#### Anistia Internacional

Campaigning Manual (1997)  
Entendendo o contexto

Fazer campanha e as campanhas em si não acontecem do nada. Tudo é afetado pelo contexto em que ocorre. As condições que afetam a campanha podem, de um modo geral, ser classificadas como 'internas' (relacionadas à Anistia como uma organização) ou 'externas' (relacionadas ao mundo exterior e às questões de direitos humanos das campanhas da Anistia). Antes de correr para encontrar soluções para questões internas e externas, verifique se você já identificou o problema corretamente. Como disse Einstein, 'a formulação de um problema é geralmente mais essencial do que a sua solução'. A identificação do problema pode envolver a decomposição de suas partes componentes ao listar todos os 'sintomas'. Colete quaisquer informações básicas, falando com as pessoas envolvidas. Em seguida, faça um brainstorm, gerando tantas ideias quanto for possível, e depois discuta e analise. As soluções podem ser fáceis caso você tenha identificado corretamente o problema. Mas não se comprometa com a solução mais óbvia antes de levar em conta as alternativas. Faça uma lista de todas as ideias. Consulte outras pessoas. Então tome a decisão. Elimine as escolhas impraticáveis; veja as soluções combinadas; analise os custos potenciais, riscos, benefícios, recompensas. Teste a solução escolhida.

#### WaterAid

'Advocacy: What's it all About'  
Sourcebook (2001)  
Legitimidade, eficácia e abordagens  
à defesa de interesses

» Como podemos saber se a nossa defesa de interesses está fazendo a diferença? Existem técnicas e abordagens que podem ser usadas para monitorar e avaliar as atividades da defesa de interesses. » Como as comunidades locais se ajustam ao trabalho da defesa de interesses? Elas são importantes como principais participantes e fontes de informações e análise. São geralmente as defensoras mais poderosas sobre as questões.

» A nossa organização é muito pequena e não pode fazer a diferença. A defesa de interesses ocorre em vários níveis. » Não temos conhecimento e apoio suficientes. O trabalho em alianças ajuda a unir conhecimento e recursos. » A defesa de interesses se refere a confrontos. Não necessariamente; existe uma ampla gama de abordagens ao trabalho de defesa de interesses. » E sobre os perigos de falar claro? Em alguns contextos, falar claro pode ser perigoso. O trabalho em aliança com outras organizações pode ajudar a reduzir os riscos às pessoas.

#### ActionAid

Communications Toolkit (2007)  
Handling controversial issues  
(such as corruption)

Em algumas culturas (e contextos), determinados tópicos podem ser mais controversos do que outros. Isto não significa que não possam ou que não devam ser discutidos. Ao abordar um assunto controverso ou sensível, simplesmente aborde-o com ponderação e esteja certo ao descrever o que está fazendo para resolver o problema. Dê destaque a quaisquer sucessos ou mudanças que tenham ocorrido como resultado do seu trabalho. Por exemplo, as questões políticas devem ser apresentadas em termos de proteção dos direitos básicos, encorajando a boa governança e o trabalho em parceria com governos locais e nacionais (em vez de confrontos diretos). Podem surgir questões legais das atividades de campanha ou comunicações gerais. Depende do seu critério se os materiais da mídia precisam ser analisados juridicamente. Peça uma análise jurídica caso o seu material contenha qualquer dos aspectos a seguir: » Referências a adversários atuais ou passados em litígios, ou a pessoal envolvido em procedimentos judiciais correntes. » Declarações potencialmente difamatórias, quando puder haver dúvida sobre a sua efetiva fundamentação » Informações sensíveis ou confidenciais, tais como questões de segurança nacional ou relatórios vazados sobre financiamento para ajuda ou corrupção. » Questões de propriedade intelectual.

» Todas as cartas de protesto do website que envolvam participação dos patrocinadores públicos

**EXERCÍCIO SUGERIDO: DISCUSSÃO DE GRUPO** – o líder do grupo percorre as formas pelas quais estas três organizações fazem a sua defesa de interesses e pede que os participantes respondam às perguntas abaixo. Pede-se que um monitor tome notas da discussão: » De que formas as três organizações têm abordagens similares ao trabalho de defesa de interesses? De que formas elas diferem umas das outras? Percorra cada seção da leitura novamente. Que lições importantes o impressionaram? O que seria útil para o seu próprio trabalho?





Discussão em grupo © Water Integrity network

## BOX 2.4: COMO SE FAZ A DEFESA DE INTERESSES?

### Anistia Internacional

Campaigning Manual (1997)

Como alcançamos as nossas metas

Redação de cartas e petições; viagens de palestras, eventos e protestos públicos; contatos com embaixadas; e apoio de celebridades são algumas técnicas de campanha e ações que a Anistia pode usar para proteger e promover os direitos humanos. Cada uma delas tem as suas próprias vantagens e limitações e deverá estar integrada a outras técnicas, tais como trabalho com a mídia, campanhas de mídia e lobby. As campanhas são e deverão ser dinâmicas. Os materiais de campanha são as ferramentas básicas para informar as pessoas, construir a conscientização e conseguir ação durante as campanhas. A mídia é importante para as campanhas da Anistia. Um bom entendimento da mídia e de como ela pode ajudar é importante para uma campanha de sucesso. Alcançar outros grupos (comerciais, grupos religiosos etc.) é o objetivo primordial das campanhas. Alcançamos porque os direitos humanos são responsabilidade de todos e podemos ser mais eficientes quando podemos persuadir outras pessoas a agir em defesa dos direitos humanos. O lobby — geralmente associado a palavras em tom baixo sendo ditas a portas fechadas — é importante e pode ser usado com outros métodos de campanha para persuadir governos a escutar e a agir. Os militantes querem saber se estão fazendo a diferença. Monitorar e avaliar compõem uma ferramenta para melhorar a eficácia.

### WaterAid

'Advocacy: What's it all About'

Sourcebook (2001)

Etapas no ciclo de planejamento da defesa de interesses

» Identificar as questões. Há muitas questões em que uma mudança é necessária. Selecionar uma pessoa envolve priorizar uma série de interesses. » Analisar. A pesquisa aumenta a eficiência e evita erros prejudiciais. Oportunidades são geralmente perdidas devido a provas que são vagas ou com pesquisa insuficiente. » Estabelecer objetivos claros. Os objetivos da defesa de interesses serão SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais). Identificar os alvos. 'Quem queremos influenciar' (alvos) também são partes interessadas. É importante identificá-los e conhecer mais sobre eles.

Identificar os aliados. É essencial identificar os aliados para compartilhar conhecimento, ganhar acesso a recursos, melhorar a visibilidade e reforçar a solidariedade. Parcerias fortalecem a sociedade civil e promovem o processo de mudança social. » Definir a mensagem. A mensagem é o resumo da mudança que você quer fazer e a ocasião. Ela deve ser breve e concisa. » Escolher que abordagem(ens) usar. As abordagens e atividades da defesa de interesses variam muito: desde a cooperação até o ensino, até a persuasão, até o litígio, até a contestação. » Selecionar as ferramentas. A seleção das ferramentas da defesa de interesses se amplia na sua análise de como os alvos são mais provavelmente influenciados. » Avaliar os recursos. As atividades da defesa de interesses sempre precisam de um orçamento realista — dê bastante atenção ao que pode ser exigido. » Planejar monitoramento e avaliação. O monitoramento do impacto é geralmente considerado difícil, mas é uma parte vital do trabalho. » Elaborar um plano de ação. O que, quando, como, quem é responsável etc.

### ActionAid

Communications Toolkit (2007)

Ferramentas para a comunicação

» Envolver a mídia de modo proativo. Conhecer a mídia. Formar vínculos com ela. Saber quando abordar e então apresentar rapidamente as suas histórias. Monitorar a cobertura. » Regras básicas para briefings à imprensa: prepare as declarações, vista-se de modo conservador, mantenha as mensagens combinadas, use frases de ligação quando possível, nunca minta, apresente a sua posição e pare, fique calmo, entregue um pacote de informações para a mídia, organize uma mesa para consultas da mídia. » Responder às perguntas da mídia. Ouvir com atenção o pedido do jornalista. Tentar capturar o ângulo, fazer perguntas e oferecer ideias para vincular os programas da ActionAid à história do jornalista. » Aumentar o perfil da mídia para emergências visando permitir que a ActionAid responda melhor a este trabalho por mais tempo. » Em uma situação de crise, o objetivo da comunicação é rapidamente ajustar a ActionAid de uma posição em que é meramente reativa para uma de controle relativo. » Construir histórias sólidas. Cutucar profundamente para descobrir a verdadeira história. As histórias das pessoas são tão importantes. Bons estudos de caso descrevem a questão e contam toda a história de como as pessoas são afetadas. » As imagens são elementos poderosos e vitais. Contestar estereótipos visuais e apresentar imagens de esforço diário, resiliência, inovação e conquista das comunidades. » Elaborar websites eficientes. » Produzir publicações que causem impacto.



## PARTE 2: FERRAMENTAS ANTICORRUPÇÃO EM AÇÃO NO SETOR DE ÁGUAS

Muitos grupos e pessoas que estavam trabalhando na governança da água perceberam, cada vez mais, a corrupção como sendo uma importante questão que deve ser abordada em seu trabalho. Contudo, eles têm experiência limitada e não estão acostumados a ter como alvo a corrupção de forma direta, esperando, em vez disso, que outro planejamento técnico ou econômico padrão faça o trabalho de cortar os excessos da corrupção. A inauguração da WIN, junto com a publicação do Relatório Global de Corrupção de 2008, estabeleceram de modo claro que a corrupção no setor de águas está desenfreada e que os profissionais do setor de águas devem começar a encarar o trabalho de anticorrupção como uma parte integral de qualquer política ou planejamento de governança da água.

Da mesma forma, os ativistas anticorrupção (tais como as filiais nacionais da Transparência Internacional) agora reconhecem a importância e a necessidade de vincular o trabalho de anticorrupção à água. Mas muitos não estão familiarizados com o setor de águas e seus riscos de corrupção e consequências. Seu trabalho em andamento pode estar mais voltado para o setor judiciário ou privado, os sistemas de compras nacionais ou as amplas reformas de governança como os Sistemas Nacionais de Integridade. A sua perícia e experiências são urgentemente necessárias para informar iniciativas similares de integridade no setor de águas.

### BOX 2.5: SISTEMAS NACIONAIS DE INTEGRIDADE

A abordagem de avaliação do Sistema Nacional de Integridade (NIS) fornece uma estrutura que as organizações anticorrupção podem usar para analisar tanto a extensão e as causas da corrupção em um determinado país, quanto a eficácia dos esforços nacionais anticorrupção. Esta análise é realizada através de uma abordagem consultiva, envolvendo os principais agentes anticorrupção no governo, na sociedade civil, na comunidade comercial e em outros setores pertinentes, visando criar um ímpeto, uma vontade política e a pressão civil por iniciativas pertinentes de reforma.

**Fonte:**

Transparência Internacional, Sistema Nacional de Integridade, [www.transparency.org/policy\\_research/nis](http://www.transparency.org/policy_research/nis).

a reformas anticorrupção é, dessa forma, crítico e necessário. Talvez a melhor maneira de começar tal trabalho seja determinar o óbvio: a água está ligada a tudo — desde a agricultura até a infraestrutura, desde a saúde e a higiene até a geração de energia, e desde o meio ambiente até a construção. Quase todas as questões de desenvolvimento ou trabalho de mitigação da pobreza, mesmo a saúde e a higiene básicas, estão ligados de alguma forma à água. Isso ressalta que a política de governança da água não está separada das reformas anticorrupção e que, em muitas situações, está de fato intrinsecamente ligada a elas. Muitas filiais da Transparência Internacional executaram ações nos quatro setores de águas (fornecimento de água e saneamento, agricultura, meio ambiente e energia), mesmo que não estejam determinadas de modo óbvio. Outro exemplo é que o combate à corrupção na assistência humanitária também está prestes a garantir a disponibilidade da água e o acesso ao saneamento em áreas de desastre. Recentemente, tem havido muita defesa de interesses de anticorrupção com respeito ao envolvimento do setor privado no tratamento e na distribuição da água. O ponto principal é que tudo isso gera uma importante plataforma para a governança da água e o trabalho anticorrupção.

Uma importante ferramenta anticorrupção que pode ser de valor crítico no setor de águas é o mapa de risco (discutido em mais detalhes no Módulo 3). Em todos os quatro principais setores de água, as decisões são tomadas em termos de políticas, regulamentos, preparação de projeto, alocação de orçamentos, aquisições, implantação de contrato e operação e manutenção de serviços. Todas estas decisões são tomadas por políticos ou funcionários públicos que podem ser vulneráveis às pressões exercidas pelo setor privado, ou que podem eles próprios colocar pressão sobre o setor privado para obter seu próprio ganho pessoal no processo de tomada de decisão. Isto pode criar oportunidades para a corrupção. Devemos salientar que a motivação para a corrupção não está ligada somente a dinheiro. Nepotismo, relatórios de desempenho adulterados para melhorar a imagem pública ou clientelismo (decisões geradas pela troca de favores) são práticas corruptas não necessariamente impulsionadas por dinheiro. Contudo, os riscos serão bem menores caso estas decisões estejam cercadas por procedimentos transparentes, funcionários que prestam contas, sistemas de controle institucional e participação e monitoramento da sociedade civil. Os riscos aumentam quando as decisões são tomadas por trás de portas fechadas, sem qualquer publicidade e com um nível alto de poder discricionário.



Rachaduras no solo devido à falta de água no alto sertão, Alagoas, Brasil © Pablo Alfredo de Luca

A análise de como as decisões são tomadas e o detalhamento dos pontos de pressão ou de risco nos dão uma boa visão geral não somente das abordagens mais eficientes, mas também de onde as medidas de prevenção da corrupção podem ser mais úteis. Por exemplo, a corrupção incrustada em certas redes sociais (e assim tipicamente invisível) pode ser rompida com uma pequena dose de concorrência. As pequenas contratadas, incapazes de arcar com grandes somas para subornos antecipados, podem se sentir compelidas a expor pontos de pressão ou de risco em um processo de contratação para 'nivelar o campo de atuação'. À parte dos mapas de risco, outras ferramentas podem reunir diferentes setores no alcance da integridade da água.

#### BOX 2.6: PACTOS DE INTEGRIDADE DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL

O Pacto de Integridade da Transparência Internacional é uma ferramenta que mostra como a aquisição pode ser protegida do suborno e de outras formas de corrupção com o apoio da sociedade civil. O Pacto de Integridade é um acordo entre um órgão responsável pelas compras e os diferentes licitantes sobre um projeto. Ele serve para proteger um processo de licitação de suborno, conluio e outras formas de conduta que possam questionar a integridade de um processo público de aquisição e/ou a implantação do contrato. Trata-se de uma ferramenta que exige: a) um sólido compromisso e vontade política das autoridades do setor público responsáveis pela aquisição; b) o envolvimento da sociedade civil como um terceiro independente para monitorar a transparência e a objetividade de todo o processo; e c) o compromisso dos licitantes do setor privado na assinatura do pacto e na observância de suas disposições. Ele pretende criar confiança no processo e nivelar o campo de atuação para todos os participantes. Mais de 30 filiais da TI vêm promovendo a adoção de Pactos de Integridade em seus países durante os últimos 10 anos, e a ferramenta tem sido usada para proteger valores significativos de recursos públicos em todos os setores e em todos os tipos de contratos públicos.

## EXEMPLOS DE FERRAMENTAS DA INTEGRIDADE DA ÁGUA EM AÇÃO

### Pacto de Integridade de La Yesca – México

A Transparencia Mexicana (TM) tem sido uma das filiais mais ativas da Transparência Internacional neste campo, tendo promovido mais de 50 Pactos de Integridade, como um para a usina hidrelétrica de 750 megawatts conhecida como 'La Yesca', no estado de Nayarit. O projeto inclui investimentos de aproximadamente US\$ 850 milhões e cria 10.000 empregos diretos e outras vantagens econômicas através de atividades relacionadas. Esta foi a primeira vez em que o governo federal, por intermédio da Comissão Federal de Eletricidade (CFE), aceitou o monitoramento independente de um processo de licitação desde o início até a assinatura do contrato. Esta usina hidrelétrica será a maior deste tipo no mundo (210 metros de altura) e estará concluída em 2011.

Um Pacto de Integridade foi implantado desde junho de 2006 até outubro de 2007. A Transparencia Mexicana indicou um perito independente para agir na qualidade de 'testemunha social' do processo, com base na experiência profissional e nos valores éticos dessa pessoa. De modo geral, a indicação de pessoas para tais cargos é cheia de riscos. As pessoas podem ser mais facilmente cooptadas do que as organizações. Então, este perito precisava ser confirmado pela filial, em especial porque, com a abertura do processo para um grupo mais amplo de participantes com diferentes interesses, fica limitada a possibilidade de cooptação. Este perito tornou-se o porta-voz representando a Transparencia Mexicana e o monitor de todas as etapas do processo de compra. Os licitantes foram solicitados a apresentar Declarações Unilaterais de Integridade, assinadas por seus executivos mais altos, para a Transparencia Mexicana, como pré-requisito para a apresentação de propostas para o contrato. Também foram apresentadas declarações pelos funcionários da CFE e por todos os funcionários públicos diretamente envolvidos no processo de contratação. Dezesete empresas compraram os documentos da licitação para o processo de contratação. Destas, 14 não apresentaram propostas, somente os três consórcios restantes. O processo de avaliação da licitação englobou bases técnicas e econômicas. No final, o contrato foi oferecido para o consórcio que propôs um custo de projeto de US\$ 645,6 milhões, um valor abaixo do orçamento alocado pelo governo para o projeto. O governo se comprometeu a divulgar publicamente o relatório final assim que terminado o processo. A Transparencia Mexicana também publicou o relatório final em seu website, dando destaque à transparência do processo e ao tratamento justo recebido pelos participantes, e como os setores público e privado trabalharam juntos no que teria sido, de outra forma, um processo brutal.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**

Transparencia Mexicana

Dulce Olivia 73, Esquina Melchor Ocampo,  
Colonia Villa Coyoacán, México, DF, 04000, México  
info@tm.org.mx

[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

**Pacto de Integridade de El Cajón – México**

A Transparencia Mexicana também está promovendo um Pacto de Integridade relacionado ao processo de licitação para vários trabalhos de engenharia em outro grande projeto de infraestrutura construído em 2003 — a usina hidrelétrica chamada de 'El Cajón', anunciada como sendo o projeto de infraestrutura mais importante da década do México. Assim, o governo federal, por intermédio da Comissão Federal de Eletricidade (CFE), aceitou o monitoramento independente por uma organização da sociedade civil de um processo de licitação no setor de energia. As expectativas para o caso eram especialmente altas, dado o tamanho do projeto e a reputação do setor como estando corrompida por altos níveis de corrupção. Como em outros casos de Pacto de Integridade, El Cajón envolveu a indicação de uma 'testemunha social' (testigo social) na qualidade de um monitor independente e tecnicamente competente. Declarações Unilaterais de Integridade foram apresentadas pelos licitantes e Declarações Unilaterais de Integridade foram apresentadas por funcionários públicos. A Transparencia Mexicana se reuniu com cada um dos licitantes e monitorou a avaliação da licitação.

Os sucessos do projeto da represa incluem o esboço de contratação modificado da CFE, o aumento comunicado da concorrência no processo de contratação e a economia no orçamento. A partir desta primeira experiência, o governo convidou a Transparencia Mexicana para participar de quatro outros processos de licitação, o mais recente em La Yesca.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**

Transparencia Mexicana

Dulce Olivia 73, Esquina Melchor Ocampo,  
Colonia Villa Coyoacán, México, DF, 04000, México  
info@tm.org.mx

[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

**Pactos de Integridade da Transparência Internacional — Paquistão**

Um Pacto de Integridade Sem Suborno foi assinado entre a Karachi Water and Sewerage Board (KWSB) e a Transparência Internacional - Paquistão com respeito à concessão de contratos para um importante projeto hídrico na cidade. Isto resultou em um processo de licitação limpo e franco, monitorado pela TI-Pakistan. O pacto cobria contratos para serviços de consultoria e para todos os trabalhos físicos e suprimentos associados ao projeto. A TI-Pakistan executou a primeira fase do projeto em 2002 e o Pacto de Integridade foi assinado por todos os consultores e contratadas participantes envolvidos na Greater Karachi Water Supply Scheme (a rede de abastecimento de água da Grande Karachi). Todo o processo resultou em uma economia total de mais de 15% do custo do projeto.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**

Transparency International - Pakistan

5-C, 2nd Floor, Khayaban-e-Ittehad, Phase VII, D.H.A.,  
Karachi, Pakistan  
gilaniadil@gmail.com

[www.transparency.org.pk](http://www.transparency.org.pk)

**Regras de Compras Públicas - Paquistão**

O Departamento de Irrigação e Energia do Governo de Sindh, no Paquistão, está trabalhando com a TI-Pakistan na aplicação das Regras de Compras Públicas Transparentes. A TI-Pakistan inicialmente pressionou pela aceitação das Regras de Compras Públicas e desenvolveu um manual de compras não somente para servir como um guia na implantação das regras, mas também para ser um livro de referências no treinamento de funcionários. O manual inclui documentos padrão de licitação e mostra formas para estruturar e elaborar documentos contratuais para eliminar ou reduzir atrasos a um mínimo, assim assegurando que todas as decisões baseadas no tempo possam ter etapas previsíveis para processamento e aprovações. A TI-Pakistan planeja informatizar o sistema de compras e fornecer outros serviços tais como a preparação do website do Ministério de Irrigação e Energia, onde o manual de compras e todas as concessões de contratos e relatórios relacionados podem ser tornados públicos.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**

Transparency International - Pakistan

5-C, 2nd Floor, Khayaban-e-Ittehad, Phase VII, D.H.A.,  
Karachi, Pakistan  
gilaniadil@gmail.com

[www.transparency.org.pk](http://www.transparency.org.pk)



Canos de água vazios. © Kai Wegerich

## O Programa de Saneamento de Kerala — Índia

Problemas de corrupção contribuíram para saneamento e higiene deficientes nas regiões altamente populosas de Kerala. Surgiram inúmeras oportunidades para o desvio de recursos públicos, devido ao planejamento complexo, a processos de construção desnecessariamente longos, ao envolvimento de grandes somas de dinheiro público e à intervenção de muitos participantes diferentes em níveis distintos. Ao trabalhar em conjunto com as comunidades locais, as organizações da sociedade civil e o governo de Kerala, uma organização chamada Socio-Economic Units Foundation (SEUF) executou um programa de saneamento de unidades familiares participativo e com base na comunidade para dar apoio aos aldeões na construção de suas próprias instalações sanitárias. O programa atendeu a mais de 200.000 famílias em 200 comunidades e tornou-se um modelo para outros programas de saneamento.

As estratégias anticorrupção usadas pela SEUF incluíram Métodos de Acesso às Informações. Isto assegurou que as regras do programa fossem conhecidas por todos e que as informações fossem distribuídas para os participantes por meio de uma série de canais e níveis. As informações permitiram que as famílias entendessem as tecnologias oferecidas, tivessem consciência dos cronogramas de construção e dos custos, e soubessem o que era necessário nas classes de treinamento sobre a leitura de dados financeiros, o desenvolvimento de listas de verificação da construção e tomar parte do mapeamento socioeconômico. Além disso, os nomes das unidades familiares qualificadas para subsídios, junto com a introdução de mecanismos de queixa, foram exibidos publicamente. Este programa demonstrou a importância vital da inclusão de todas as partes interessadas, em especial aquelas no nível mais baixo, para se alcançar o sucesso.

### Para mais detalhes, favor entrar em contato com:

Socio-Economic Unit Foundation  
T.C. 16/309 Easwaravilasam Road, Post Bag 507  
695 014 Thycud P.O., Thiruvananthapuram, Kerala,  
India  
seufhq@sify.com  
[www.seuf.org](http://www.seuf.org)

## Acordos Anticorrupção – Colômbia

Outra ferramenta interessante, implantada pelo setor privado como um esforço autorregulador, são os acordos anticorrupção para melhorar a integridade do seu relacionamento com o setor público.

No ano 2000, os fornecedores de canos de água na Colômbia enfrentaram uma grave falta de transparência em seu ambiente comercial, em particular com relação às compras no setor público. Isso deu origem à desconfiança e a uma crise de credibilidade, assim como a perda de recursos públicos devido ao custo inflacionado dos produtos resultante da corrupção, em detrimento da qualidade dos serviços públicos. Esta situação tornou-se intratável para as empresas e as associações comerciais. Neste contexto, a Acodal, a Associação de Engenharia Ambiental e Sanitária da Colômbia, pediu a ajuda da Transparência por Colombia (TC) — a filial nacional da Transparência Internacional na Colômbia — para encontrar soluções para o problema. Esta iniciativa criou a oportunidade para a elaboração e a aplicação do Acordo de Anticorrupção dos Canos de Água na Colômbia.

O acordo setorial anticorrupção foi assinado em abril de 2005 por todas as 11 fabricantes de canos de água envolvidas em licitações públicas com o governo, empresas tanto nacionais quanto internacionais responsáveis por 95% das vendas do mercado. O acordo concretizou-se como resultado de um período prolongado de discussões e negociações, durante o qual as empresas tocaram o ponto nevrálgico da corrupção no setor comercial, definiram os motivos que as levaram a se envolver com o acordo e identificaram os principais riscos de corrupção a que estiveram expostas. As pequenas contratadas, incapazes de arcar com subornos e que tinham conhecimento íntimo dos pontos de risco no processo de contratação, foram mais ativas na introdução de salvaguardas. Elas determinaram as medidas precisas para impedir e controlar, e estabeleceram um sistema de acompanhamento para verificar a conformidade com o acordo, junto com um sistema de multas para aqueles que não o observassem.

No acordo, as empresas se comprometeram a adotar uma política clara contra o suborno para orientar as suas relações comerciais. Definiram diretrizes pertinentes à proibição das diferentes formas de suborno e também acordaram quanto a diretrizes específicas sobre política de preços, distribuição, esquemas de vendas e aquisições transparentes. O foco estratégico do acordo na questão ética como o pilar para as decisões comerciais tornou-se uma motivação e um desafio para o futuro. Neste cenário, as empresas, por meio da autorregulamentação para impedir as práticas de suborno, estão contribuindo para o desenvolvimento do país e para o desenvolvimento da confiança do público em mercados honestos e organizados, assim como em relações comerciais transparentes no setor de águas.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**

Transparencia por Colombia

Autopista Norte N° 114 – 78 oficina 101, Bogota D.C., Colombia

transparencia@transparenciacolombia.org.co

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)**O Programa ‘Água Transparente’ — Colômbia**

O Água Transparente foi iniciado no começo de 2008 pelo Ministério de Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento da Colômbia. O programa visava melhorar o controle sobre o financiamento e os gastos públicos no setor de águas colombiano, ao introduzir mecanismos para a transparência e a prestação de contas em negociações pré-contratuais e processos de licitação. O programa marca uma etapa crucial em direção a uma reforma legislativa eficiente em nível nacional para impedir a corrupção no setor de águas colombiano.

O programa inclui o fornecimento de informações sobre os processos de licitação e as demonstrações financeiras disponíveis para o público, junto com a inclusão da participação sindical na elaboração dos processos de seleção. Um segundo componente da política é o apoio a funcionários envolvidos nos processos de licitação e na seleção do projeto. Também existe um sistema de contratação transparente e auditoria transparente que obriga a contratação de empresas que publicam online todas as informações relativas aos seus processos de contratação. Estas informações são disponibilizadas para o público em geral no website ministerial, oferecendo a todas as partes interessadas uma oportunidade igual de consulta sobre a situação de um projeto específico.

O programa Água Transparente busca identificar e estabelecer mecanismos de cooperação entre os diferentes participantes públicos envolvidos nos processos de licitação e/ou de implantação do projeto. A cooperação entre instituições é particularmente importante para o desenvolvimento conjunto de suporte técnico em negociações pré-contratuais. O princípio mais importante desta ferramenta é a criação da conscientização pública e do envolvimento da comunidade na fiscalização dos projetos contratuais no setor de águas. Ademais, introduz mecanismos para uma verificação periódica sobre a situação do projeto.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Calle 37 No. 8-40, Bogotá, D.C., Colombia

correspondencia@minambiente.gov.co

[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)**Cartões de Opinião do Cidadão em Bangalore – Índia**

A Public Affairs Foundation of Bangalore, na Índia, introduziu os Cartões de Opinião do Cidadão (CRCs) em 1994, devido à má qualidade dos serviços prestados e aos baixos níveis de prestação de contas públicas. Os cartões de opinião do cidadão fornecem feedback dos pobres e outros grupos marginalizados sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos. Uma escala de classificação de sete pontos foi usada para quantificar os níveis de satisfação do cidadão com respeito à prestação dos serviços, às dimensões da corrupção, ao comportamento do pessoal, e assim por diante.

Os resultados dos CRCs foram amplamente divulgados pela mídia. Este foco permitiu que histórias pessoais sobre corrupção se tornassem um poderoso corpo de evidências coletivo. Os CRCs capacitaram os cidadãos e as agências com informações. Eles contribuíram para um aumento significativo na satisfação do cidadão com os serviços e um visível declínio na corrupção. Os funcionários públicos foram reunidos em oficinas e seminários, com a participação ativa de grupos civis, para abordar questões não cobertas pelo feedback. Uma conscientização pública ampliada das ineficiências do governo e outras preocupações relacionadas impulsionaram a formação de mais de 100 grupos civis em diferentes partes da Índia, assim como o lançamento de muitas campanhas cidadão-governo por uma administração pública transparente. O exercício do cartão de opinião foi repetido em 1999 para gerar um relatório do andamento, no qual foi notada uma melhora parcial em algumas áreas. Quatro dentre oito agências públicas pesquisadas iniciaram etapas para resolver a insatisfação do cliente.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**

Public Affairs Foundation - Bangalore

No. 15, KIADB Industrial Area, Bommasandra – Jigani Link Road, Hennagara Post, Bangalore – 562 106, India

pafindia@vsnl.net

[www.pafglobal.org](http://www.pafglobal.org)



### Projeto de Desenvolvimento de Kecamatan (KDP) - Indonésia

O Projeto de Desenvolvimento de Kecamatan (KDP) na Indonésia, com o apoio do Banco Mundial, está combatendo a corrupção na sua base. O programa cobre o escopo de mais de 34.000 povoados pelo país e deu suporte ao setor de águas da Indonésia na construção de 7.178 unidades de fornecimento de água limpa, 2.904 unidades de saneamento e 7.326 sistemas de irrigação. Formas de corrupção incluíam funcionários que subornavam visando obter projetos, cortes feitos pelos níveis superiores do governo, taxas ilícitas e entrega insuficiente de materiais/serviços. Como resultado, o KDP inseriu medidas anticorrupção em seus projetos, que enfatizaram a transparência e o compartilhamento de informações durante todo o ciclo do projeto.

Um dos mais importantes princípios foi que a tomada de decisão e a administração financeira estariam abertos e seriam compartilhados com a comunidade. Algumas estratégias usadas no projeto incluem: redução do critério por meio de concessões fixas em vez de financiamento flexível em diferentes locais; redução das transações ao enviar o dinheiro diretamente para as contas do distrito; promoção da concorrência ao permitir que os povoados comprem infraestrutura no mercado aberto e o uso de tabuletas públicas; documentos legíveis e menores (documentos com, no máximo, duas páginas para todos os procedimentos); e a simplificação dos procedimentos do governo.

Três lições importantes foram aprendidas destes projetos. Primeira, uma base fraca de provas com respeito à corrupção em geral impede uma reforma anticorrupção eficiente. Segunda, a corrupção é dinâmica e muda a sua forma, de modo que a ação deve considerar os diferentes contextos. Finalmente, uma chave para o sucesso está no monitoramento e na avaliação das respostas.

**Para mais detalhes, favor entrar em contato com:**  
Kecamatan Development Programme  
[www.kdp.or.id](http://www.kdp.or.id)



Selo lançado pelo Serviço Postal da Nigéria para aumentar a conscientização pela luta contra a corrupção. © Water Integrity network

### PARTE 3: ALGUMAS QUESTÕES DE MÍDIA NA DEFESA DE INTERESSES DA INTEGRIDADE DA ÁGUA

Em geral reconhece-se que uma estratégia de comunicação é uma ferramenta importante que NÃO pode faltar em qualquer defesa de interesses da anticorrupção. Com base nas experiências de jornalistas investigativos e organizações de campanha, a Parte 3 discute as seguintes questões: o entendimento do papel da mídia, a construção de histórias sólidas e o desenvolvimento da construção de provas com base nos casos para a defesa de interesses.

#### A mídia pode ser uma 'faca de dois gumes' para a reforma da anticorrupção

A maioria dos alvos da defesa de interesses da WIN — as pessoas ou instituições que estamos tentando influenciar e que podem mudar as políticas e as discussões — se preocupa com a sua imagem pública. O ponto principal é que a mídia — não importando o seu papel, formato ou público — é a criadora e a formadora de imagens: ela pode fortalecer ou destruir a reputação, a credibilidade e a legitimidade. É fato que governos, organizações multilaterais, empresas e até mesmo as organizações não governamentais muitas vezes mudam o seu comportamento em resposta ao que é informado na mídia.

Contudo, devido à natureza geralmente sensível das questões de corrupção, é importante tomar cuidado e ter preocupações extras ao usar a mídia para as campanhas de integridade da água. O recurso do uso da mídia deve ser sempre ponderado em relação aos seus riscos e perigos. Por exemplo:

- » A mídia pode representar um papel importante na formação da conscientização e da opinião pública em questões de corrupção e reformas necessárias. Mas a mídia também pode ser usada para confundir as questões, desviar a atenção das mudanças que são realmente necessárias, ou até embotar a opinião pública. Em muitos casos, a mídia tende a sensacionalizar situações individuais, em vez de voltar a atenção para as formas de corrupção e as questões que geram a corrupção. As notícias tendem a ser fragmentadas, ou seja, casos similares não são geralmente relacionados para demonstrar como certas formas de corrupção se tornaram institucionalizadas. Isto pode desviar a atenção da necessidade de que sejam desenvolvidas estratégias de reforma voltadas para impedir ocorrências futuras semelhantes. São necessárias análises mais reais e estas devem ser estimuladas nos comunicados da mídia, em especial devido ao papel da mídia na ajuda ao desenvolvimento de uma linguagem comum e um entendimento mais eficaz da corrupção e seu impacto.

- » A mídia pode estruturar o esqueleto e a natureza dos debates e assim gerar a ação desejada. Mas muitas campanhas da mídia também saíram pela culatra, gerando exatamente a resposta oposta dos alvos. Mesmos os militantes mais experientes e sofisticados trazem na bagagem campanhas de mídia que não funcionaram. Por exemplo, a publicação de casos de corrupção pode fazer com que os tomadores de decisão não cooperem com um determinado grupo. Muitos governos buscam isolar as suas políticas dos altos e baixos da opinião pública. Assim, um debate junto à opinião pública pode torná-los mais defensivos do que abertos quanto a mudar a política, em especial quando as discussões da mídia se tornam confrontacionais, em vez de facilitar o diálogo. Pode ser útil testar primeiro as reações, ou usar 'balões de ensaio', antes de liberar todas as suas mensagens e materiais pertinentes para a mídia.
- » A mídia pode aplicar pressão direta sobre os alvos da defesa de interesses ao colocá-los sob os holofotes. Por outro lado, os grupos de campanha ou de pressão são por vezes dispensados por recorrerem ao trabalho da mídia ou da publicidade quando estão perdendo os argumentos, ou quando não podem vencer os debates dentro do local da formulação de políticas onde as decisões efetivas são tomadas. Outro risco de colocar os alvos sob os holofotes é que algumas vezes isso desvia a atenção da tarefa efetiva em questão. Por exemplo, as 'verificações do estilo de vida'<sup>4</sup> de funcionários públicos cria muita gritaria, mas geralmente bem pouca discussão sobre as importantes reformas anticorrupção que são necessárias.
- » A cobertura da mídia sobre uma questão pode possibilitar que as organizações passem a ter acesso à formulação de políticas para propor argumentações mais detalhadas. A cobertura da mídia em geral também permite que outras informações importantes cheguem à tona ou que recursos sejam captados. Contudo, uma visita reservada ao escritório do formulador de políticas para apresentar com serenidade uma análise e propostas pode ser uma forma em termos de tempo e recursos para se obter a mudança desejada.
- » Os meios de comunicação de massa podem ser o melhor caminho para se comunicar rapidamente as informações para o maior número de pessoas. Contudo, também podem ser o melhor caminho para destruir a sua própria reputação, em especial caso as alegações que você faz se baseiem em provas falhas, fracas ou indevidamente pesquisadas. Jamais vá até a mídia com bases muito dúbias ou com provas não verificadas ou reclamações infundadas. Melhor se proteger do que se lamentar.

Observe que pode haver censura oficial ou autocensura em

determinados países ou contextos, ou um ambiente em que haja menos liberdade para se falar e o jornalismo possa ser uma profissão perigosa. Os objetivos da comunicação mudam radicalmente em tais situações.

Dados estes prós e contras, quais seriam, então, os objetivos da mídia, em especial quando há oportunidades mais do que suficientes para se usar a mídia de modo positivo? Um ponto de partida possível é apresentado abaixo. Uma estratégia da mídia poderia ter como objetivo, por exemplo:

- » Posicionar a WIN como uma comentarista autorizada sobre governança da água e reformas anticorrupção;
- » Desenvolver relacionamentos de trabalho ativos e recíprocos entre a WIN e cada jornalista ou organizações de notícias, ou até mesmo alvos da defesa de interesses; e
- » Construir a imagem pública da WIN como uma organização de campanha eficiente e confiável e uma fonte de soluções que permite a eficiência, processos de licitação transparentes ou envolvimento sustentável da comunidade.

Objetivos de mídia claros integrados aos seus objetivos globais de defesa de interesses são essenciais. Quando houver muitas oportunidades para cobertura da mídia, é quase sempre útil usá-la. Apenas não subestime os riscos e perigos que vêm com isso.

### Construir histórias fortes

A mídia tende a usar 'histórias' que pensam que interessarão ao público. A construção de histórias fortes para apresentar a jornalistas, organizações de notícias ou programas populares de televisão é crítica na comunicação da governança da água e da defesa de interesses anticorrupção. Indo mais fundo, a apresentação de histórias reais permite que os ativistas anticorrupção alcancem os seus objetivos de mídia de forma mais eficiente.

Para ilustrar, vamos examinar dois relatórios com tratamentos bem diferentes de uma única questão — a falta de banheiros em uma área de favela em Catmandu, conforme mencionado no Communications Toolkit da ActionAid. O primeiro relatório era um padrão com notícias de grande atualidade, 'um relatório factual sem opinião, tratando de um tópico ou evento grave'. A notícia de grande atualidade fornecia o 'o que', 'quando', 'como' e o 'por que' com respeito a cerca de 1.000 habitantes da favela em Catmandu sem banheiros, e a miséria e os perigos à saúde que enfrentavam em sua vida diária. Era uma boa reportagem do dia a dia. Mas então surgiu um segundo relatório. Estruturava-se em um estudo de

<sup>4</sup> Verificações do estilo de vida são em geral relatórios sobre modos de vida extravagantes de funcionários que não podem pagar por isso com os seus salários. Em muitos países da África, os funcionários locais que não podem bancar, mas que dirigem BMWs, são geralmente vistos como tendo se beneficiado da corrupção.



Os trabalhadores migrantes em Bangalore, na Índia, sem acesso à água potável, a recolhem de um cano gotejante que leva a água para vários apartamentos. © Patabi Raman

caso sobre Lohla, uma jovem da ‘casta de açougueiros’ que nunca havia saído da favela até o dia em que uma ONG local organizou para que ela e outros membros da comunidade fizessem uma viagem a Bombain para ver um projeto de latrina. O segundo relatório, usando citações diretas, descrevia como Lohla ficou impressionada com o que viu em uma comunidade de Bombain mais limpa, mais saudável e portanto mais feliz. Depois da visita, Lohla prometeu nunca se casar até que o seu próprio povoado tivesse também banheiros. Para as agências de notícias que publicaram a história, o estudo de caso de Lohla foi bem mais interessante do que a notícia de grande atualidade sobre a falta de banheiros.

Histórias sobre pessoas são geralmente preferidas a notícias de grande atualidade, simplesmente porque é mais fácil se identificar com outra pessoa do que com simples fatos e números. Uma história real de uma pessoa como Lohla, que dá à notícia uma fisionomia e um conjunto de eventos de fácil lembrança, é uma ferramenta poderosa para transmitir mensagens, discutir problemas e apresentar soluções. Quando acompanhada por uma análise significativa e relacionada a outras histórias pertinentes (por exemplo, os recursos para a construção de banheiros no povoado de Lohla podem ter sido engolidos pelo aumento exagerado e ilícito dos preços de cimento e outros materiais), não poderia ser mais poderosa. Uma questão relativamente complexa é apresentada de uma forma muito mais simples e direta com a qual mais leitores ou espectadores podem se identificar.

Outro exemplo são os cartões de opinião do cidadão em Bangalore (mencionados na Parte 2 deste módulo), que fornecem feedback dos pobres e outros grupos marginalizados sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos. Os CRCs passaram a ser amplamente publicados pela mídia, pois permitiam que as histórias pessoais sobre corrupção se tornassem um ponto de evidência coletivo poderoso, enquanto também apresentavam notícias de grande atualidade sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos. Os cartões de opinião simplesmente representavam a voz da comunidade amplificada muitas vezes para proporcionar maior apelo ou demanda por serviços públicos melhorados. Como ainda observa a ActionAid, os ‘estudos de caso (sobre pessoas) tornam real o abstrato e o acadêmico e ajudam a que o público se conecte mais forte e emocionalmente com o nosso trabalho. Os estudos de caso não somente exercem um papel importante em nosso trabalho com a mídia, eles também são essenciais para a nossa captação de recursos, política e trabalho de campanha’.

Um bom estudo de caso é aquele que descreve a questão e conta toda a história de como as pessoas estão sendo afetadas. A WIN está em uma posição de desenvolver vários estudos de caso e histórias fortes que podem

inspirar outras pessoas para que se tornem contadores de histórias fascinantes sobre a determinação, mudança e inovação da frente anticorrupção.

### Construção de provas com base no caso para a defesa de interesses

Os usuários deste manual em algum ponto podem precisar de provas cabais sobre a corrupção para a sua defesa de interesses. Pesquisas sobre maus procedimentos, feitas com atenção e com base em levantamento de dados e coleta de provas sólidas, podem ser um componente bastante poderoso de uma estratégia de mídia. Exemplos com base em casos e relacionados a um contexto mais amplo de eventos recorrentes da corrupção reproduzida socialmente e institucionalizada podem ser as histórias mais fortes que podem impulsionar a mudança na política, inspirar outras pessoas e igualar os esquemas de corrupção mais sofisticados. É, portanto, necessário discutir uma introdução ao relatório investigativo – que significa simplesmente a construção de provas com base no caso para a defesa de interesses<sup>5</sup>.

Embora seja certamente uma tarefa assustadora, é bem possível para as pessoas comuns, em grupos ou individualmente, fazer a sua própria construção de provas. Contudo, é bom mencionar algumas palavras de cautela. Tal tarefa pode ser artilosa e acabar sendo mais complicada do que você pensa. A coleta e a construção de provas exigem aptidão, paciência e um faro para maus procedimentos, o que fica mais afiado com a prática do que apenas pela leitura de referências (como este manual), ou treinamento em seminários em sala de aula. A tarefa básica da investigação é rastrear, coletar, analisar, estudar ou verificar fatos e informações. Poucos erros podem ser feitos nesta tarefa básica. A etapa seguinte, contudo — elaborar hipóteses e conclusões — é quando são cometidos, em geral, erros graves e grandes.

Já foi evidenciado que o processo investigativo é uma atividade encontrada em todas as áreas do esforço humano. Acadêmicos, economistas, médicos, restauradores e outros em suas respectivas profissões se envolvem em investigações diariamente. Mesmo um comprador em busca da melhor barganha pode ser um investigador: fazendo perguntas, procurando por sinais, pesando as opções ou examinando como as pessoas se comportam. Assim, é uma boa ideia não subestimar o que isso representa. As investigações nem sempre levam às soluções desejadas. Em vez de resolver questões, as investigações podem abrir uma Caixa de Pandora que ninguém está preparado para enfrentar. A aplicação da lógica e do raciocínio profundo nem sempre são bem ajustados. Não existe um único livro ou fórmula possível. Os pontos a seguir servem

<sup>5</sup> Nota importante: As filiais da Transparência Internacional se eximem de investigar casos específicos e individuais de corrupção, de acordo com o seu estatuto. Isto ocorre para evitar que se envolvam em disputas legais confusas, de modo que as filiais possam, assim, se voltar exclusivamente para o combate das estruturas e formas de corrupção.

meramente como uma introdução:

- » Antes de dar início à tarefa de construção de provas, seria útil estabelecer os objetivos da investigação ou pesquisa. Trata-se de um caso específico ou mais sobre as formas institucionalizadas de corrupção que precisam ser investigadas? Observe também que a construção de provas é mais eficaz quando realizada em um grupo ou por meio dos esforços coletivos que envolvem diversos participantes com percepções distintas, mas sobrepostas, da corrupção, que podem ser complementares e enriquecedoras.
- » A principal tarefa da construção de provas é a coleta de informações e a qualidade de tais informações varia bastante. Por exemplo, o que é geralmente coletado como boato, especulação ou disse-me-disse pode ser útil, mas isto não constrói um caso em comparação, por exemplo, com o depoimento de uma testemunha (o oposto do boato), que de fato entregou o suborno ou a declaração de uma vítima que fora ameaçada. O ponto desencadeante é sempre a posse da prova cabal — a prova conclusiva do mau procedimento que é praticamente impossível de contestar. Um funcionário público apanhado em flagrante aceitando um suborno é um exemplo de prova cabal.
- » Os investigadores profissionais investem tempo, esforços e recursos para estudar e se familiarizar com as leis aplicáveis e a literatura acadêmica dos casos em que estão trabalhando. Não há nada como fazer o seu dever de casa. A legislação e a leitura acadêmica fornecem os fundamentos necessários para conduzir as investigações no caminho certo, mas podem ser enfadonhas ou muito entediadas para a maioria das pessoas. Da mesma forma, é quase impossível analisar todas as leis e estatutos relacionados de antemão. Pode ser simplesmente uma perda de tempo. Apesar disso, fazer uma pesquisa sobre as normas jurídicas correspondentes que impeçam ou encorajem a corrupção desde o início — quando a investigação ainda estiver sendo planejada — pode ser um investimento de tempo importante que o colocará no caminho certo.
- » Fale com as pessoas — elas são fontes de informação. Obtenha citações ou declarações oficiais, reúna opiniões e peça que lhe expliquem os documentos ou confirmem o que você já sabe. Pense em termos de um 'elenco de personagens' ao coletar provas — há atores principais, coadjuvantes, pessoas afetadas, peritos ou observadores silenciosos que podem ter valiosas percepções ou informações. Pense em termos de perdedores ou vencedores, informantes ou delatores, amigos ou inimigos. Mas sempre verifique a credibilidade. Faça perguntas diretas (não sim-não) que esclareçam (O que exatamente você quer dizer?), que investiguem

(Como você sabe aquilo?), que desafiem a objetividade (A sua crítica diz que...) e verifique o motivo. Alguns delatores motivados por vingança (por exemplo, aqueles que perderam ou que foram excluídos de um esquema de suborno) podem estar fornecendo dados que sejam mais sensacionais e menos exatos. Mas mesmo os delatores sinceros que fornecem dados verídicos também podem ter informações incompletas sobre o que esteja acontecendo.

- » Obtenha documentos e siga a sua trilha. Isto pode ser considerado como a 'apólice de seguro' do investigador — a prova concreta embasando as reclamações e posições futuras. Projetos de infraestrutura e gastos públicos sempre têm uma trilha documental — propostas orçamentárias, transcrições de audiências, termos de referência, procedimentos de licitação ou documentos do projeto. Eles podem, algumas vezes, estar em formato eletrônico ou disponíveis pela Internet. Documentos constitutivos de licitantes, relatórios da empresa, anuários e diretórios são geralmente documentos úteis e disponíveis ao público. Mas lembre-se de que, como as pessoas, os documentos podem mentir. As informações também precisam ser verificadas, ou 'trianguladas' (verificadas contra outras fontes). Conseguir aliados internos também pode ser um passo útil para se ter acesso, em especial a documentos que são legalmente de domínio público, mas que estão sendo mantidos longe das vistas por funcionários corruptos. Os documentos internos podem ajudar a mostrar divergências em dados publicados oficialmente.
- » Saiba como identificar um sinal de alerta (red flag) (ver o Exercício 2 no Módulo 3). Os sinais de alerta mais óbvios são: ausência de licitação pública; vínculos entre os licitantes e aqueles envolvidos na concessão de contratos; mudanças de última hora ou inserções na lei orçamentária; superfaturamento; prescrição de tecnologia de ponta e cara, quando estão disponíveis alternativas mais baratas e prontas; intervenção de patronos poderosos; a concessão de bonificações; auditoria frágil; documentos com informações improváveis ou ilógicas; etc. Mas os sinais de alerta devem ser verificados também, pois algumas vezes podem ser causados por simples erros administrativos, não por esquemas de corrupção.
- » E boa prática sempre verificar qualquer caso individual que tenha identificado em comparação com outros casos similares do passado, para determinar por que ou como as formas específicas de corrupção se tornaram institucionalizadas. Usando dados das investigações anteriores pode ser bastante útil caso a análise e a apresentação dos dados reciclados sejam enquadradas de uma forma





Comprando água no mercado negro, Luena, Angola.  
Imagem por cortesia da WEDC © Wayne Conradi.

contextual. Por exemplo, os relatórios da auditoria geralmente citam casos individuais de corrupção, mas não contextualizam o motivo da ocorrência do problema (e/ou a sua ocorrência continuada), ou como pode ser evitada, impedida ou sancionada após a sua ocorrência.

Como conclui um grupo respeitável de jornalistas das cruzadas, o relatório investigativo é simplesmente um bom relatório. O que o torna diferente dos outros tipos de relatório é que, enquanto geralmente exige mais tempo de pesquisa, ele revela novas informações, não somente os resultados da investigação de outra pessoa. O relatório investigativo se baseia grandemente em documentos e entrevistas abrangentes e pode envolver algumas ferramentas e métodos de resolução de crimes<sup>6</sup>.

A construção de provas com base em casos não trata de brigas caluniosas com funcionários públicos suspeitos de corrupção. Trata-se de focalizar na prestação de contas de instituições e pessoas exercendo o poder e tornando aquele poder mais transparente. Trata-se de uma crença no papel de fiscalização da sociedade civil e da mídia, e no seu poder para catalizar reformas.

### CONCLUSÃO – AS FERRAMENTAS DA DEFESA DE INTERESSES PRODUZEM SOLUÇÕES ANTICORRUPÇÃO

As partes precedentes deste módulo — todas retiradas de experiências reais e do trabalho de organizações em diferentes partes do mundo — enumeram várias ferramentas que foram usadas para influenciar a mudança. A familiaridade com as várias ferramentas e como as outras pessoas as usam é uma etapa importante rumo ao desenvolvimento de um entendimento abrangente da defesa de interesses.

Algumas ferramentas são simples, enquanto outras são mais elaboradas ou complexas. Há determinados produtos da defesa de interesses — produzidos pelo uso de algumas ferramentas — que depois se tornam eles próprios uma ferramenta. Por exemplo, as ferramentas de pesquisa que foram usadas para produzir o GCR 2008. Mas o GCR também pode ser usado depois como uma ferramenta em si para a construção da conscientização ou como peças centrais de campanhas de defesa de interesses, quando são lançadas localmente para iniciativas anticorrupção mais básicas.

O que pode ser classificado como ‘simples ferramentas’ são dispositivos como a ‘árvore de influências’, a análise SWOT ou os objetivos SMART. As ferramentas mais elaboradas mencionadas incluem manuais de campanha, manuais de defesa de interesses ou kits de diferentes organizações. Os relatórios que estabelecem de modo claro a pauta da política também podem ser considerados como uma ferramenta mais complexa. Estas ferramentas básicas na defesa de interesses, por assim dizer, levaram ao desenvolvimento de soluções anticorrupção particularmente adequadas a ambientes mais definidos e objetivos mais específicos, como:

- » Pactos de integridade
- » Acordos anticorrupção
- » Regras de compra sob medida
- » Cartões de opinião do cidadão
- » Administração financeira e tomada de decisão transparentes

As ferramentas orientadas para a mídia incluem o relatório investigativo e a construção de estudos de caso para histórias fortes. Tais ferramentas estão disponíveis para a sociedade civil usar e aplicar. Muitas outras ferramentas estão disponíveis para diferentes grupos, como Business Principles for Countering Bribery (Princípios Empresariais de Combate à Propina), Budget Monitoring (Monitoramento de Orçamentos) e Community Scorecards (Fichas de Avaliação da Comunidade). Elas promovem o esforço da sociedade civil no sentido de fortalecer a integridade no setor de águas e defender o bem público.

#### Fontes:

ActionAid, Communications Toolkit, 2007, ActionAid, Johannesburg.  
Anistia Internacional, Campaigning Manual, 1997, [www.amnesty.org/en/library/info/act10/002/1997](http://www.amnesty.org/en/library/info/act10/002/1997).  
KPMG International, 2006, ‘Fraud Risk Management: Developing a Strategy for Prevention, Detection and Response’ (Gerenciamento de Risco de Fraude: Desenvolvendo uma Estratégia para Prevenção, Detecção e a Resposta), [http://www.kpmg.com/aci/docs/fraud\\_risk/Fraud\\_Risk\\_Web11\\_01\\_06.pdf](http://www.kpmg.com/aci/docs/fraud_risk/Fraud_Risk_Web11_01_06.pdf)  
Philippine Center for Investigative Journalism, 2003, ‘Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide’ (Investigando a Corrupção: Um Manual Faça-Você-Mesmo).  
T.W.A. Morley, C.A. Sennenwald and J.A. Tsukayama, The Process of Investigation: Concepts and Strategies for Investigators in the Private Sector (O Processo de Investigação: Conceitos e Estratégias para Investigadores no Setor Privado), Segunda Edição (Oxford: Butterworth-Heinmann, 2003).  
WaterAid, ‘Advocacy: What’s it all About?’ (Defesa de Interesses: De que se Trata?), 2001, <http://www.wateraid.org/documents/advocacysb.pdf>.

<sup>6</sup> O Do-It-Yourself Guide on Investigative Reporting (Manual Faça-Você-Mesmo sobre Relatórios Investigativos) publicado pelo Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ) está relacionado como leitura nos websites do Banco Mundial e da UNDP. Os relatórios do PCIJ são amplamente usados em faculdades de jornalismo em muitos países, inclusive nos Estados Unidos. Foi o relatório do PCIJ sobre aquisições de propriedade do antigo Presidente filipino Joseph Estrada que levou à sua condenação em 2007 pelo crime de desvio de dinheiro.



**NOTAS**



Two women working in paddy field © HowerSia / iStock

# Pesquisar para Agir

- Seleccionando Questões, Mapeamento e Análise de Risco



**Devido à natureza sensível das práticas de combate à corrupção, a investigação fidedigna é essencial. Este módulo apresenta uma breve introdução sobre o mapeamento do risco da corrupção para o setor da água. O mapeamento de risco é uma abordagem sistemática para identificar as oportunidades de corrupção nos processos de tomada de decisão e requer um conhecimento profundo da indústria e comentários colhidos tanto de especialistas quanto de usuários finais.**

**Para aqueles indivíduos e organizações que estão apenas começando a participar e conhecer os problemas ligados à integridade no setor da água, este módulo inclui um exercício de brainstorming simples para identificar os riscos de corrupção e as possíveis soluções. No final deste módulo, o usuário deve estar capacitado para:**

- » **Entender a complexidade do setor da água, e assim selecionar sistematicamente e priorizar os problemas para aceitar o desafio do combate à corrupção.**
- » **Conhecer as possibilidades de identificar os riscos de corrupção e destacar (‘colocando bandeiras vermelhas / sinais de alerta’) os pontos onde possam vir a acontecer casos de corrupção.**
- » **Entender a tipologia das interações da corrupção no setor da água com base na estrutura do diagnóstico usada para apontar as áreas problemáticas.**

## INTRODUÇÃO

WIN e suas coalizões estão focadas em um objetivo principal: integridade no setor da água, combatendo a corrupção. Ter um objetivo claro pode facilitar a tarefa de selecionar um problema a ser enfrentado, mas, ainda assim, há uma série de questões relacionadas que requerem mudanças. Portanto, há uma necessidade de priorizar preocupações, ou de fazer um cronograma das diversas tarefas da reforma.

Tomemos por exemplo uma situação em uma cidade onde o roubo de água, as ligações clandestinas ou a venda de água superfaturada tornaram-se incontroláveis. É importante pensar cuidadosamente como nós queremos mudar tal situação. Em vez de ir de frente em denunciar ou expor ladrões de água ou fornecedores que superfaturam, pode ser mais útil iniciar o trabalho de combate à corrupção conscientizando sobre por que a água é escassa, em primeiro lugar. Poderia haver um bom número de problemas não resolvidos a considerar – a verdadeira razão pela qual a água se tornou escassa na cidade, e por isso, o aumento de roubo, ligações clandestinas e outros problemas. Ou, o problema também pode ser falta de investimento por parte do governo, ou simplesmente falta de capacidade técnica da concessionária.

A questão de fundo é que a indústria da água é complexa, e problemas de corrupção podem partir desse setor ou influenciá-lo. A seleção e priorização de problemas é um primeiro passo para tornar mais eficiente o trabalho de combate, com mais impacto. A corrupção não será eliminada da noite para o dia, ou no decurso de uma única campanha. É preciso identificar todos os seus componentes de forma sistemática e coletar metodicamente as informações de cada um.

Todo aquele que esteja desenvolvendo um projeto no setor da água, seja em grande escala (como uma hidrelétrica), ou pequena (como abastecimento de água e saneamento numa parte de uma favela), deve fazer quatro perguntas fundamentais:

- 1 As políticas e ações de combate à corrupção foram concebidas desde o início?** Limpar depois é difícil e caro.
- 2 O contexto local da água está sendo considerado?** Uma mesma solução não serve para todas as situações no combate à corrupção, e entender as condições locais é um pré-requisito para a elaboração de reformas eficazes.
- 3 As necessidades dos pobres estão sendo atendidas?** O combate à corrupção não se opõe, de forma alguma, às necessidades dos pobres.
- 4 A corrupção está sendo combatida tanto de cima (políticos e altos funcionários) quanto de baixo (a comunidade, os funcionários, o público em geral) e dos lados (esforços externos de outras partes como imprensa, outras ONGs etc.?)** É necessário criar vontade política e conduzir a uma reforma institucional, mas isso só será possível com uma abordagem de baixo para cima que se proponha colocar freios e contrapesos naqueles que estão no poder.



Angola. Image courtesy of WEDC. © Wayne Conradie.

Além dessas perguntas iniciais importantes, mas genéricas, algumas perguntas mais específicas precisam ser respondidas. Para responder a essas e outras perguntas de forma mais detalhada e sistemática, pode-se aplicar o Mapeamento de Risco da Corrupção. Essa ferramenta ajuda a identificar, avaliar e destacar quais os riscos de corrupção e oportunidades em um setor ou área determinada.

### O mapeamento do risco de corrupção no setor da água

O mapeamento de riscos ajuda a identificar os riscos de corrupção e as oportunidades em um setor e país dados. A metodologia varia de acordo com cada situação específica, mas a ideia básica é identificar, avaliar, comparar e priorizar sistematicamente oportunidades e riscos de corrupção específicos dentro de um conjunto de atores, atividades ou dentro de uma organização. Mais especificamente, os objetivos do exercício de mapeamento de risco são determinar os riscos de corrupção que têm o maior impacto sobre a indústria, classificar a probabilidade dos riscos, identificar riscos prioritários para os quais conceber estratégias corretivas ou reformas sistêmicas. A ferramenta também ajuda a documentar e ter evidências que podem ser utilizadas para respaldar campanhas de combate à corrupção e identificar possíveis soluções que respondem a necessidades operacionais.

O mapeamento de risco, por requerer um conhecimento profundo do setor e opiniões colhidas tanto de especialistas quanto de usuários finais, talvez seja uma tarefa mais apropriada para instituições acadêmicas ou organizações não governamentais. Mas isso não significa que ativistas anticorrupção não possam levá-lo adiante, e é fundamental que o know-how deles seja considerado e que seja reconhecida a importância de suas opiniões.

#### QUADRO 3.1 MAPEAMENTO DE RISCO DE CORRUPÇÃO

**Etapa 1** Desenvolver uma estrutura de diagnóstico baseada nas interações e nos processos típicos envolvidos no fornecimento de um serviço e o risco potencial de corrupção em cada etapa do processo.

**Etapa 2** A estrutura de diagnóstico pode, assim, ser aplicada a um programa em particular ou contexto de serviço.

**Etapa 3** Uma vez que os riscos foram identificados, devem ser classificados. As bandeiras vermelhas podem ser identificadas como sinais de alerta de acordo com a probabilidade e significância do risco de corrupção.

#### QUADRO 3.2: EXERCÍCIO DE BRAINSTORMING (TABELA 4: CONTINUAÇÃO)

Antes de decidir se gostaria de iniciar um exercício de mapeamento de risco mais abrangente, é aconselhável realizar um brainstorming para ter alguma base para a avaliação sistemática dos potenciais para corrupção. Pode ser um primeiro passo, anterior a um exercício de mapeamento de risco, que pode requerer pesquisa adicional, entrevistas de follow-up, observações do participante etc. O brainstorming é uma ferramenta muito utilizada para estimular o pensamento criativo para gerar ideias ou encontrar soluções para um determinado problema. Essas sessões de brainstorming permitem a você gerar uma **resposta geral de políticas** a sintomas de aumento de corrupção no setor da água (Amostragem 1) e têm por objetivo identificar fraudes e estratégias e cenários delitivos mais **específicos** (Amostragem 2). Adapte ou modifique as sessões às suas necessidades específicas.

## ETAPA 1: ESTRUTURA DE DIAGNÓSTICO

Para começar um exercício de mapeamento de risco, é de grande ajuda iniciar com um quadro baseado nos processos ou interações típicas, resultantes do fornecimento de um serviço específico. Um exemplo para esse quadro é a Estrutura da Cadeia de Valor que foi apresentada no GCR 2008 e mostrada na Tabela 5<sup>7</sup>. Para cada processo ou interação, os riscos potenciais de corrupção são listados. Isso é apresentado no exemplo abaixo:

- » Entre **funcionários públicos**. Isso inclui práticas de corrupção em alocação de recursos, como o desvio de fundos destinados a uma rede de abastecimento de água para o pagamento da melhoria de uma estrada próxima à casa de um determinado político. Também podem ser incluídos os subornos para determinar os resultados das decisões da administração de recursos humanos – como pagamentos a indivíduos por recolocações e indicações para posições mais lucrativas. Quanto maior o salário potencial, maior o suborno para obter a posição<sup>8</sup>.
- » Entre **funcionários públicos e atores privados**. Isso inclui várias formas de suborno e fraude que acontecem em relação a licenciamento, contratação e construção. O conluio ou a manipulação de ofertas é típico nos processos de licitação de países desenvolvidos e em desenvolvimento, envolvendo tanto atores nacionais quanto internacionais.
- » Entre **funcionários públicos e usuários/cidadãos/consumidores**. Essas práticas, conhecidas como corrupção administrativa ou 'jeitinho'<sup>9</sup>, permitem que certos lares mais ou menos pobres, agricultores e outros usuários, obtenham água mais rapidamente ou a um custo mais baixo do que outros.

## ETAPA 2: MAPEANDO E CLASSIFICANDO RISCOS DE CORRUPÇÃO E OPORTUNIDADES

A estrutura de diagnóstico deve ser aplicada, portanto, a um programa específico ou a um serviço em um contexto determinado, para identificar que riscos parecem acontecer nos vários processos e interações nesse caso particular.

A tabela 6 mostra um modelo de exercício de mapeamento de riscos focado no **abastecimento de água nos lares**. O modelo pode ser modificado e adaptado para outros setores e para o contexto local, mas é importante manter consistentes os quatro pontos do processo enumerados passo a passo na primeira coluna.

O exercício de mapeamento pode ser feito por pesquisas com usuários, fornecedores e outros atores-chave, para levantar suas percepções dos riscos, ou por meio de análise e controle de orçamentos e gastos para detectar onde aconteceram os desvios.

Uma vez que os riscos tenham sido identificados, devem ser classificados de acordo com **probabilidade, importância e impacto** (ver Tabela 6:2, e Figura 1: Estrutura de Risco). É relativamente fácil classificar a probabilidade de riscos específicos, mas é mais difícil avaliar sua importância. O critério para avaliar a 'importância' deve ser claramente especificado: Qual é a quantidade de recursos envolvidos? Qual é o efeito sobre a reputação e credibilidade da organização? Qual é o impacto no público? Qual é o efeito sobre os pobres? Quais as implicações legais? etc.

Deve-se considerar também que as práticas individuais de corrupção podem parecer ter um impacto pequeno, mas se acontecem com frequência (alta probabilidade), sua importância conjunta deve ser considerada alta.

<sup>7</sup> Adaptado de J. Plummer e P. Cross [2007], "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue".

<sup>8</sup> Como foi afirmado anteriormente neste guia, as formas de corrupção entre diversos atores do setor público respondem não apenas a motivações econômicas, mas também ao nepotismo, ao clientelismo, ao aumento da exposição da imagem etc.

<sup>9</sup> Embora essa corrupção seja chamada de "menor" ou "jeitinho", há efeitos adicionais que impactam de maneira mais forte o desempenho e a eficiência.





Peixes num rio no condado de Shengjiu, China, cobertos de bolhas. © Stephen Voss

### ETAPA 3: BANDEIRAS VERMELHAS

O termo bandeiras vermelhas é utilizado para identificar sinais de perigo aos quais prestar maior atenção. Alertam tomadores de decisão e investigadores ou o público sobre a possibilidade de práticas de corrupção – padrões, comportamentos ou documentação suspeitos, que sugerem que os procedimentos não têm sido seguidos corretamente e requerem mais investigação. Uma vez que os riscos foram identificados e classificados (Etapa 2), podem ser sugeridas **bandeiras vermelhas** para cada área de risco, para ajudar a detectar práticas de corrupção reais. As **bandeiras vermelhas** sempre devem estar vinculadas a casos anteriores de tipos de corrupção similares com o objetivo de incrementar sua utilidade e sua importância (Tabela 6:3).

Por exemplo, poderia haver um risco de conluio entre os participantes de um processo de licitação (a prática de corrupção real); uma **bandeira vermelha** seria a repetição de padrões de contratos que são licitados por um mesmo grupo.

Uma ferramenta que pode ser utilizada para a Etapa 3, para quantificar e qualificar todas as **bandeiras vermelhas** detectadas, é o quadrante de risco (ver Figura 1). Esse é um gráfico simples que vincula a importância e a probabilidade. Cada **bandeira vermelha** pode ser relacionada de acordo com sua importância (quão forte pode ser o impacto se isso viesse a acontecer de fato) e probabilidade (é mais ou menos provável que aconteça?). Alguns atos de corrupção terão um impacto mais adverso; outros têm mais probabilidade de acontecer. Como tal, uma bandeira vermelha que causa um grande impacto e é mais provável de acontecer pode ser localizada no quadrante 4. No extremo oposto há uma **bandeira vermelha** que causa um impacto pequeno e é menos provável de acontecer. Sem dúvida, isso será, em grande medida, um julgamento subjetivo, mas o que o quadrante pode proporcionar é uma classificação mais sistemática dos riscos.

### CONCLUSÃO

Como podemos observar, um mapa de risco não é um mapa no sentido convencional, mas uma ferramenta que ajudará a demarcar esses processos ou lugares onde a corrupção acontece e, dessa forma, proporcionar um guia sobre o que pode ser feito e o que ainda precisa ser estudado. É um tipo de abordagem sistemática que ajuda a avaliar riscos comparados entre um conjunto de atores ou atividades dentro de uma organização e pode, assim, auxiliar na identificação das áreas que prioritariamente precisam ser reformadas. No curto prazo, pode destacar a necessidade de mudanças em operações. Fornece evidências para respaldar campanhas de defesa de interesses, mas também fornece um trabalho prévio para identificar potenciais soluções, desenvolver uma estratégia de reforma e torná-la um plano de ação.

Selecionar problemas, mapear os riscos e diagnosticar são atividades de pesquisa aplicadas à ação. Embora esses passos possam ser considerados tediosos ou complicados demais, optar por atalhos pode, às vezes, comprometer a qualidade das campanhas. Essas atividades de pesquisa devem ser consideradas investimentos a médio e longo prazo, que configuram alicerces estáveis para o trabalho de defesa de interesses. É parte de um planejamento estratégico determinar, já no começo, os esforços e recursos que serão destinados para as atividades de pesquisa. O volume de trabalho, tempo e expertise demandado por essas práticas de pesquisa é também uma razão importante pela qual a WIN insiste na importância de formar coalisões, de maneira que os recursos e o conhecimento possam ser combinados e mais pessoas e organizações possam estar envolvidas em uma iniciativa conjunta de pesquisa. Quando essas pesquisas são implantadas por meio da formação de coalisões, se tornam mais valiosas e não se desperdiçam esforços.

#### Fontes:

Effective Meetings, <http://www.effectivemeetings.com>  
 Fighting Fraud with the Red Flags Rule, 2009, Federal Trade Commission, <http://www.ftc.gov/bcp/edu/pubs/business/idtheft/bus23.pdf>  
 KPMG International, 2006, 'Fraud Risk Management: Developing a Strategy for Prevention, Detection and Response', [http://www.kpmg.com/aci/docs/fraud\\_risk/Fraud\\_Risk\\_Web11\\_01\\_06.pdf](http://www.kpmg.com/aci/docs/fraud_risk/Fraud_Risk_Web11_01_06.pdf)

**TABELA 4: EXERCÍCIO DE BRAINSTORMING – QUAIS SÃO OS PROBLEMAS?**

Passos básicos a seguir	Amostragem 1: Brainstorming coletivo Encontrar uma solução para o problema	Amostragem 2: Brainstorming coletivo “Pensar como um ladrão”
<p>Programar o brainstorming. Preparar os participantes – que podem ser separados em grupos de pessoas que pertencem a uma organização, que impulsionam campanhas, ex- funcionários, consumidores, vítimas etc.– para que expliquem o problema a ser analisado. Uma pergunta específica, formulada adequadamente, pode facilitar um melhor fluxo de ideias.</p>	<p>O problema a ser resolvido é: roubo de água e conexões ilegais ('gatos') são cada vez mais frequentes e ninguém se sente motivado para fazer algo a respeito. A pergunta é: Por onde começamos a lidar com esse problema? (Escrever a pergunta na sala para que todos vejam).</p>	<p>Uma importante organização doadora aprovou um projeto de construção de um sistema hídrico com um valor de vários milhões de dólares, e agora foi anunciada uma licitação. Pergunta chave: Quem será o ladrão, como e quando irá agir? Os participantes devem ser encorajados a focar na questão e fornecer detalhes, em vez de respostas gerais.</p>
<p>Convidar pessoas com variados antecedentes, conhecimentos e expertise para o brainstorming. Garantir que todos possam falar abertamente (ou seja, a presença de um chefe ou político pode fazer com que os empregados não falem). A confiança é importante entre os participantes: deve-se garantir que eles sintam liberdade e segurança para dar a conhecer informações que serão usadas de forma anônima, a fim de proteger a identidade, e que sua identidade, trabalho e segurança pessoal não serão afetados.</p>	<p>São convidados os membros potenciais e ativos da coalizão para a integridade no setor de água. As pessoas que são conhecidas por terem pontos de vista que podem ser de utilidade também são convidadas. Suas perspectivas podem ser sobre como acontece a corrupção, ou até que ponto as conexões ilegais afetam a população em geral, mas particularmente os setores mais pobres.</p>	<p>Para garantir que os participantes estejam familiarizados com o projeto e os processos de licitação, devem-se proporcionar boletins informativos, documentação relevante sobre o projeto ou convidar personalidades a falarem ao início do brainstorming.</p>
<p>Esclarecer as normas básicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Não é permitida a crítica de ideias.</li> <li>» Todas as ideias são encorajadas, independente de quão “absurdas” possam ser.</li> <li>» Quanto mais ideias, melhor.</li> <li>» Os participantes podem tentar combinar ou desenvolver as ideias dos outros.</li> </ul>	<p>As mesmas normas básicas da Amostragem 1 devem ser seguidas. Contudo, é importante não usar nomes reais, mas apenas a descrição da função de cada um (por exemplo, no lugar de Sr. X, devem dizer “empregado do projeto A”, ou “membro do conselho de licitação X”). Mesmo em um brainstorming, especialmente se as conclusões forem colocadas por escrito, isso poderia dar origem a um processo por difamação. Essa prática também ajuda identificar formas de corrupção, em lugar de apresentar casos individuais de forma sensacionalista.</p>
<p>O brainstorming coletivo não deve durar mais de 30-40 minutos.</p>	<p>Para ajudar a focar, cada vez que um participante der uma resposta (por exemplo, “deveríamos começar com os fornecedores de água que sobretaxam a água porque esse é o problema mais profundamente arraigado”), o líder do grupo deve formular perguntas complementares (por exemplo, “mas por que eles sobretaxam?”).</p> <p>Se os participantes não estão de acordo com as ideias apresentadas, é melhor postergar o encontro e programar um novo brainstorming mais adiante.</p>	<p>Para ajudar os participantes a manter o foco, as possíveis áreas de corrupção são colocadas na parede, para que possam ser vistas por todos. Por exemplo: » Inclusão ou exclusão indevida de empresas no processo de licitação. » As empresas que participam da licitação têm vínculos com pessoas que influenciam na decisão da contratação. » Conluio por parte de empresas ofertantes para aumentar ou reduzir artificialmente os preços. » Abastecimento deliberado de materiais ou equipamentos de qualidade inferior. » Cálculo excessivo deliberado de quantidades. » Fracasso do sistema de controles para aprovação (de pagamentos, entregas etc.)etc.).</p>



Brainstorming coletivo © Water Integrity network

#### TABELA 4: EXERCÍCIO DE BRAINSTORMING – QUAIS SÃO OS PROBLEMAS? (CONTINUAÇÃO)

##### Passos básicos a seguir

Frisar a importância de se abster de formular comentários que reprimam o intercâmbio de ideias ("frases desalentadoras").

##### Amostragem 1: Brainstorming coletivo Encontrar uma solução para o problema

"Frases desalentadoras" habituais às quais prestar atenção:

- » "Não temos capacidade para lutar contra isso"
- » "Nunca funcionaria"
- » "O governo será contrário a essa ideia"
- » "Não é nossa responsabilidade"
- » "Já tentamos isso antes"
- » "É uma excelente ideia, mas não é para nós"
- » "Não."

##### Amostragem 2: Brainstorming coletivo "Pensar como um ladrão"

Lembrar aos participantes que o objetivo do brainstorming não é capturar o ladrão nem evitar que ele ataque. É importante se ater ao objetivo: identificar o ladrão e saber como irá atacar. As soluções podem ser analisadas em uma sessão posterior. Estar atentos a "frases desalentadoras", como:

- » "Não, isso não vai acontecer".
- » "Esse não é um problema para nos preocuparmos".

Os grupos pequenos não requerem tanta formalidade e permitem que as pessoas se sintam mais à vontade. Se houver muitos participantes, devem ser divididos em grupos menores.

O principal é garantir que cada participante se sinta à vontade para pensar, expor as suas ideias de forma criativa e falar.

Pode ser útil lembrar aos participantes que, embora o exercício aborde uma situação hipotética, é possível que o ladrão ou os ladrões já estejam planejando sua estratégia.

Captar e registrar todas as ideias que surjam no grupo.

Pode-se utilizar um quadro, um flip chart ou blocos de notas.

É provável que algumas ideias requeiram uma análise mais detalhada; nesse caso, o grupo deve garantir que irá voltar ao assunto mais adiante no brainstorming coletivo.

Se o intercâmbio de ideias esfriar, o líder deve intervir.

- » Voltar a ler algumas das ideias que escrevemos no quadro, já que isso pode abrir para novas ideias
- » Solicitar que um participante selecione uma ideia e explique os motivos pelos quais a escolheu. Isso pode propiciar novas conversas.
- » O líder do brainstorming deve guardar para si uma ou duas ideias que pode apresentar caso a discussão se esgote.

Além dos conselhos apresentados na Amostra 1, os líderes de grupos podem formular as seguintes perguntas para estimular o debate:

- » Quão real é a possibilidade de que o ladrão X ataque?
- » Quão sólidas são as defesas contra o ladrão X?
- » Por que as defesas tradicionais (isto é, as normas e os mecanismos de controle estatal, institucional e participativo) não conseguem prevenir o ataque ou aplicar sanções posteriormente?

Finalizado o brainstorming, preparar o relatório.

Editar as notas, ordenar as ideias em grupos relacionados e pedir a cada participante que selecione as 5 ideias que considera melhores. Perguntar por que acredita que essas ideias são as mais promissoras e como ele acha que podem ser implementadas.

Se o brainstorming foi positivo, programar um encontro complementar para analisar possíveis soluções.

##### Fontes:

Amnistia Internacional, Manual de acción, 1997,  
[www.amnesty.org/en/library/info/act10/002/1997](http://www.amnesty.org/en/library/info/act10/002/1997)  
Effective Meetings,  
<http://www.effectivemeetings.com>

**TABELA 5: QUADRO PARA DIAGNÓSTICO A PARTIR DA ESTRUTURA DA CADEIA DE VALOR DAS INTERAÇÕES DE CORRUPÇÃO NO SETOR DA ÁGUA**

	<b>Dentro do setor público</b>	<b>Entre setores público e privado</b>	<b>Entre o setor público, os consumidores e a sociedade civil</b>
Na formulação de políticas e a regulamentação, existe(m)...	<ul style="list-style-type: none"> <li>» restrição à normativa e a políticas a respeito da gestão de recursos hídricos, competência e monopólios?</li> <li>» conluio entre os ministérios: encobrimento do impacto ambiental/social dos projetos de energia hidrelétrica?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» restrição a políticas que afetam o processo de tomada de decisões na Gestão dos Recursos Hídricos?</li> <li>» subornos para a efetivação dos direitos relacionados com a água, extorsão para obter permissões e para processamento?</li> <li>» restrição à normativa (p. ex., dispensa de licenciamento, de avaliações de Impacto Ambiental, ignorar o impacto social)?</li> <li>» pagamento de comissões ilícitas para encobrir a contaminação?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» suborno destinado a silenciar o protesto público sobre o impacto ambiental e social?</li> </ul>
Na planificação e na elaboração de orçamentos, existe(m)...	<ul style="list-style-type: none"> <li>» decisões distorcidas por parte de políticos (lugar/tipo de investimento)?</li> <li>» desvio de fundos a pessoas, outros projetos ou subornos entre ministérios para a adjudicação de fundos?</li> <li>» corrupção na gestão de orçamentos locais (fraude, falsificação de contas/documentos, conluio nas localidades)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» suborno destinado a desviar o financiamento a projetos que requerem mais investimentos de capital (p. ex., abastecimento de água vs. melhoria de redes ou soluções de baixo custo para melhorar a eficiência)?</li> </ul>	
Nas contribuições de doadores, no financiamento e nas transferências fiscais, existe(m)...	<ul style="list-style-type: none"> <li>» conluio entre doadores e governos nas negociações sobre os objetivos para os gastos, desenvolvimento e qualidade, que influi no tipo de investimento no setor?</li> <li>» suborno, busca do benefício próprio e pagamento de propinas para garantir a transferência entre o Ministério da Fazenda e os ministérios do setor?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» conluio entre doadores e operadores privados nacionais (paralelo a acordos comerciais legítimos)?</li> </ul>	
Na gestão e no desenho de programas, existe(m)...	<ul style="list-style-type: none"> <li>» corrupção na administração do pessoal (p. ex., pagamentos em troca de designações em cargos lucrativos, subornos para obter promoções, transferências, benefícios salariais)?</li> <li>» decisões distorcidas (conluio com pessoas encarregadas de seleção/aprovação, artifícios)?</li> <li>» corrupção no governo local, na planificação por departamentos e na gestão orçamentária?</li> <li>» suborno destinado a distorcer a gestão da água e a construção de canais para benefício de funcionários?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» suborno destinado a alterar o desenho para aumentar a possibilidade de comissões ilícitas e fraude?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» incidência na adoção de decisões relativas aos projetos, a fim de beneficiar alguns usuários (seleção de local de desenvolvimento do projeto, equipamento, construção)?</li> <li>» suborno destinado a distorcer a gestão da água, a construção de canais e a programação das obras, para beneficiar a usuários ricos ou poderosos?</li> </ul>





Debate grupal. © Water Integrity network

**TABELA 5: QUADRO PARA DIAGNÓSTICO A PARTIR DA ESTRUTURA DA CADEIA DE VALOR DAS INTERAÇÕES DE CORRUPÇÃO NO SETOR DA ÁGUA (CONTINUAÇÃO)**

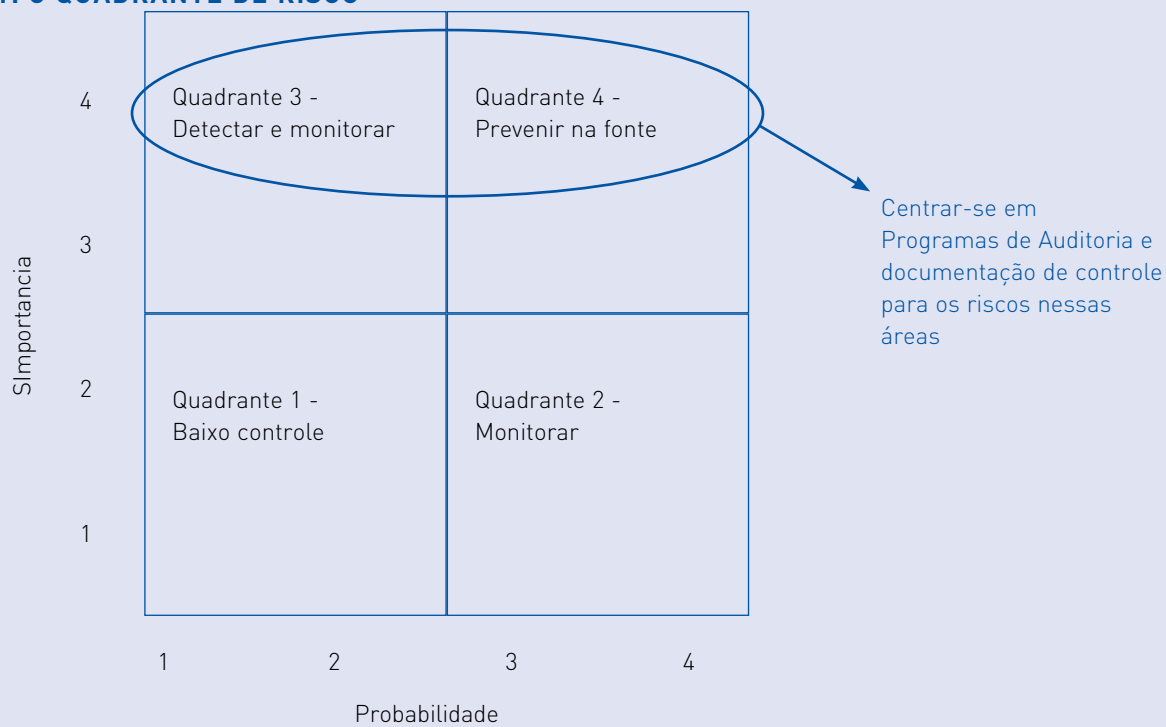
	Dentro do setor público	Entre setores público e privado	Entre o setor público, os consumidores e a sociedade civil
Na licitação e na contratação pública, existe(m)...	<ul style="list-style-type: none"> <li>» corrupção administrativa (fraude, falsificação de documentos, pagamentos em troca de silêncio)?</li> <li>» conluio entre departamentos/organismos em casos de corrupção na contratação pública, construção fraudulenta?</li> <li>» encobrimento e pagamentos em troca de silêncio em casos de corrupção na contratação pública?</li> <li>» incentivos ilícitos em espécie ou cargos laborais para ajudar políticos a manterem seus empreiteiros preferidos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» suborno/incentivos ilícitos para influenciar na organização de contratos/licitações?</li> <li>» suborno/incentivos ilícitos para influenciar na organização de contratos/licitações?</li> <li>» suborno/incentivos ilícitos para influenciar na organização de contratos/licitações?</li> <li>» corrupção na delegação da operação e da gestão: adjudicação de contratos, supervalorização de ativos, seleção, tipo, duração das concessões, exclusividade, decisões sobre tarifas/subsídios?</li> <li>» documentação fraudulenta, materiais não autorizados na construção?</li> </ul>	
Na construção, existe(m)...	<ul style="list-style-type: none"> <li>» encobrimento e pagamentos em troca de silêncio com relação à corrupção na construção?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» suborno e fraude na construção: a construção não respeita as especificações, ocultam-se trabalhos de qualidade inferior, materiais não especificados, pagamento insuficiente a trabalhadores, não cumprimento de trabalhos, demoras?</li> <li>» faturamento fraudulento: preços excessivos, superfaturamento por parte dos fornecedores?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» corrupção na construção baseada na comunidade (com tipos de práticas similares às da interação entre o setor público e o privado)?</li> </ul>
Na operação e manutenção, existe(m)...		<ul style="list-style-type: none"> <li>» superfaturamento por parte dos fornecedores, roubo/desvio de insumos (produtos químicos)?</li> <li>» evasão de regulamentações, especificações, normas sobre segurança e higiene?</li> <li>» falsificação de contas?</li> <li>» suborno para conseguir o desvio de água para irrigação comercial ou para a indústria?</li> <li>» suborno destinado a encobrir o despejo de águas residuais e a contaminação?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» corrupção administrativa com relação à água (acesso à instalação do serviço de água/ocultamento de conexões ilegais, não se realizam desconexões, fornecimento ilícito, uso de veículos do serviço público)?</li> <li>» corrupção administrativa para acelerar trâmites (ou conseguir um tratamento preferencial): manutenção de canais de irrigação, novas conexões?</li> </ul>
No pagamento (de serviços), existe(m)...		<ul style="list-style-type: none"> <li>» suborno destinado a conseguir uma extração excessiva por parte da indústria?</li> <li>» suborno, conluio para o faturamento fraudulento na irrigação comercial e na indústria?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» corrupção administrativa no pagamento/faturamento do abastecimento de água e saneamento e na água para irrigação?</li> <li>» falsificação de leitura em medidores, evasão ou pagamento parcial, aplicação de preços superfaturados?</li> </ul>

**TABELA 6: ELABORAÇÃO DE MAPAS DE RISCOS DE CORRUPÇÃO NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA NOS LARES**

<b>Passos a seguir</b>	<b>Amostragem 1: identificar riscos de corrupção no processo de alocação orçamentária</b>	<b>Amostragem 2: identificar riscos de corrupção de contratação pública</b>	<b>Amostragem 3: identificar riscos de corrupção entre os usuários finais</b>
1. Identificar o lugar ou os processos gerais onde podem surgir riscos de corrupção.	Devido à preponderância de obras de grande porte e vários tipos de monopólio, a complexidade técnica que limita a capacidade do público de participar em atividades de controle, a intervenção de diversas instituições (autoridade reguladora, governo central, empresa de serviços públicos, organizações locais etc.) e a sobreposição de jurisdições, entre outros fatores, o processo de alocação orçamentária em cujo marco se determina o financiamento para o setor de abastecimento de água e saneamento representa um âmbito ou processo propenso à corrupção.	O seguinte processo ou âmbito poderia ser o processo de contratação pública: que recursos são transferidos de um nível de uso a outro, ou do nível federal ao regional ou estadual. Em particular, podem-se identificar riscos de corrupção no modo como os recursos são utilizados para comprar infraestrutura ou serviços de engenharia.	Também é possível identificar riscos de corrupção entre os usuários finais. Por exemplo, numa comunidade de baixos recursos onde o abastecimento de água é realizado por meio de hidrantes públicos, pode haver uma série de problemas de corrupção e outros problemas similares para resolver.
2. Classificar os riscos em função de sua probabilidade e importância (ver também Tabela 3: O quadrante de risco).	A corrupção e o desvio de recursos podem ser detectados em todas as instâncias: distorção na seleção da localização do serviço, as perfurações ou os pontos de captação; "parcialidade" regional ou de outro tipo, quando em certas áreas se gasta arbitrariamente uma porcentagem do orçamento maior do que a designada; seleção de projetos em função das possibilidades de receber benefícios econômicos ou apadrinhamento político; falta crônica de pessoal em zonas rurais, com pagamentos irregulares para transferir o pessoal a zonas urbanas preferidas. Qualificar os riscos em função de sua probabilidade e importância (ver uma análise mais detalhada sobre o quadrante de risco a seguir).	O desvio de recursos e as irregularidades na administração podem incluir suborno a funcionários encarregados de compras, para que adequem as especificações e a programação de um projeto a determinados fornecedores, consultores ou empreiteiros favorecidos; projetos que apresentam um layout e, por conseguinte, um preço excessivo e assim aumentam as oportunidades de corrupção; mau uso de fundos públicos; cargos administrativos elevados em cada nível, o que reduz o nível geral de recursos disponíveis. Classificar os riscos em função de sua probabilidade e importância.	Riscos fundamentais a considerar: pagamento de subornos para conseguir novas conexões; construção de qualidade deficiente; localização de recursos hídricos (como hidrantes públicos) perto da residência de funcionários públicos; tratamento preferencial em serviços e reparos; conexões ilegais; falsificação de leitura nos medidores; faturamento e cobrança deficiente; cargos não especificados; etc. Classificar os riscos em função de sua probabilidade e importância.
3. Atribuir claramente as bandeiras vermelhas, invocando provas claras de riscos ou situações reais de corrupção.	Mediante a utilização de várias ferramentas – como estudos teóricos sobre alocação de recursos em nível nacional; descrição do processo de seleção e aprovação de projetos hídricos; um quadro com um catálogo de produtos (cimento, tubulação) e serviços (perfurações, instalação de tubulação) e seu valor de mercado; uma análise de quem se beneficia dos subsídios; ou uma análise dos mecanismos de controle – devem ser designadas claramente as bandeiras vermelhas àqueles pontos do fluxo de recursos ou à cadeia de abastecimento onde pode haver corrupção. A essa altura, podem ser úteis os resultados do exercício de brainstorming "pensar como um ladrão".	As ferramentas que podem ser utilizadas para identificar bandeiras vermelhas incluem: entrevistas com funcionários de distintos níveis do setor de abastecimento de água; constatação de informações durante encontros comunitários para fomentar a participação; leitura de relatórios de auditoria; revisão de especificações orçamentárias em nível estadual. Da mesma forma que com a amostragem 1, é possível que a coleta de dados enfrente obstáculos, tais como: os dados podem ser globais e não estar detalhados no nível da comunidade, de modo a permitir uma análise mais significativa; não é fácil resolver o problema dos materiais de qualidade inferior; o controle integral do orçamento não é uma tarefa fácil.	Os Cartões de Opinião do Cidadão nos quais os usuários finais expressam sua opinião sobre os procedimentos de pagamento, as estruturas de prestação de contas, o acesso à informação e a participação da comunidade na planificação e no monitoramento do abastecimento de água são as ferramentas mais importantes para identificar as bandeiras vermelhas. Também se pode pedir aos fornecedores de serviços que respondam um questionário onde indiquem os problemas por eles enfrentados. Por último, também pode ser de grande utilidade uma especificação orçamentária onde se apresentem a quantidade e as fontes de água, as demoras e os gastos requeridos para a melhoria do sistema.
4. Minimizar o risco, prevenir ou mitigar os casos reais de corrupção por meio de coalizões e do trabalho de defesa de interesses.	O passo 4 é analisado nos módulos seguintes deste Manual de Defesa de Interesses, junto com a Introdução à Formação de Coalizões.		



Debate grupal © Water Integrity network

**GRÁFICO 1: O QUADRANTE DE RISCO****Fonte:**

[http://hosteddocs.toolbox.com/xyz\\_companys\\_antifraud\\_program\\_overview.ppt](http://hosteddocs.toolbox.com/xyz_companys_antifraud_program_overview.ppt)

**NOTAS**





Coenders / iStock

# Formação de coalizão

– Construção de Relacionamento com Aliados e Parceiros

# 4

**A Rede de Integridade da Água (WIN – Water Integrity Network) foi formada com o objetivo de apoiar as atividades contra a corrupção no setor de água no mundo inteiro por meio da formação de coalizões que possam atuar de um modo que pessoas ou organizações individuais não podem. Para ter sucesso contendo a corrupção no setor de água é preciso estabelecer e manter coalizões locais, nacionais e internacionais entre os setores dos quais participem todos os atores interessados. A própria WIN é um primeiro exemplo de distintos atores interessados que se associam com o fim de incrementar a integridade no setor de água.**

**Neste módulo, examinaremos o que é exatamente a formação de coalizões e como elas se estabelecem. Analisaremos as razões que justificam a necessidade de formar coalizões – em particular, por que a WIN adotou essa estratégia de ação. Citaremos exemplos de iniciativas de formação de coalizões anteriores para destacar ensinamentos importantes. Revisaremos as condições ou o meio nos quais se formam coalizões, e proporemos alguns passos-chave que podem servir de guia para estabelecer e manter coalizões para a integridade da água que sejam inclusivas, envolvam distintos setores e múltiplos atores interessados em vários níveis.**

## COALIZÕES NO SETOR DE ÁGUA

A formação de coalizões é comum no setor da água. Coalizões, plataformas ou fóruns de múltiplos atores interessados estão sendo difundidos, mantendo o setor ativo o ano inteiro com as inúmeras atividades e enchendo-o de siglas com as quais se identificam as diversas iniciativas.

O Conselho Mundial da Água é “uma plataforma internacional integrada por múltiplos atores interessados, que trabalha para garantir a água no mundo e foi criado em 1996 em resposta à crescente preocupação sobre o tema da água em nível global”. A cada três anos, organiza o Fórum Mundial da Água, que é considerado o evento internacional mais importante do setor. Existem dois grupos similares com um enfoque mais específico. A Global Water Partnership [Associação Mundial para a Água], também criada em 1996, é “uma rede aberta a todas as organizações que participam da gestão de recursos hídricos”. O Water Supply and Sanitation Collaborative Council [Conselho Colaborativo para Abastecimento de Água e Saneamento] “é uma associação global de distintos atores interessados, que trabalha para melhorar a vida das pessoas com menos recursos”. WWC, GWP e WSSCC são exemplos de coalizões com claras estruturas de organização e órgãos do governo, um secretariado ativo e financiamento relativamente estável. A WIN pode ser considerada um exemplo desse tipo de coalizão.

Existem outros tipos de coalizões que foram desenvolvidas em meio a processos ou impulsionadas por estes. Por exemplo, em 1998 foi organizada a World Commission on Dams [Comissão Mundial sobre Represas] como um “processo independente, internacional e multissetorial que aborda temas controversos vinculados a represas de grande porte”. Em 2001, foi criado um grupo de trabalho multissetorial internacional que incluía empresas do setor da água, organizações doadoras, sindicatos e ONGs para examinar a participação do setor privado no abastecimento de água e saneamento. Depois de publicar seu relatório “Global Water Scoping Process”, Water Dialogues iniciou “uma série de diálogos multissetoriais nacionais” que analisaram a política mais adequada para o abastecimento de água, especialmente para os setores pobres. Também foram estabelecidos certos mecanismos cujo único fim é facilitar a formação de coalizões ou, pelo menos, fortalecer o diálogo entre diversos grupos. Por exemplo, foi criado o projeto denominado “Building Partnerships for Development in the Water Sector” [Formar Coalizões para o Desenvolvimento no Setor da Água] com o fim de promover a prestação de serviços básicos aos setores pobres de países em vias de desenvolvimento “por meio do fortalecimento das relações institucionais entre o setor público, privado e a sociedade civil”<sup>10</sup>.

Também existem iniciativas de formação de coalizões, que se organizam de maneira mais informal ou são impulsionadas por movimento sociais. A Global Water Network afirma estar vinculada a um movimento ambiental global que congrega mais de 17.000 organizações em 174 países. O Blue Planet Project, famoso por seu ativismo, é “uma iniciativa global que trabalha com sócios de todo o mundo para alcançar hoje a meta de justiça no setor de água”.

<sup>10</sup> O Water Supply and Sanitation Collaborative Council [www.wsscc.org] e o Building Partnerships for Development in the Water Sector [www.bpdwys.org] são duas fontes adicionais de documentação sobre experiências e análises de formação de coalizões no setor da água.



Represa no Cazaquistão © Kai Wegerich

A Freshwater Action Network é uma “importante rede de organizações da sociedade civil que implementam políticas e práticas relativas a água e saneamento e incidem sobre estas”. A Gender and Water Alliance é uma rede global dedicada a integrar os assuntos de gênero e a promoção de campanhas para a equidade no acesso à água e no controle do setor. Em nível regional e nacional, existem ainda mais coalizões e alianças: Redes Africanas sobre a Água, Coalizões Americanas para Água Potável, Fórum da Água da Ásia-Pacífico etc.

Pergunta-se então por que proliferaram tantas coalizões no setor de água, frequentemente baseadas em associações que se superpõem? Para começar, por que se formaram? E o que são exatamente as coalizões? A formação de coalizões constitui uma atividade útil e valiosa, ou será que complica mais ainda a difícil tarefa de fornecer água incorporando novos estratos de conflito?

### O QUE SÃO AS COALIZÕES?

Em um sentido geral, o termo coalizão se refere à colaboração voluntária entre distintos atores, que trabalham de forma independente e que, em alguns casos, podem discordar radicalmente uns dos outros, com o fim de alcançar um objetivo comum. Neste documento, define-se colaboração como a cooperação que reforça a capacidade recíproca. Com frequência as pessoas e as instituições interpõem barreiras entre si. Nesse contexto, a colaboração ou o fortalecimento da capacidade recíproca em uma coalizão podem fazer uma enorme diferença<sup>1</sup>. Com base nessa definição ampla, uma coalizão pode se referir a muitos grupos diferentes – coalizões eleitorais ou parlamentares, coalizões organizadas em torno a um único tema ou a vários, coalizões internacionais ou coalizões comunitárias locais, e coalizões de curto prazo ou com um caráter mais estratégico. O estudo das coalizões não é em absoluto padronizado, e a isso se deve a diversidade de tipologias multidisciplinares.

É importante traçar uma distinção entre uma coalizão e uma aliança, assim como entre a formação de coalizões e a formação de alianças – especialmente porque os dois pares de conceitos são utilizados de maneira indistinta como resultado das sutis diferenças que os separam. Tanto as alianças quanto as coalizões são instâncias de colaboração de diferentes atores. No entanto, tecnicamente, uma aliança é uma colaboração entre aqueles que já compartilham visões mais ou menos similares. É por isso que são “aliados” em primeira instância, para depois formar “alianças”. São, de certo modo, mais homogêneas, uniformes ou consistentes. Uma aliança pode ser considerada uma associação de adeptos.

Uma coalizão, pelo contrário, é uma colaboração

voluntária entre distintos atores, que trabalham de forma independente e podem discordar radicalmente uns dos outros. Os membros de uma coalizão não são necessariamente aliados. Podem ser “estranhos parceiros”, reunidos casualmente por compartilhar o desejo de alcançar um fim comum que não podem conseguir de forma individual. No setor de água, uma imagem comumente usada para a formação de coalizões pode reunir interesses radicalmente diferentes e até mesmo antagonistas: foi a cena no aeroporto da Cidade do Cabo, aonde chegavam os membros da World Commission on Dams para assistir à sua primeira reunião no ano 2000. Um dos membros, uma ativista comunitária, precisou receber assistência para descer do avião porque estava muito fraca para caminhar depois de ter feito uma greve de fome de vários dias para protestar contra a construção da represa de Narmada, na Índia. Outro membro, o diretor executivo da maior empresa de engenharia do mundo, que construiu várias represas, chegou no seu próprio jato privado. Ainda que procedessem de mundos completamente diferentes, esses dois membros da Comissão trabalharam juntos (em suas capacidades pessoais) e trataram de encontrar soluções para os conflitos relativos à construção de represas ao redor do mundo.

O que diferencia uma coalizão é a diversidade de membros e suas diferenças. Tanto a formação de alianças quanto a de coalizões são importantes para a defesa de interesses, mas não devem ser confundidas. Estabelecer e manter relações com aliados costuma ser diferente de fazer o mesmo com parceiros de uma coalizão. Transparência Internacional, por exemplo, pode ser considerada ativista central contra a corrupção em diversos países. Para ser mais efetivos, muitos desses capítulos nacionais da TI estabeleceram contato com setores e organizações que não têm necessariamente interesse pelas atividades contra a corrupção, ou cuja missão não contempla as campanhas desse tipo. Por outro lado, várias organizações nacionais envolvidas na prestação dos serviços de água, para serem mais efetivas, também estabeleceram contato com outros setores e organizações que não trabalham diretamente com temas anticorrupção, mas que reconhecem a importância de uma governança mais eficiente no setor de água. A união de ativistas contra a corrupção e outros atores que promovem a integridade no setor de água gerou uma coalizão – hoje denominada Rede de Integridade da Água.

Também é possível se referir à WIN e às coalizões que tenta formar como uma coalizão de mudança social ou defesa de interesses (advocacy). Podem se caracterizar como uma “organização de organizações”, cujos membros se comprometem não apenas a combater a corrupção no setor de água, como também a participar



da tomada de decisões para influenciar instituições e políticas-chave. As coalizões de defesa de interesses trabalham para traduzir suas convicções em políticas públicas. Os membros dessas coalizões mantêm sua própria autonomia, mas aceitam se adequar a um planejamento conjunto mais sistemático ou inclusive a uma implementação conjunta ou coordenada das iniciativas. Por sua própria natureza, as coalizões podem ter uma duração determinada, mas sua vigência não necessariamente é de curto prazo ou ad hoc. Apresentam tensões dinâmicas intrínsecas e podem ser operadas como um mecanismo de gestão de conflitos (Desenvolvido a partir de Mizrahi e Rosenthal, 2001).

### AS TENSÕES INTRÍNSECAS PODEM FORMAR OU DESINTEGRAR UMA COALIZÃO

Uma coalizão, portanto, não constitui uma união de grupos com objetivos similares, uma aliança de adeptos nem uma combinação daqueles que já estão unidos por um objetivo comum. Existem diferenças e diversidade e, conseqüentemente, muitas fontes de tensão entre os membros de uma coalizão, tensão essa que sempre pode ameaçá-la. Os prejuízos e as suspeitas podem definir como os membros de coalizões operam ou se comportam entre si, e também podem dar lugar a graves conflitos ou alimentar as tensões menores que possam existir. Essas fontes de tensão existem porque os grupos, além de manter ou preservar com zelo sua autonomia, costumam apresentar diferenças entre si quanto a:

- » **Origem da organização:** – Algumas podem ter sido iniciadas por governos, outras pela sociedade civil. Algumas podem representar trabalhadores, como os sindicatos; outras representam empregadores ou empresários. Algumas são de caráter religioso e outras laicas. Podem estar baseadas no âmbito acadêmico ou nas comunidades locais. Algumas podem ser grupos de interesses antigos e estabelecidos (por exemplo, proprietários), enquanto outras representam setores da população novos e emergentes (por exemplo, migrantes).
- » **Natureza da organização:** – Algumas podem ser organizações de caridade ou sem fins lucrativos, enquanto outras são sociedades comerciais ou com fins de lucro. Algumas estão orientadas à prestação de serviços, enquanto outras são grupos de defesa de interesses (advocacy), pesquisa ou capacitação.
- » **Níveis organizacionais:** – Algumas constituem associações de indivíduos, enquanto outras são associações de grupos com ideias afins ou similares (por exemplo, uma federação de associações de consumidores). Algumas têm operações de alcance nacional ou internacional, enquanto outras se formam em torno a interesses indígenas ou tribais.

associations). Some may have operations with a national or international scope, while others are formed along indigenous or tribal lines.

- » **Perspectivas:** – Os quadros operacionais dos distintos grupos podem ser definidos segundo sua ideologia, filosofia, religião ou cultura.<sup>12</sup>

### POR QUE FORMAR COALIZÕES?

A formação de coalizões foi descrita como uma estratégia para abordar problemas comunitários e sociais complexos – como a corrupção, no caso da WIN. Embora sua duração possa ser limitada (isto é, a vigência da coalizão normalmente termina quando se alcançam os objetivos), as coalizões podem formar uma base para a mudança duradoura. Isso envolve um planejamento colaborativo e a solução de problemas entre seus membros. Tem o potencial de inverter o equilíbrio de poderes — no caso de la WIN, desviando o poder daqueles que cometem atos de corrupção e transferindo-os às comunidades pobres e sem acesso à água — simplesmente unindo os recursos e conhecimentos, desenvolvendo novos líderes ou amplificando a voz da comunidade. Quando os recursos são escassos, a coalizão sempre está em melhor situação para aproveitá-los do que as organizações individuais. As coalizões também podem oferecer uma espécie de escudo contra as ameaças, o que claramente constitui uma questão crítica para os que estão envolvidos no trabalho contra a corrupção. Apesar de uma coalizão também poder operar como um mecanismo para desenvolver a capacidade de seus distintos membros ao facilitar o acesso à assistência técnica, seu trabalho pode ser tão simples como propiciar um âmbito para o diálogo entre seus membros que buscam gerar as mudanças e as instituições ou os responsáveis pelas políticas a quem eles se dirigem.

O mais importante de tudo talvez seja que as coalizões são necessárias porque estão melhor posicionadas, têm missões mais amplas e são mais fortes do que as organizações individuais para conseguir modificar a política, mobilizar recursos e influenciar a opinião pública. O problema da corrupção não é um conjunto de questões independentes que possam ser resolvidas em um nível técnico por atores individuais.

É claro que a formação de coalizões suscitará certas questões éticas. Por exemplo, responder à pergunta “quem deveria ser incluído?” pode apresentar inúmeras dificuldades. Uma organização ou indivíduo disposto a fornecer grande quantidade de recursos, mas ligado a um escândalo de corrupção anterior, deveria ser incluído em uma nova coalizão contra a corrupção? Um político poderoso que pode influenciar os destinatários e não tem antecedentes de corrupção, mas que pode estar apenas buscando o que é mais conveniente, deveria ser incluído? Ou deveria ser considerada pelo comitê de organização uma organização que já quer iniciar campanhas públicas





Gotas d'água © Stockexpert

e denuncia abertamente negociações sérias, discretas e clandestinas? Em vez de fomentar a diversidade, as coalizões podem marginalizar de maneira involuntária organizações individuais que mantêm uma agenda claramente diferente.

Esta pode ser uma razão pela qual nem todas as organizações estão interessadas em participar de coalizões. Talvez o exemplo internacional mais conhecido seja o grupo ambientalista Greenpeace. Inclusive em países que contam com coalizões ambientalistas ativas, o Greenpeace prefere manter distância e preservar sua autonomia, em vez de se integrar formalmente a uma coalizão. As coalizões têm sido criticadas por “cortar as asas” de seus membros mais radicais. Por exemplo, uma organização que critica abertamente o governo pode ver limitada sua capacidade de expressar suas opiniões caso se una a uma coalizão composta por certos organismos governamentais. Com frequência, as coalizões estão vinculadas pelo “mínimo denominador comum”, ou pelo único assunto no qual todos os membros coincidem, mas que não necessariamente orienta suas atividades. Consequentemente, a suposta unidade das coalizões costuma ser qualificada de superficial. Outra crítica é que as coalizões costumam estar dominadas pelas organizações com maior financiamento e poder, como aquelas que dependem de capitais nacionais. Os grupos menores de zonas rurais ou periféricas não obtêm maiores benefícios da colaboração no interior das coalizões. Os sindicatos, por exemplo, podem ser oprimidos por grupos de empresas mais consolidados e influentes. As organizações comunitárias integradas por voluntários não estão em igualdade de condições, para apresentar sua postura, do que as ONGs com escritórios próprios e integrados por profissionais dedicados em tempo integral. Os ativistas de assuntos de gênero não fazer ouvir sua opinião e análise.

A questão mais importante e essencial é ter presente as vantagens e desvantagens da formação de coalizões. A formação de coalizões é, em grande medida, uma ferramenta útil para a defesa de interesses (advocacy). No entanto, há questões e problemas intrínsecos que devem ser identificados e abordados, em vez de serem “tapados com a peneira”. As coalizões proliferarão de qualquer forma, porque são úteis e práticas, institucionalizam o poder e podem conseguir mudanças que não estão ao alcance de indivíduos e organizações isoladas. Essas são algumas das razões pelas quais a WIN adotou a formação de coalizões como um objetivo geral. No entanto, a WIN não tem intenção de reinventar aquilo que já está inventado nem de criar “mais uma rede”. Pelo contrário, seu foco consiste em estimular, fomentar e apoiar as organizações existentes no setor de água para que se comprometam com mecanismos de colaboração que incluem a integridade em suas agendas.

## NOVIDADES SOBRE A FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Atualmente, no mundo inteiro, a sociedade civil, as empresas e os atores governamentais demonstram maior predisposição para trabalhar com a maior quantidade de grupos possível, principalmente por meio de empreendimentos conjuntos ou, pelo menos, identificando pontos em comum através de algum tipo de diálogo. Por que eles tendem a formar coalizões – além do caráter de “unidade” dentro das coalizões (por exemplo, artificial vs. longo prazo, único tema vs. múltiplos temas) – são questões que têm sido objeto de diferentes estudos. Esses estudos assinalam distintos fatores que mitigam as questões intrínsecas:

- » Existe uma consciência cada vez mais generalizada de que as diferenças perdurarão e não necessitam ser eliminadas para desenvolver relações efetivas. Agora os grupos podem “concordar para discordar” e continuar trabalhando juntos profissionalmente, apesar das diferenças.
- » Constrói-se o respeito mútuo conforme perspectivas e filosofias se ajustam em medida suficiente para permitir algum tipo de adequação. Por exemplo, a suspeita recíproca entre sindicatos e empresas multinacionais do setor de água se minimiza quando mais atores de ambos os setores se dão conta de que se necessitam mutuamente para continuar existindo. Outro exemplo é o modo como as empresas constroem sua participação na manutenção de um ambiente saudável e preservação da limpeza das fontes de água, já que isso permitiria a continuação de sua atividade comercial. Da mesma forma, mais cedo ou mais tarde, as organizações comunitárias compreendem seu próprio interesse em que os empregos nessas empresas sejam preservados.
- » Afirmar a importância da autonomia e da descentralização, em vez da dependência e do controle, tem permitido que mais atores com poder (como governos ou instituições financeiras internacionais) ganhem mais confiança para trabalhar diretamente com ONGs, incluindo organizações ativistas sumamente críticas que desafiam seu poder.
- » Alguns temas em torno dos quais se formam as coalizões geram valores comuns e transcendem as diferenças. Por exemplo, os perigos ambientais afetam a todos. Então, é possível que trabalhar em uma causa comum para proteger o meio ambiente transcenda qualquer diferença econômica ou social.
- » A chamada “agenda oculta” está ficando cada vez mais transparente, ou está sendo percebida de maneira diferente. Um exemplo-chave é como críticos de uma empresa multinacional do setor de água ficaram mais confortáveis para trabalhar em coalizão com a empresa. Essa mudança se produziu depois que a gerência admitiu francamente por meio de um comunicado público que a empresa não tem

intenção de investir em países em desenvolvimento por causa dos riscos que isso significa, enfatizando que eles estavam comprometidos com a rentabilidade de seus acionistas. Esse reconhecimento permitiu dissipar as persistentes dúvidas de que a participação da empresa em fóruns e coalizões relacionados com a água se desse apenas a uma estratégia de seu departamento de relações públicas para incrementar sua fatia no mercado.

- » Surgiram novos fóruns que facilitam o diálogo e a reflexão ou que permitem identificar pontos em comum. Alguns exemplos importantes são o Fórum Mundial da Água, celebrado a cada três anos, o Global Water Scoping Process, que permitiu uma análise multissetorial da participação do setor privado, e a própria Rede de Integridade da Água.<sup>13</sup>

In short, coalitions do not necessarily remove conflict and contention among its disparate members. It simply allows conflict to be diffused or tensions mitigated, thus allowing for relationships to develop and making the task of working together less complicated to manage.

### POR QUE FORMAR COALIZÕES PARA A INTEGRIDADE NO SETOR DE ÁGUA?

No longo prazo, a corrupção não traz benefícios para ninguém e tem um alcance sumamente penetrante e onipresente. Apesar de que muitas campanhas tenham sido organizadas para erradicá-la de forma definitiva, a corrupção persiste e ressurgue sob diversos aspectos e formas. Embora algumas “batalhas” tenham sido ganhas, a “guerra” continua e agora fica claro que se requerem esforços coordenados e sustentados por parte de coalizões para enfrentar a corrupção de maneira definitiva. São muitos os grupos que, por si sós, empreendem enérgicas batalhas contra a corrupção. E parecem ser cada vez mais. Mas não há uma compreensão clara dos processos pelos quais as mudanças buscadas por eles são adotadas e sustentadas. De modo tal que possivelmente se necessite chegar a um “momento crítico” ou “ponto-chave” que marque um giro radical e signifique a criação de instituições de integridade novas e duradouras. O “nascimento” de muitas coalizões comunitárias para a integridade no setor de água, a criação de diversas redes ou âmbitos para o diálogo internacionais e a implementação de distintas iniciativas de múltiplos atores interessados para abordar aspectos do problema podem ser considerados passos tendentes a alcançar esse momento crítico ou ponto-chave.

Em outras palavras, atualmente existe um “movimento social” contra a corrupção em vários países. Isso é comprovado por acontecimentos como o número crescente de iniciativas contra a corrupção no mundo inteiro; o apoio popular conseguido pelos ativistas contra

a corrupção que, em alguns casos, acabam vencendo as eleições; a ratificação de leis nacionais e convenções internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) de 2003; e as contínuas mudanças nas normas sobre contratação pública dos governos e das organizações multilaterais. No entanto, como assinalou um líder acadêmico, “os movimentos sociais têm um poder fugaz”. Por mais que às vezes possam exercer uma poderosa influência sobre os políticos e a sociedade, essa influência é efêmera. Os movimentos sofrem ascensões e quedas, estão expostos a vaivéns, frequentemente por causa de “mudanças na estrutura de oportunidades políticas, a estratégia dos estados e a difusão transnacional”<sup>14</sup>. A formação de coalizões é um modo de que o poder do movimento contra a corrupção seja menos fugaz e adquira um caráter mais institucionalizado. Existem muitas outras razões mais práticas para formar coalizões. Como já foi mencionado:

- » Incrementa a visibilidade social do problema da corrupção e outros problemas relacionados. As coalizões podem coordenar as demandas e ampliar o interesse gerado por grupos individuais que se uniram.
- » Permite que a WIN e seus membros trabalhem com comunidades ou setores inteiros da população, que sempre representam um grupo maior do que a soma de suas partes. As coalizões representam um estímulo muito mais importante para a participação cívica e oferecem âmbitos com os quais podem contribuir não apenas peritos e especialistas como também pessoas comuns.
- » A formação de coalizões gera sistemas de apoio que respondem a problemas específicos. Os problemas de corrupção variam de acordo com o país ou a região ou mudam com o tempo. Portanto, as coalizões locais podem constituir o sistema de apoio necessário para que as estratégias locais sejam mais viáveis e realizáveis.
- » As coalizões no nível da comunidade podem funcionar como incubadoras da mudança social. As pequenas vitórias conseguidas na comunidade podem ser o motor para uma mudança social mais ampla na sociedade<sup>15</sup>.

### PASSOS ESSENCIAIS PARA A FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Antes de se possa formar uma coalizão estável o bastante para permitir algum tipo de colaboração significativa entre os membros, no mínimo três condições devem se cumprir. A primeira é o respeito.

<sup>13</sup> M. Coronel-Ferrer, ed., *Civil Society Making Civil Society, Philippine Democracy Agenda*, Volume 3, Third World Studies Center, CSSP Research Foundation and USAID, 1997; P. Urquhart and D. Moore, ‘Global Water Scoping Process: Is there a case for a multistakeholder review of private sector participation in water and sanitation?’

<sup>14</sup> S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998).

<sup>15</sup> T. Wolff, ‘The Future of Community Coalition Building.’ *American Journal of Community Psychology*, Vol. 29, Issue 2, 2001.



Represa de irrigação © Luke Daniek/Istock

É possível que ainda não exista confiança entre os membros da futura coalizão; no entanto, deve haver certo grau de respeito – reconhecimento mútuo das partes como agentes efetivos da mudança – antes que possa haver colaboração. As reuniões pessoais e a interação entre diversos atores são quase indispensáveis como primeiro passo para criar canais de comunicação. Por exemplo, muitas pessoas que participaram dos distintos encontros do Fórum Mundial da Água afirmaram que, com o passar dos anos, os grupos opostos ou competidores parecem ter adotado uma atitude bem menos conflitiva (embora não necessariamente menos crítica). Surgiram vários diálogos ou espaços de debate que podem esclarecer ou aperfeiçoar as impressões obtidas em um primeiro momento. Ainda que esses processos não despertem o respeito mútuo de forma automática, podem se caracterizar como passos destinados a “fortalecer a confiança” que estabelecem um meio mais propício.

Uma vez que o diálogo e a comunicação estejam instalados, é essencial que os futuros sócios da coalizão respeitem a autonomia e a independência da organização à qual cada um deles pertence. Isso pode significar, por exemplo, que alguns grupos mais fortes ou com mais recursos dentro da coalizão resistirão ao impulso de dominar os demais e, portanto, permitirão que outros atores mais débeis consigam poder ou que as associações sejam definidas mais claramente. Um dos mecanismos desenvolvidos ao longo dos anos é a tomada de decisões baseada no consenso em vez de na maioria. A tomada de decisões por consenso permite que se leve em conta a opinião de grupos menores ou menos poderosos, reconhecendo sua importância.

Por último, as coalizões se fortalecem quando seus membros desenvolvem um interesse recíproco pelo sucesso ou pelos reveses sofridos pelas demais partes. Por exemplo, as ONGs competem entre si com relativa agressividade. No entanto, podem se unir quando uma delas tem o acesso negado a um país ou é excluída deste. Ou então torcem e comemoram quando outra consegue um avanço na política.

Um estudo interessante identifica nove dimensões essenciais para a formação de coalizões que poderiam ser decisivas para o sucesso ou o fracasso<sup>16</sup>.

- » **Interesse da comunidade.** A formação de coalizões tem maiores possibilidades de ser bem-sucedida quando a motivação provém de sua comunidade ou setor social, isto é, quando estão dispostos a assumir tarefas e resolver problemas por si mesmos.
- » **Intencionalidade.** Isto se refere ao desenvolvimento precoce de objetivos compartilhados e o planejamento e a solução de problemas de maneira conjunta. Cabe fazer uma distinção importante com relação à “pertinência comunitária” entre as iniciativas baseadas

na comunidade e as iniciativas de organismos (onde a intervenção provém principalmente de profissionais ou instituições).

- » **Uma estrutura efetiva.** Não foi imposta uma única estrutura pré-estabelecida como a mais efetiva. É necessário que os membros da coalizão estejam de acordo com o processo de tomada de decisões (por exemplo, consenso vs. maioria), e que a comunicação – que é a essência de qualquer organização – seja suficiente.
- » **Conseguir pequenas vitórias.** Conseguir pequenas vitórias é fundamental para a sustentabilidade das coalizões. Esses sucessos estimulam os membros a continuar participando das sessões de planejamento, da arrecadação de fundos e da ação. Eles percebem a coalizão como o meio para conseguir mudanças que não poderiam obter sozinhos.
- » **Conseguir membros.** A inclusão e a diversidade fortalecem a coalizão. Defende-se que conseguir que os membros se mantenham ativos depende de uma estratégia baseada em seis Rs: reconhecimento, papel (role, em inglês), respeito, recompensa, resultados, relações.
- » **Liderança.** As coalizões bem-sucedidas são aquelas com o apoio de uma ampla base de destreza, talento e liderança, e não de um único indivíduo carismático. Como assinala Wolff, “os interesses colaborativos compartilham o poder em vez de impor a hierarquia; adotam um enfoque holístico da organização e da comunidade em vez de fragmentá-la e dividi-la em departamentos; centram-se na facilitação e no processo em vez de na tomada de decisões. São flexíveis em vez de controladores, descentralizados antes que centralizados, inclusivos ao invés de exclusivos, proativos em lugar de reativos e não se centram unicamente no produto, mas também no processo. Fundamentalmente, os líderes colaborativos devem estar preparados para assumir riscos”.
- » **Financiamento.** Em primeiro lugar, cabe destacar que o financiamento não garante o sucesso ou o fracasso de uma coalizão. Muitas coalizões tiveram sucesso praticamente sem financiamento algum. O principal aspecto que deve ser considerado é quando o financiamento começa a impulsionar a agenda da coalizão. Além disso, quando buscam arrecadar fundos, as coalizões sempre devem buscar um equilíbrio entre sua própria integridade e as necessidades daqueles que as financiam. Por último, para poder cumprir sua missão, as coalizões devem expressar claramente quais são suas verdadeiras necessidades.
- » **Relações.** Dado que as coalizões têm características tão diversas, as causas de tensão podem gerar

profundos conflitos ou incrementar as tensões nos níveis de base. A existência de colaboração em uma coalizão não necessariamente elimina o conflito. Com frequência, a interação social entre os membros facilita as relações.

- » **Assistência técnica.** A formação de coalizões constitui uma intervenção comunitária altamente complexa que, com frequência, implica realizar demasiadas tarefas com bem poucos recursos. Isso gera uma necessidade urgente de assistência técnica, consultas, capacitações e outras atividades similares. Tomar como referência os modelos de metas, objetivos, descrições de funções e orçamentos de outras coalizões pode ser de grande utilidade para uma nova equipe de liderança. Algumas das medidas que possibilitam oferecer assistência técnica mais específica são facilitar a retirada da coalizão, ajudar a coordenar múltiplas coalizões em uma única comunidade, assistir coalizões no projeto de estratégias para conseguir o compromisso das bases, mediar conflitos ou lidar com o início das atividades ou a sustentabilidade da coalizão.

## A WIN E A FORMAÇÃO DE COALIZÕES

A formação de coalizões é um aspecto central da Rede de Integridade da Água. A WIN se descreve como uma “coalizão orientada à ação integrada por organizações e pessoas que apoiam o fortalecimento da integridade no setor de água por meio do incremento da transparência e da prevenção ou redução da corrupção nesse setor”. Seu âmbito de ação contempla: gestão integrada dos recursos hídricos, abastecimento de água potável e saneamento, água para a produção alimentícia e água

para a geração de energia. A WIN tem dois objetivos globais: promover uma prática de integridade no setor da água focada nos setores pobres e/ou reduzir a corrupção no setor de água; e formar coalizões no nível local, regional e global para melhorar em conjunto a integridade da água. Desenvolve-se a partir da fortaleza de dois setores: a sociedade civil contra a corrupção representada por Transparência Internacional (que conta com uma rede em mais de 100 países), e os profissionais e as organizações do setor de água. O objetivo da WIN é facilitar para 2015 o estabelecimento de coalizões ativas integradas por membros institucionais/individuais em 35 países. Por isso, é importante que os membros da WIN tenham ideias para refletir à medida que assumem a tarefa de formar coalizões.

Um passo importante para facilitar a criação de coalizões são as iniciativas de contato, isto é, contatar-se com um grupo diverso de atores e partes interessadas e conseguir seu compromisso. Com esse objetivo, a WIN criou um modelo que pode guiar esse tipo de intervenção. O modelo assinala três “zonas” de influência nas quais a WIN trabalha. Em primeiro lugar encontra-se a “zona de controle”, que nada mais é que as ações diretas da secretaria internacional da WIN em colaboração com os membros. Em segundo lugar encontra-se a “zona de influência”, na qual a WIN pode contribuir diretamente para orientar as medidas que serão tomadas, ajudando seus membros e sócios estratégicos a atuar. Em terceiro lugar encontra-se a “zona de interesse”, mais ampla, onde a WIN pode causar impacto sempre que suas atividades, metodologias e ferramentas forem adotadas por outros.

### BOX 4.1: EXERCÍCIO DE DISCUSSÃO DE GRUPO:

Na página seguinte há uma tabela onde se comparam algumas vantagens e desvantagens da formação de coalizões e os desafios que os membros da WIN podem ter que enfrentar para iniciar e manter, com sucesso, coalizões para a integridade no setor de água que sejam úteis, valiosas e efetivas. A tabela serve como um modelo. Você pode usá-la para começar seu próprio debate sobre as vantagens, desvantagens e desafios, e depois enumerar a maior quantidade possível. A meta da discussão de grupo é, considerando determinados benefícios da formação de coalizões (primeira coluna), identificar quais são as desvantagens (segunda coluna). O passo seguinte é definir ou compreender o desafio (terceira coluna) – o que deve ser feito para lidar com a desvantagem identificada.





Debate grupal © Water Integrity network

**TABELA 7: DESAFIOS DA FORMAÇÃO DE COALIZÕES**

Vantagens	Desvantagens	Desafio
As coalizões facilitam a colaboração, ou seja, a cooperação que reforça a capacidade recíproca. Oferecem oportunidades para compartilhar experiências, conhecimentos, técnicas de arrecadação de fundos, ensinamentos etc.	As coalizões significam altos “custos de transação”. As negociações, a gestão de controvérsias e a mitigação de suspeitas recíprocas significam um alto custo em termos de energia e recursos.	O investimento de tempo e recursos é necessário para a formação de coalizões. Parte do desafio de formar coalizões é acordar processos claros de tomada de decisões e mecanismos de solução de conflitos que consigam incrementar sua eficiência, em vez de cair no estancamento contínuo gerado pelas constantes controvérsias nos níveis inferiores.
As coalizões desenvolvem a unidade de grupos diversos em torno a questões ou ações específicas.	As organizações mais poderosas e experientes e com maiores recursos podem acreditar que, ao se unirem à coalizão, atribuem mais recursos e tempo, mas obterão poucos benefícios em troca. É possível que os grupos menores se queixem de que os grupos maiores tendem a dominar e a influenciar a agenda. Os grupos se unem às coalizões por interesse próprio ou por razões oportunistas.	É importante chegar a um acordo sobre declarações escritas relativas à visão e à proposta, aos objetivos e às aspirações, para que todos trabalhem visando uma meta comum. Mas também é importante pensar em incentivos tanto para os “grandes atores” quanto para os “pequenos”.
As coalizões não apenas permitem agrupar recursos, como também estão em melhor situação para conseguir um maior financiamento.	A transparência financeira costuma ser o objetivo mais difícil de alcançar em uma coalizão. Muitas coalizões se desintegraram por causa de conflitos de financiamento.	Os possíveis doadores devem se comprometer de forma transparente. Devem conhecer seu papel e aproveitar a iniciativa da coalizão mesmo se não fizerem parte dela formalmente.
As coalizões podem reforçar os papéis de complementação entre distintos grupos.	As coalizões podem intensificar a competição entre distintos grupos com objetivos similares.	Quando existe competição entre distintos grupos, as coalizões podem conseguir que seja “saudável”. Por exemplo, é importante reconhecer o grupo mais inovador e eficiente em vez de atacá-lo de maneira desleal, de modo que ele se converta em um exemplo que inspira outros a também serem inovadores e eficientes. Quando a competição é menor, podem se construir e fortalecer relações complementares.
As coalizões se formam devido à necessidade de responder a determinados problemas.	As coalizões têm a capacidade de se autoperpetuar. Justificam sua existência contínua, inclusive uma vez resolvidos os problemas que motivaram sua criação.	Contar com indicadores de sucesso ou fracasso que permitam o monitoramento e a avaliação é um aspecto essencial das coalizões. As declarações escritas sobre a visão, as metas e os objetivos da coalizão podem indicar de maneira expressa quando devem cessar, se dissolver ou se transformar.
As coalizões facilitam a unidade em um contexto de diversidade.	As organizações individuais podem perder sua identidade e a reputação que as diferencia quando se incorporam a coalizões bem-sucedidas.	Reafirmar a importância da autonomia e a descentralização.
As coalizões são mais efetivas para gerar mudanças de políticas e influenciá-las.	Só os membros visíveis e os líderes de uma coalizão obtêm reconhecimento por gerar mudanças políticas e influenciá-las.	Garantir uma participação ativa de todos os membros.
As coalizões aportam entusiasmo às campanhas e à promoção.	Muitas coalizões acabam se estancando.	Conseguir pequenas vitórias para manter o impulso. Os objetivos da coalizão devem manter as características SMART (ver Módulo 1).

## PASSOS ESSENCIAIS PARA A FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Em geral, é útil aspirar a uma série de fatores ou condições que reforçam o ambiente propício para a formação de coalizões. É importante que exista certo grau de respeito entre os futuros membros de uma coalizão, ou pelo menos que eles reconheçam que, apesar das diferenças, todos são agentes efetivos da mudança. Os diálogos são exemplos de medidas que reforçam a confiança e geram compreensão e respeito mútuos. Os parceiros de uma coalizão devem respeitar a autonomia e a independência da organização a qual pertence cada um. Deve-se assegurar aos parceiros mais fracos que suas opiniões serão levadas em consideração, ou que seus cargos não serão usurpados nem “absorvidos” no caso de que se unam à coalizão. Os parceiros mais fortes devem ser transparentes quanto a suas intenções ao se unirem à coalizão. Com o tempo, os parceiros da coalizão devem se interessar tanto pelo sucesso quanto pelos reveses que as demais partes possam sofrer. Resumindo, a WIN adotou uma estratégia clara para conseguir sua meta de integridade no setor de água: um enfoque inclusivo, que congregue múltiplos atores interessados, baseado na formação de coalizões. A WIN considera que é possível alcançar o sucesso se persuadir a maior quantidade de pessoas – incluindo políticos, executivos do setor público e privado e pessoas comuns – de que é necessário e possível incrementar a efetividade e a eficiência do setor de água para oferecer benefícios sociais e econômicos significativos. A integridade no setor de água é uma questão importante.

## NOTAS

### Fontes:

M. Coronel-Ferrer, ed., *Civil Society Making Civil Society*, 1997, Philippine Democracy Agenda, Volume 3, Third World Studies Center, CSSP Research Foundation and USAID.  
 M.S. Grindle and J.W. Thomas, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1991).  
 T. Mizrahi and B. Rosenthal, 2001, “Complexities of Coalition Building: Leaders’ Successes, Strategies, Struggles, and Solutions”, in *Social Work*, Vol. 46, No. 1. National Association of Social Workers and Gale Group, Farmington Hills, Michigan  
 P. Urquhart and D. Moore, ‘Global Water Scoping Process: Is there a case for a

multistakeholder review of private sector participation in water and sanitation?’, ASSEMAE, Consumers International, Environmental Monitoring Group, Public Services International, RWE Thames Water and WaterAid, April 2004.  
 S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).  
 T. Wolff, ‘The Future of Community Coalition Building.’ *American Journal of Community Psychology*, Vol. 29, Issue 2, 2001.  
 T. Wolff, ‘A Practitioner’s Guide to Successful Coalitions’. *American Journal of Community Psychology*, Vol. 29, Issue 2, 2001.  
 World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, Final Report of the World Commission on Dams (London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd., 2000).



5

# Fazendo a Diferença

-Monitorando e avaliando a defesa de interesses

**Como mencionado no Módulo 1, avaliar o impacto do trabalho de defesa de interesses (advocacy) —ou, em termos mais técnicos, monitorar e avaliar os processos e resultados, e comprovar se os objetivos SMART estão sendo cumpridos — é uma etapa do ciclo de planejamento da defesa de interesses que frequentemente é subestimada. Contudo, é uma instância fundamental, sem a qual as campanhas podem chegar a perder a flexibilidade e a capacidade de adequação às mudanças do meio e, acima de tudo, incapazes de determinar se as atividades de defesa de interesses estão alcançando os resultados.**

**A defesa de interesses costuma ser considerada uma arte mais do que uma ciência. É no processo de monitoramento e avaliação que é aplicada a maioria dos conhecimentos: utilizar diversas ferramentas e metodologias, aplicar o pensamento lógico e racional para determinar se os objetivos foram alcançados, e explicar os motivos.**

**O processo de monitoramento e avaliação descrito neste módulo pode:**

- » **Ajudar a identificar problemas e suas causas**
- » **Sugerir possíveis soluções para os problemas**
- » **Formular perguntas sobre pressupostos e estratégia**
- » **Instar a refletir sobre para onde a campanha está direcionada e o que está fazendo para alcançar os objetivos**
- » **Fornecer informações e percepções**
- » **Fomentar que sejam tomadas medidas com base em informações e observações**
- » **Aumentar a possibilidade de gerar resultados concretos em matéria de desenvolvimento**

## INTRODUÇÃO

O monitoramento pode ser mais fácil do que a avaliação, se considerarmos, por exemplo, a construção de uma bomba manual numa área rural de baixos recursos. É possível manter um registro de quantas pessoas, quando e por quanto tempo usam a bomba. Também é possível monitorar o tempo de espera, medir a distância média entre a bomba e as moradias. Além disso, é possível medir o impacto, observando os dados sobre saúde prévios e posteriores à construção da bomba, ou realizando entrevistas ou mantendo diálogos com determinados grupos. Se, por exemplo, a construção da bomba manual tem um custo aproximado de US\$ 10.000 (incluindo materiais, mão de obra e outros gastos), e beneficia 150 moradias habitadas por aproximadamente 1.000 pessoas, pode-se dizer que para cada US\$ 10 gastos para construir a bomba, uma pessoa obtém acesso a uma fonte de água limpa.

Essa relação custo-benefício não é tão fácil de calcular no trabalho de defesa de interesses. O dinheiro destinado às reuniões, ao traslado de pessoas, a escrever petições ou ao envio de delegações para exercer pressão sobre o governo federal para aumentar o orçamento para a construção da bomba manual não pode ser dividido a fim de identificar o número de beneficiários para cada US\$ 10 gastos. Não é possível saber se o custo de enviar dois funcionários de defesa de interesses a uma conferência internacional sobre estabelecimento de políticas de ajuda é comparável com o mesmo montante destinado para a manutenção do abastecimento de água. Quase sempre, as relações de causa e efeito são demasiado complexas.

Por sua vez, na defesa de interesses quase não há vitórias imediatas. Num projeto, uma “vitória” pode ser concluir a construção e começar a usar a bomba manual. No entanto, na defesa de interesses é pouco comum atingir todos os objetivos de uma campanha. Frequentemente, o compromisso é necessário, e alguns objetivos são abandonados no caminho. O trabalho de defesa de interesses costuma ser realizado por meio de redes e coalizões, o que também acaba dificultando a avaliação da contribuição exata de cada organização ou grupo. Os objetivos de campanha mudam no meio da implementação. Um indicador que é relevante no início da campanha pode deixar de ser útil à medida que se aproxima o término. Além disso, a maior parte da defesa de interesses se dá a longo prazo e o impacto real só pode ser percebido depois de vários anos. Por fim, a defesa de interesses é, muitas vezes, única, própria do momento e da área em questão e raramente é repetida ou replicada. Portanto, o acúmulo gradativo de conhecimento através da repetição — comparável com trechos de informações sobre como aumentar a eficiência na construção de uma bomba manual — não é comum.

Em resumo, a avaliação da defesa de interesses é uma tarefa diferente. No entanto, há uma série de normas que se tornaram comuns no monitoramento e avaliação do trabalho de defesa de interesses. A seguir, apresentamos um modelo inicial, que membros da WIN podem usar diretamente ou adaptar às suas necessidades.





Lumbala, Angola.

Imagem cortesia de WEDC. © Wayne Conradi

**TABELA 8: MODELO PARA MONITORAR E AVALIAR A PROMOÇÃO**

<b>Padrão de M&amp;A a ser desenvolvido</b>	<b>O que envolve</b>	<b>Exemplos; outros pontos a considerar</b>
O monitoramento e a avaliação da defesa de interesses são planejados no início do ciclo.	Criar objetivos SMART. Os objetivos de defesa de interesses são mais fáceis de monitorar e avaliar se estão adequados a critérios SMART (ver Módulo 1).	Nem sempre é fácil adotar objetivos SMART. Isso pode, por exemplo, complicar ainda mais um processo burocrático difícil. Provavelmente seja necessária uma aplicação gradativa.
	Desenvolver indicadores para monitorar os avanços. Os indicadores são apenas marcas predeterminadas que permitem avaliar os avanços obtidos.	<p>Exemplos de indicadores de avanços externos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Durante um encontro, foi apresentado um documento sobre políticas e foi analisado junto com o Ministério de Águas.</li> <li>» Foi criado um comitê integrado por múltiplos atores interessados em redigir um Pacto de Segurança.</li> </ul> <p>Exemplos de indicadores de avanços internos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» A coalizão chegou a um acordo sobre os padrões que serão incluídos no Pacto de Integridade.</li> <li>» São realizadas reuniões periódicas com moderadores e depois se comunica claramente.</li> </ul>
O monitoramento e a avaliação requerem documentação.	Ao realizar tarefas de defesa de interesses, é importante preparar um registro da documentação que posteriormente possa ser consultada, com fins de avaliação. Alguns materiais fundamentais incluem, entre outros, objetivos escritos, planos de ação, cronogramas, relatórios sobre interação com destinatários e orçamentos.	No entanto, devem decidir que tipos de <b>dados ou informações</b> podem ser documentadas e colhidas para verificar os avanços, os resultados e o impacto de suas iniciativas de promoção para decidir. O objetivo não é documentar tudo, mas facilitar o registro, compreensão e explicação do que aconteceu e por quê, sempre que eventos inesperados acontecem. Por exemplo, se o objetivo é convencer o ministro, pode ser útil reunir recortes de jornais sobre ele e seus assessores.
	Documentar pequenos sucessos que contribuam para a meta global.	Visto que não existem vitórias imediatas em uma campanha de defesa de interesses, são necessários pequenos indicadores de avanço gradativo que contribuam para o objetivo global. Por exemplo, embora tenha havido uma reunião com o ministro, ele não se compromete com uma proposta política. Contudo, uma conquista que pode ser documentada é ter obtido maior facilidade na comunicação com seu gabinete.
Nas primeiras etapas, é importante focar nos resultados em vez de focar no impacto.	Os indicadores de resultados são resultados concretos que se pretende gerar por meio de atividades de defesa de interesses.	Por exemplo, após ter-se encontrado pessoalmente com o ministro e após ter apresentado informações, o ministério redigiu e divulgou uma notificação que indica os passos para o processo e licitação. Outros exemplos incluem respostas às seguintes perguntas: <ul style="list-style-type: none"> <li>» O que mudou após a campanha de imprensa organizada?</li> <li>» Como a publicação das deliberações sobre o assunto modificou as opiniões no legislativo ou entre os doadores?</li> <li>» Quantas pessoas influentes tomaram medidas após a informação ter sido dada a eles de forma pessoal.</li> </ul>
	Os resultados são mudanças intermédias a curto prazo. Os impactos costumam ser mudanças mais abrangentes, a longo prazo e estratégicas.	Exemplo de resultado: após uma reunião, chega-se a um acordo para assinar um Pacto de Integridade. Exemplo de impacto: um ano após firmar um Pacto de Integridade, é comum que os empreiteiros publiquem seus planos de trabalho e objetivos para todos os projetos de construção comunitários.
	Para documentar os resultados [de mudanças geradas], pode ser necessário organizar debates com grupos focais, desenvolver estudos de casos ou entrevistar membros estratégicos da comunidade.	Para que o monitoramento e a avaliação sejam adequados, devem ser investidos recursos e tempo. Pensar nos dados qualitativos e quantitativos que devem ser documentados. Os dados quantitativos podem ser obtidos por meio de enquetes ou ferramentas similares. Os dados quantitativos costumam registrar apenas os resultados, ao passo que os dados qualitativos podem revelar informações sobre os efeitos.



**TABELA 8: MONITORAR E AVALIAR A PROMOÇÃO: MODELO (CONTINUAÇÃO)**

<b>Padrão de M&amp;A a desenvolver</b>	<b>O que envolve</b>	<b>Exemplos; outros pontos a levar em consideração</b>
Incluir pontos de avaliação no plano.	Em intervalos periódicos, deve-se parar e avaliar como o trabalho avança. Isso permitirá mudar o foco, planejar novamente ou redirecionar os recursos aos setores quando necessário.	Se os pontos 2 e 3 anteriores (documentação, foco em resultados) foram realizados de forma adequada, os pontos de avaliação não apresentarão maiores dificuldades.
Avaliar de maneira sistemática.	É importante ter em conta os indicadores de impacto, que mostram que mudanças positivas ocorreram na vida das pessoas a partir do trabalho de defesa de interesses.	A defesa de interesses é complexa, seus efeitos são a longo prazo e com frequência envolve vários atores. Portanto, costuma ser difícil mostrar que o impacto foi resultado do trabalho de defesa de interesses. Muitas vezes, é mais crível mostrar como os esforços contribuíram para esse impacto.
Avaliar de maneira sistemática.	O trabalho de defesa de interesses deve ser relatado como uma história. Que aprendizados foram tirados da experiência e por quê.	Ao preparar um relatório de avaliação, é preciso considerar e responder as seguintes perguntas: <ul style="list-style-type: none"> <li>» O que nos propomos conseguir? Exponham sua meta, seus objetivos, a mudança de política almejada e as razões.</li> <li>» O que fizemos e como fizemos?</li> <li>» Que sucessos progressivos tivemos que nos aproximaram de nossa meta? De que maneira esses passos foram bem-sucedidos e por quê?</li> <li>» Que desafios enfrentamos no caminho? Como lidamos com eles? O que funcionou e o que não funcionou? O que faríamos diferente?</li> <li>» Que mudanças positivas ocorreram na vida das pessoas às quais tentamos beneficiar por meio do nosso trabalho de defesa de interesses ?</li> <li>» Como nosso trabalho de defesa de interesses contribuiu para essas mudanças?</li> </ul>



Discussão em grupo © Water Integrity network

A seguir, apresentamos duas ferramentas adicionais de monitoramento e avaliação adaptadas do [The Advocacy Sourcebook](#), de WaterAid.

### BOX 5.1: PERGUNTAS PARA O “PÚBLICO” E O “CLIENTE”

O “público” é o destinatário ou os destinatários da defesa de interesses, isto é, as pessoas ou instituições que tentamos influenciar para gerar uma mudança na política. O “cliente”, por sua vez, são as pessoas a quem prestamos contas, isto é, as pessoas em nome de quem realizamos o trabalho de defesa de interesses. Considerando que as pessoas que empreendem iniciativas de promoção têm vínculos tanto com o público como com os clientes, o monitoramento e a avaliação devem avaliar ambos os sentidos.

#### Perguntas sobre o público ou destinatários:

- » Quem devia receber a mensagem?
- » Quem recebeu a mensagem?
- » Como interpretaram a mensagem?
- » Em que sentido foi diferente de outras mensagens?
- » O que fizeram em resposta?
- » Receberam notícias do emissor?
- » Como diferenciam o emissor de outros atores que podem enviar mensagens similares?

#### Perguntas sobre o impacto da defesa de interesses sobre o “cliente” em cujo nome o trabalho foi realizado

- » De que modo são atingidos ou contatados com relação à campanha de defesa de interesses?
- » Em que medida o trabalho de defesa de interesses lhes foi explicado?
- » Houve alguma tentativa de fazer que classificassem o trabalho de defesa de interesses com relação a outras atividades que possam considerar mais relevantes?
- » Que esforços foram feitos para fornecer feedback sobre os resultados do trabalho de defesa de interesses?
- » Em que medida os “clientes” se sentem mais seguros ao empreender o trabalho de defesa de interesses por conta própria?
- » Que esforços foram realizados para conseguir que avaliem os resultados e confirmem o impacto esperado?

**Fonte:** Rick Davies, citado em Roche 1999, *Advocacy Sourcebook*, WaterAid, p. 68

## BOX 5.2: FERRAMENTA DE AUTOAVALIAÇÃO

(adaptado de R.R. Sharma)

Este questionário pode ser respondido em grupo ou por indivíduos que depois transmitam os resultados ao restante da equipe.

### Objetivo da defesa de interesses

- » Seu objetivo de defesa de interesses avança sem problemas através do processo ou foram encontrados obstáculos? Quais são os obstáculos e como podem ser superados?
- » O que mais você pode fazer para impulsar seu objetivo? Formar novas alianças ou aumentar o contato com os meios ajudaria a impulsar seu objetivo através do processo de tomada de decisões?
- » Se o seu objetivo não parece factível, deveria modificá-lo? Qual seria um objetivo factível? Poderia conseguir parte de seus objetivos mediante a negociação ou o compromisso?
- » Em que medida a mudança na política/o programa reflete seu objetivo? Conseguiu alcançar todo o objetivo, uma parte ou nada?
- » Pode/deveria tentar cumprir o resto do objetivo durante o próximo ciclo de tomada de decisões? Ou deveria adotar um objetivo de promoção totalmente novo?
- » A mudança na política/programa teve algum efeito sobre o problema abordado? Se alcançou parcialmente seu objetivo, teve o impacto esperado?

### Transmissão de mensagens/comunicações

- » Suas mensagens chegaram ao público-alvo? Em caso negativo, como poderiam chegar a esse público de maneira mais efetiva?
- » O público respondeu de maneira positiva a suas mensagens? Que mensagens funcionaram? Por quê? Quais não funcionaram? Por quê? Como podem ser modificadas as mensagens que não foram efetivas?
- » Quais meios de transmissão se mostraram eficazes? Quais não se mostraram eficazes, e por quê? Como esses meios podem ser modificados ou melhorados?
- » Receberam cobertura dos meios de comunicação ou da imprensa? Foi útil para sua iniciativa? Como se poderia melhorar sua relação com os meios de comunicação?

### Uso de pesquisas e dados

- » Em que medida o uso de dados e pesquisas fortaleceu sua iniciativa?
- » Os dados foram apresentados de maneira clara e persuasiva? Como é possível melhorar sua apresentação?
- » Seu trabalho de promoção propôs novos temas de pesquisa? São necessários mais dados para respaldar seu

objetivo de promoção? Em caso afirmativo, os dados estão disponíveis ou é preciso realizar uma pesquisa?

### Transmissão de mensagens/comunicações

- » Como resultado do seu trabalho, o processo de tomada de decisões é mais aberto? Em caso afirmativo, indicar como.
- » Da próxima vez, será mais fácil chamar a atenção daqueles que tomam as decisões e persuadi-los? Por que ou por que não?
- » Quantas pessoas/organizações novas participam do processo de tomada de decisões desde que começaram? Isso facilitou ou dificultou seu trabalho?
- » Como poderia melhorar o modo como impulsiona o processo de tomada de decisões?

### Formação de coalizões

- » Como sua coalizão conseguiu despertar interesse pelo tema e angariar apoio para o objetivo de defesa de interesses?
- » Os membros da coalizão receberam informações no momento oportuno? Como se poderia melhorar a difusão de informações?
- » Há conflitos não resolvidos na coalizão? Como podem ser abordados e resolvidos?
- » Existe um alto nível de cooperação e intercâmbio de informações entre os membros da coalizão? Como se poderiam reforçar as relações dentro da coalizão?
- » A coalizão ganhou ou perdeu algum membro? Como se poderia ganhar novos membros ou evitar que abandonem a coalizão?
- » A coalizão oferece oportunidades para a formação de líderes entre seus membros?
- » De que modo a rede à qual você pertence foi útil para a defesa de interesses? Como você pode ampliar a rede a que pertence?

### Questões organizacionais/de gestão

- » Sua iniciativa de defesa de interesses é economicamente viável? Como se poderiam conseguir recursos adicionais?
- » O sistema contábil é adequado? Pode-se justificar o destino dos fundos de maneira detalhada?
- » Como vocês poderiam ter utilizado os recursos econômicos de maneira mais eficiente?
- » Você ou sua organização se sentem sobrecarregados ou desanimados? Como poderiam receber mais ajuda?
- » Deveriam restringir sua meta ou ampliar o prazo para que sua iniciativa seja mais fácil de se concretizar?



Beber água sucia. © Sean Warren / Istock

## CONCLUSÃO

É importante monitorar e avaliar o efeito da promoção contra a corrupção no setor da água. Sem uma avaliação final do trabalho, não existe um meio preciso para determinar se a campanha de defesa de interesses (advocacy) foi eficaz e qual foi o impacto ao fim da campanha. Além disso, monitorar e avaliar são tarefas importantes para as campanhas destinadas a combater uma questão tão complexa como a corrupção, já que os resultados não são facilmente visíveis.

As propostas apresentadas neste módulo ajudam a incorporar padrões de monitoramento e avaliação durante a campanha de defesa de interesses. Isso inclui controlar os objetivos SMART, manter uma documentação adequada, centrar-se nos resultados e formular perguntas com fins de avaliação. O módulo conclui com uma ferramenta de autoavaliação que verifica cada elemento da campanha: objetivos da defesa de interesses, comunicações, uso de pesquisas e dados, formação de coalizões e questões gerais de administração.

### Fontes:

J. Chapman and A. Wameyo, enero de 2001, 'Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study', ActionAid.  
 C. Roche, 1999. Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change. Oxfam Development Guidelines. Oxfam and Novib, Reino Unido.  
 J. Shapiro, 'Monitoring and Evaluation Toolkit', Civicus (sin fecha); [www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf](http://www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf)  
 R.R. Sharma, 'An Introduction to Advocacy: Training Guide', Support for Analysis and Research in Africa, Health and Human Resources Analysis for Africa and USAID Africa Bureau (sin fecha).  
 Futures Group International, 'Implementation: Developing Advocacy ActionPlans', Constella Group (sin fecha); <http://constellafutures.com/fg/resources/E.1-Advocacy-Action-Plans-and-ME.ppt>

**NOTAS**







## **WATER INTEGRITY NETWORK**

### **WIN Secretariat**

Alt Moabit 91b, 10559 Berlin,  
Germany

Phone: +49 30 809 246 133

Fax: +49 30 809 246 139

[info@win-s.org](mailto:info@win-s.org)