

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

RITA DE CÁSSIA LAUDE MARINELLO

***LOBBY: UMA CRÍTICA REVISÃO DA LITERATURA BRASILEIRA
(1994-2007)***

**SÃO CARLOS
2010**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

RITA DE CÁSSIA LAUDE MARINELLO

***LOBBY: UMA CRÍTICA REVISÃO DA LITERATURA BRASILEIRA
(1994-2007)***

**SÃO CARLOS
2010**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

RITA DE CÁSSIA LAUDE MARINELLO

***LOBBY: UMA REVISÃO CRÍTICA DA LITERATURA
BRASILEIRA (1994-2007)***

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação de
Ciência Política para obtenção do
título de mestre em Ciência
Política.

Orientação: Prof.Dr. Eduardo G.
Noronha (UFSCar-São Carlos)

Co-orientação: Antonio Sérgio
Carvalho Rocha (Universidade
Federal do ABC)

**SÃO CARLOS
2010**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M338Lr

Marinello, Rita de Cássia Laude.

Lobby : uma revisão crítica da literatura brasileira (1994-2007) / Rita de Cássia Laude Marinello. -- São Carlos : UFSCar, 2012.

118 f.

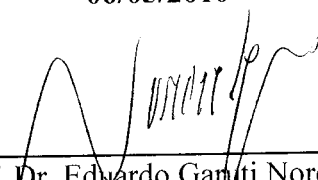
Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2010.

1. Ciência política. 2. Lobby. 3. Ação coletiva. 4. Grupos de pressão. I. Título.


CDD: 320 (20^a)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Rita de Cássia Laude Marinello


06/05/2010



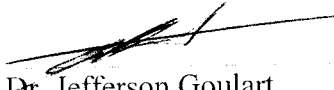
Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



Prof. Dr. Antônio Sérgio Carvalho Rocha
Universidade Federal do ABC



Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



Prof. Dr. Jefferson Goulart
Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho/UNESP

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 11:00h no dia 06/05/2010.

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Prof. Dr. Antônio Sérgio Carvalho Rocha
Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Prof. Dr. Jefferson Goulart

Homologado na CPG-PPGPOL na
15ª Reunião no dia 31/08/2010

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Coordenador do PPGPOL

“As coisas não são como a gente quer.” Sábio provérbio que aprendi com a vida.

Ao Hygino, o único que
compartilhou comigo esse
momento integralmente.

Agradecimentos

Essa dissertação me proporcionou momentos muito difíceis e complicados. Pensei muitas vezes que eu não fosse digna de cursar um mestrado. As circunstâncias da vida me levaram a trabalhar muito. Trabalho e mestrado ao mesmo tempo não é fácil de conciliar. Ainda mais quando o trabalho me custou muito tempo e concentração. Mas enfim cheguei até aqui. Sou vitoriosa. E muitas pessoas colaboraram para isso. Sei que citar nomes nos leva a cometer algumas falhas e injustiças por deixar passar alguém despercebido.

Agradeço ao meu orientador, prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha, pela paciência, sensibilidade e compreensão, por ter adequado meu tema e minha dissertação às minhas possibilidades reais. Ao meu co-orientador, prof. Dr. Antonio Sérgio Carvalho Rocha, pelas colocações e ensinamentos. Aos professores do departamento, que não apenas convivi nesses anos de mestrado, mas também nos anos de graduação. Aos meus examinadores prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade e prof. Dr. Jefferson Goulart, que gentilmente aceitaram nosso convite, sendo compreensíveis e fraternos.

Agradeço à secretária do departamento, Cláudia, que compartilhou comigo momentos de aflição e resolveu muitos problemas. Ela foi não só solícita, como também amiga.

Agradeço ao secretário da educação de Novo Horizonte, Paulo César Magri, que confiou a mim todas as aulas de Filosofia das escolas municipais, onde tive a oportunidade ímpar de conhecer e conviver com pessoas magníficas. O que eu aprendi e o amadurecimento que adquiri nesses anos, têm valor inestimável e pertencem somente a mim. Nesse período convivi com diretores, coordenadores, professores, pais e alunos. Todos tão importantes e que nunca vou esquecer. As experiências vividas com certeza resultariam em vários livros. Foi quando conquistei verdadeiras amizades, admiração infinita e me realizei. Como tive mais de cem colegas de trabalho, mais de mil alunos e milhares de familiares de alunos envolvidos, não conseguiria colocar todos aqui. Mas eles sabem que os amo e que, mesmo com o tempo e a distância, nunca vou os esquecer.

Agradeço às minhas amigas que não me deixaram cair em depressão Luciléia, Priscila, Clara e Jussara.

Na fase final, e decisiva, dessa dissertação pude contar com pessoas iluminadas que me apoiaram, auxiliaram e confiaram em mim: são as pessoas do colégio Viver, de

Cotia-SP. Tinha acabado de mudar a São Paulo e eles foram companheiros, amigos, compreensivos e fundamentais. Em especial, cito Maria Amélia e Ana Cláudia.

Agradecer à família é a parte mais difícil, pois ela é tudo na minha vida e como agradecer ao tudo? Obrigada mãe pelo exemplo que é. Pai, pelos mimos. Matheus, meu irmão, que é para mim o meu filho, é quem coloquei em primeiro lugar nessa jornada, os motivos, só nós sabemos. Minha avó, tios e primos.

Agradeço de uma maneira muito especial ao Hygino, a quem dedico esse trabalho. Foi ele que secou minhas lágrimas, não me deixou desistir, confiou na minha capacidade, deu-me a vontade, a coragem e o poder. Sem seu apoio, não sei se teria conseguido chegar até aqui.

Talvez esses agradecimentos tenham proporcionado a sensação de amargura. Talvez um dia eu possa ler esse texto e tentar escrevê-lo com maior entusiasmo e alegria. O que importa agora é que venci. E que amadureci. Disso eu sei.

SUMÁRIO

RESUMO	
ABSTRACT	
INTRODUÇÃO	1
2 INTERESSE E DEMOCRACIA	6
2.1 BEM COMUM	13
2.2 O CONCEITO DE INTERESSE	15
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
3 PLURALISMO	22
4 GRAMÁTICAS POLÍTICAS DO BRASIL	32
5 AÇÃO COLETIVA	39
5.1 OLSON E O PROBLEMA DA AÇÃO COLETIVA	39
5.2 CRÍTICA A UMA TEORIA GERAL DA AÇÃO COLETIVA	47
6 REVISÃO E ANÁLISE DA BIBLIOGRAFIA BRASILEIRA ACERCA DO <i>LOBBY</i>	49
6.1 INTRODUÇÃO	49
6.2 GRUPO DE INTERESSE, GRUPO DE PRESSÃO E <i>LOBBY</i> : ESTABELECENDO FRONTEIRAS CONCEITUAIS	55
6.3 LOBISTA	71
6.4 <i>LOBBY</i> , CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA	74
6.5 EMPRESAS DA INICIATIVA PRIVADA E <i>LOBBY</i>	77
6.6 GRUPOS DE PRESSÃO E PARTIDOS POLÍTICOS	80
6.7 AS PRINCIPAIS TESES SOBRE <i>LOBBY</i> NO BRASIL E OS RECURSOS UTILIZADOS	82
6.8 COMO A REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> É TRATADA NO BRASIL	90
6.9 O <i>LOBBY</i> NOS EUA E NO BRASIL	100
6.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS	111
ANEXO	116

Resumo

Essa dissertação é uma revisão crítica da literatura de *lobby* existente no Brasil. A redemocratização no país, bem como a formulação de sua Constituição Federal, aconteceram em meados da década de 1980. A partir de então, os estudos da Ciência Política se preocuparam com o mecanismo, funcionamento e eficácia das instituições políticas vigentes. Dessa forma, os estudos sobre grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby* são datados de 1994 a 2007. Nesse trabalho se encontram duas problemáticas principais: (a) a falta de rigor científico por parte dos autores brasileiros, ou seja, a necessidade de se discutir melhor e estabelecer as fronteiras conceituais entre grupo de interesses, grupo de pressão e *lobby* para assim engendrar uma pesquisa empírica sem falhas; (b) a questão de não aplicar o modelo de *lobby* norte-americano no Brasil, mesmo o modelo de regulamentação, pois cada país possui suas singularidades sociais, econômicas, culturais, históricas e políticas. Além da análise bibliográfica sobre *lobby* no Brasil, também foi esboçado o problema da ação coletiva, de Mancur Olson. A importância da democracia e do sistema pluralista ao desenvolvimento de grupos organizados. E as gramáticas da política brasileira.

Palavras-chave: ação coletiva; grupos de interesse; grupos de pressão; *lobby*.

Abstract

This essay is a critic review about the term “lobby” in Brazil. The redemocratization and the Federal Constitution, which occurred in the early decades of 1980, the studies about politics were worried about the mechanism, working and the efficacy from the politics institutions. From this way, the studies about interested groups, pressure groups and the “lobby” are dated from 1994 to 2007. In this work, these are two most important discussions: (a) the lack of scientific searching from Brazilian winters, means, the necessity to discuss a better conception between groups in a common interested, pressure groups and the “lobby” to procure an empiric searching without failures; (b) the matter of don't make use from the north-american lobby model in Brazil for the reason of each country has difference means for social matters, economy, culture, history and politics. Even with the studies about “lobby” in Brazil, also, there was the bibliographic analyses exposed by the collective action of Mancur Olson. The importance of democracy and the pluralism of developed organized and the grammar of Brazilian politics.

Key-Works: collective action; interested groups; pressure groups; “lobby”.

Introdução

O tema do *lobby* na Ciência Política brasileira é recente. Pouco¹ se estudou e se escreveu a esse respeito. A estrutura dessa dissertação consistirá na exposição crítica de tais estudos, visando a discutir as lacunas existentes nesses escritos por meio de revisões bibliográficas. Tais revisões perpassam as discussões da Ciência Política sobre conceitos, definições e funcionamentos de diversos mecanismos presentes na política brasileira. E, a partir de tal análise, enfocaremos na questão conceitual do *lobby*.

A obra *The Process of Government*, escrita por Arthur Bentley em 1908, é considerada como precursora da temática da atuação dos grupos de interesse na política decisória de um país. A partir desse livro, surgiram vários outros estudos. A teoria dos grupos argumenta que toda atividade política se reduz a uma luta entre grupos de interesses distintos, sendo essa luta a que determina os tipos de decisões que serão tomadas. Adota, assim, uma noção tão abrangente de “grupo” que faz com que tal afirmação se torne tautológica.

Mancur Olson (1999)² faz grande contribuição à chamada “teoria dos grupos sociais”, que tem ocupado um lugar proeminente na Ciência Política nos Estados Unidos. Essa frente teórica visa a estudar os grupos de pressão baseada na idéia de que os grupos agirão quando a ação for necessária para promover seus interesses comuns ou grupais. O autor estabelece as diferenças entre os grupos grandes e os pequenos, conforme o contexto de mercado e o contexto fora de mercado, bem como os grupos “exclusivos” e “inclusivos” quanto ao movimento de entrada e saída do membro no grupo. Mas o que nos interessa no momento é entender o que esse autor contribuiu para a concepção de organização e de *lobby*.

Esse autor realiza uma dedução lógica quando afirma que se os membros de um determinado grupo têm interesse ou objetivo comum, e se todos eles ficariam em melhor situação se esse objetivo fosse atingido, logo os indivíduos desse grupo irão, se forem pessoas racionais e centradas nos próprios interesses, agir para atingir esse objetivo. Dessa forma, os indivíduos deverão formar uma organização. O propósito de todas as organizações é justamente este, promover os interesses (comuns) de seus membros. E completa dizendo que uma organização é constituída quando um certo

¹ Conhece-se como estudioso da temática no Brasil, Wagner Pralon Mancuso. Pode-se considerar esse autor como o pioneiro a se dedicar aos estudos dos grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby* no país.

² O capítulo 5 trata mais detalhadamente a obra *A Lógica da Ação Coletiva* desse autor.

número de indivíduos tem um interesse comum ou coletivo, ou seja, quando eles compartilham do mesmo propósito ou objetivo, e o indivíduo terá ou não condições de promover esse interesse de forma adequada. Para isso, as organizações desempenham a função importante de defender os interesses comuns de grupos de indivíduos. O autor também define o que são “grupos”, os quais se tratam de um número de indivíduos com interesse comum. Logo, toda organização pressupõe um interesse que todos os seus membros compartilham.

De acordo com as afirmações de Olson (1999), conclui-se que, para os indivíduos formarem uma organização, eles precisam de interesses comuns, dinheiro (porque os custos da organização e de sua permanência são altos), especialistas, informações para barganhar e disponibilidade de formarem *lobby*. Nesse sentido, a preocupação e foco ficam nos grupos poderosos e permanentes, e não com os oportunistas e transitórios. Ou seja, dentro da política se fazem presentes e influentes os grupos que há muito existem, são organizados e se fazem representar de maneira formal perante o poder público. Os grupos que se formam diante de uma situação específica e perene, aqueles grupos *ad hoc*, não receberão maiores atenções em nossos estudos. Vale a pena estudar e entender a dinâmica de pressão dos grupos fortemente organizados e com interesses estabelecidos e claros.

Os Estados Unidos possuem um sistema de pressão e *lobbies* bem definidos, regulamentados e institucionalizados, e, por isso, há muito tempo a produção acadêmica norte-americana³ está avançada no que concerne essa temática, com diversas teorias e autores. Porém, deve-se tomar cuidado na aplicação dessa abordagem a outros contextos e sociedades distintas. Não se deve usar o modelo norte-americano como exemplo e ideal a ser seguido simplesmente por conta desses fatos mencionados, pois cada sociedade possui suas particularidades sociais, culturais, econômicas, políticas e históricas que devem ser levadas em conta. Mesmo porque, saber que o sistema de pressão norte-americano já é tradicional não quer dizer que ele funcione com perfeição.

A discussão sobre o *lobby* no Brasil não é uma empreitada simples, pois aqui ele ainda não é regulamentado. Diante disso, o *lobby* carrega um estigma pejorativo, relacionado ao tráfico de influência e corrupção. Além disso, tal temática não tem merecido estudos mais aprofundados e nem despertado grande interesse na academia.

³ Esse trabalho não tem por objetivo expor os olhares e produções acadêmicas norte-americanas da temática em questão. Nosso foco está nos trabalhos dos autores brasileiros, suas contribuições, avanços e lacunas. Para conhecer a revisão bibliográfica norte-americana ver Santos (2007).

Os cientistas políticos brasileiros se focaram, nesses últimos vinte anos, na importância das instituições como reguladoras do jogo político devido ao período de redemocratização recente que passamos. Existia, até então, interesse em entender os mecanismos, a funcionalidade e a eficácia das instituições políticas. Há pouco que estão surgindo novos interesses em novas temáticas. A maioria das análises explorada no Brasil usa termos como grupos de pressão, relações públicas e relações governamentais, quando deveriam utilizar o conceito de *lobby*.

Dentre os autores brasileiros que estudaram e publicaram acerca da temática de *lobby* no Brasil, encontramos algo comum a eles: sua preocupação em desvencilhá-lo ao tráfico de influência e corrupção, sua importância para a efetividade da democracia e da regulamentação de sua atividade. Nesse trabalho será esboçado cada um deles. Agora, apresentam-se as definições e diferenças dos conceitos inerentes a essa temática, que são os de “grupo de interesse”, “grupo de pressão” e “*lobby*”.

Podemos afirmar que existe uma confusão na literatura acadêmica sobre as reais fronteiras que dividem os conceitos de grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*. Acredita-se que, se um conceito é mal colocado e mal feito, logo as pesquisas e as produções acadêmicas serão realizadas de forma confusa e com possíveis resultados incertos. Portanto, estabelecer conceitos é muito importante para evitar trabalhos falhos. Pretende-se, então, realizar um refinamento conceitual do *lobby*, para analisar as obras já publicadas e proporcionar a futuras obras maior rigor analítico. Desse modo, depois de ter realizado a pesquisa bibliográfica, fica claro para nós que *lobby*, definitivamente, não é um grupo (de interesse, de pressão ou qualquer outro tipo). *Lobby* é uma atividade, um processo, o qual é exercido por esses grupos, seja pela ação direta de seus dirigentes e prepostos, seja por lobistas profissionais, contratados e mobilizados para agir em seu nome.

Apesar de serem tratados como sinônimos, grupos de interesse e grupos de pressão possuem suas peculiaridades conceituais, as quais serão salientadas aqui. Grupo de interesse é a aliança feita por pessoas físicas, ou jurídicas, de maneira formal ou informal e que têm determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos em comum.

O grupo de interesses passa a ser grupo de pressão⁴ quando aquele muda de postura, ao buscar a promoção ativa de um interesse e lutar em prol dos ideais e

⁴ Eis alguns típicos grupos de pressão: empresas e/ou grupos setoriais; as grandes centrais sindicais; a Igreja; advogados; membros do Ministério Público; banqueiros; indigenistas e ecologistas; cientistas,

objetivos de seu grupo. Dessa maneira, temos que a diferença entre eles é apenas transitória. Os membros do grupo são os mesmos; o que se adquire é uma postura pontual, ativa de atingir seu objetivo perante a sociedade e de órgãos públicos do Estado. Seus membros passam a ter a competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse, usando de todos os meios legais disponíveis.

E é assim que o *lobby* é acionado, pois se trata de um dos meios para se concretizar o objetivo do grupo diante do poder público – Executivo, Legislativo ou Judiciário⁵.

Grupos de pressão também não podem ser confundidos com partidos políticos, justamente pelo fato de não almejarem o poder, por meio de escolha eleitoral. Eles querem o acesso a quem tem os poderes do Estado, não para exercê-lo, mas para o fim limitado de promover o objetivo próprio que congrega seus membros.

Os grupos de pressão podem controlar os partidos políticos através do financiamento de suas atividades e, assim, decidir significativamente tanto o recrutamento dos dirigentes quanto o tipo de política a seguir e atuar, além de colocar obstáculos à capacidade dos partidos de combinar interesses específicos. Por outro lado, os partidos podem impedir os grupos de pressão de articularem automaticamente as questões atuais da sociedade, de representarem interesses específicos e pragmáticos e, terminam por transmitir um conteúdo ideológico a toda atividade dos grupos de pressão, impedindo que suas questões possam ser colocadas em termos de contratação e compromisso. Além disso, pode existir uma identidade de interesses entre alguns grupos e alguns partidos sobre temas importantes, mas jamais sobre todos os temas politicamente relevantes.⁶

Estabelecidas as fronteiras conceituais nesse capítulo introdutório, o leitor vai encontrar no próximo capítulo uma discussão sobre o conceito de “interesse”, já que os críticos da Teoria dos Grupos Sociais o rebate por ele não ser especificado. Junto a ela está traçado um paralelo entre as questões que o bem comum, os particularismos e

pesquisadores, médicos-sanitaristas, geólogos; sanitaristas; empregados de empresas estatais; inquilinos e senhorios; mutuários e construtoras; interessados na melhoria de vida dos favelados; Estados e municípios; exportadores e importadores; funcionários públicos; donas de casa e domésticas. Não é difícil intuir o que desejam esses grupos do poder público, mas, para ter maiores detalhes, ver Farhat, 2007, pp. 165-174.

⁵ Encontramos com maior frequência estudos relacionando os *lobbies* com o Executivo e o Legislativo. Porém, o Poder Judiciário também deva ser levado em consideração a quem se interesse estudar tal temática. Acredita-se que esse poder também sofra pressões de setores da sociedade.

⁶ Bobbio *et all*, 1983.

universalismo trazem. Há também uma breve discussão sobre o regime democrático, sendo este o único em que o *lobby* pode se sustentar.

No capítulo 3, está o Pluralismo, seus críticos e o que essa vertente teórica tem a ver com os grupos de pressão. No capítulo 4, estão as gramáticas políticas do Brasil. No capítulo 5, expõe-se a teoria da ação coletiva de Mancur Olson. No capítulo 6, desenvolve uma revisão e análise bibliográfica da produção brasileira – o que vem a ser o foco do nosso trabalho. E, finalmente, as considerações finais, que almejam retratar ideias aos trabalhos futuros.

.2.

INTERESSE E DEMOCRACIA

A palavra “interesse” vem do latim e significa “estar entre”. Tal significado sugere que, no meio de um campo vasto de coisas e de acontecimentos não compensadores, há certos elementos compensadores que devem ser avaliados cuidadosamente. Quando alguém tem interesse em alguma situação, busca benefícios ou recompensas que dela possa extrair. O interesse implica uma pretensão ou expectativa de recompensa e possui tanto aspectos subjetivos quanto objetivos. No aspecto subjetivo está relacionada a distribuição de atenção, isto é, as pessoas se interessam em tudo que prestam atenção e mais, das quais esperam ser recompensadas no futuro ou que poderá ajudar a evitar danos e desvantagens para elas mesmas. O aspecto objetivo do interesse envolve a real probabilidade de recompensa.⁷

A política diz respeito à interação de interesses. Essa interação trata da reivindicação e da distribuição de recompensas, que é traduzida inclusive como valores.

“A política tem sido frequentemente definida como o processo pelo qual os valores – coisas ou relacionamentos que as pessoas gostariam de ter ou de usufruir – são alocados, numa sociedade, de um modo imperativo – por uma forma permanente e confiável – que é legítima – no sentido de se adaptar àquilo que as pessoas crêem ser certo ou errado”.⁸

Harold Lasswell (1958) estabelece oito valores básicos procurados por todas as pessoas: poder, esclarecimento, riqueza, bem-estar (ou saúde), habilidade, afeição, retidão e deferência (ou respeito). Como o poder é considerado o suporte da política; ele é visto como instrumento por meio do qual se obtêm todos os outros valores. Completando essa conceituação, Robert Dahl (2003) define o poder como a capacidade de alterar a probabilidade dos resultados a obter e Lasswell (1958) o define como participação nas decisões acerca de sanções graves, isto é, das principais recompensas

⁷ Deutsch, 1983.

⁸ *Op. cit.*, p. 30.

ou privações. De todo modo, o poder é a capacidade de fazer que aconteçam coisas que de outro modo não aconteceriam. O poder envolve a nossa capacidade para alterar as mudanças que já estão em andamento e que assim prosseguiriam sem a nossa intervenção.

Paralela ao poder está a política, definida por Lasswell como o estudo da influência e do influente. Influência não é o mesmo que poder, e os dois conceitos devem ser diferenciados. Influência é a participação nas decisões de sanções relativamente mais suaves; ela tenta penetrar a personalidade de uma pessoa, enquanto que o poder age sobre ela essencialmente do exterior. A influência seria uma forma de poder, porém mais amplo e moderado. Deutsch (1983) expõe um exemplo que pode ilustrar essa diferença: se alguns parlamentares fossem privados de seu direito de voto numa eleição no Congresso por saírem antes do seu encerramento, poderiam ainda influenciar os resultados da eleição através de seus escritos; porém, sem voto, não teriam o poder para afetar o seu resultado. Desse modo, conclui-se que, embora nem todos os que têm influência disponham também de poder, todos os que têm poder têm também influência.

Somando-se ao poder e à influência, para completar a definição de política, Deutsch (1983) a traz como sendo relatos das mudanças no seio da elite, composta esta por poucos que, habitualmente, são os detentores da maior parte do poder.

Na política, onde se detém o poder sobre os homens, cada um tem que lutar. Maquiavel e os pensadores de sua escola encaram esse poder como um jogo de soma zero. Este é um jogo no qual o ganho de todos os jogadores somam zero, tendo assim uma soma-fixa, em que todos os ganhos se adicionam num total constante: o que quer que um competidor ganhe nesse jogo, só o obtém a partir das perdas do adversário, de modo que qualquer ganho de um jogador deve sair das perdas dos outros. Isso quer dizer que, no jogo político há diversos grupos defensores de seus interesses, os quais não são compartilhados por todos eles. Seus interesses são antagônicos, quando um grupo ganha, há um outro que perde, por isso a pressão se faz necessária, aquele que a melhor fizer, ganha.

O poder está distribuído a diversos grupos conforme a gênese nas diversidades, na motivação e nas oportunidades. Por mais que haja motivos de reivindicações, nem todos os grupos terão a possibilidade de as conseguir, nem todos estão aptos a isso. A vitória de candidatos nas eleições depende do poder ou influência das pessoas ou dos grupos que os apóiam, além dos meios de comunicação de massa, que determinam uma

grande parte do que os eleitores vêem, ouvem e lêem, influenciarem no resultado das eleições através de seus anunciantes de seus donos⁹.

Ativista político é uma pessoa que é membro de uma organização política; que contribui com dinheiro para um candidato; ou que toma parte em reuniões políticas, com freqüência, seja em comitês ou grupos maiores; ou que toma parte das campanhas eleitorais; ou que escreve cartas sobre temas políticos a legisladores, funcionários públicos e/ou à imprensa; ou que fala sobre política a pessoas fora de seu círculo imediato de familiares ou amigos. Para ser considerado um ativista político, a pessoa deve obter pelo menos três dessas características. E é considerado assim apenas 3% da população de um país.¹⁰ Esse é um dado importante para entender que é uma minoria da sociedade que se organiza, entende de política e reivindica seus interesses perante o poder público.

Nas sociedades modernas, em que reinam empresas privadas sob regimes constitucionais, os grupos industriais estão em paralelo com os agricultores e operários. À medida que as pessoas se tornam mais politizadas, o número de grupos de interesse tende a aumentar. Ou, dito de outra maneira, à medida que as pessoas se organizam é que o número de grupos tende a aumentar¹¹.

Nessa perspectiva, o processo político é considerado como o resultado da barganha entre grupos diferentes, pois nessa sociedade moderna e pluralista, qualquer interesse conta. Cada interesse particular pode estabelecer seu próprio grupo para montar seu próprio escritório, sua própria organização, contratar secretários, começar a espalhar comunicados, contratar pessoas que procurem influenciar os legisladores, dando-lhes informações e descobrir diversos modos possíveis de induzi-los a votar da maneira que o grupo de interesse pretende.¹² Porém, sabe-se que não é bem qualquer interesse e qualquer ou todos os interesses particulares que se fazem representar em grupos organizados. Existem vários critérios a serem analisados para se averiguar quem chega até o poder público, reivindica e consegue sucesso. Outro ponto é que os grupos não organizados, ou seja, representados pela maioria da população, não alcançam barganha política; e os grupos organizados e mais antigos se fazem satisfeitos com esse estado de fatos. A influência e o número de grupos de interesse vão aumentando ao

⁹ Deutsch, 1983.

¹⁰ *Op. cit.*

¹¹ Daí vem a necessidade de estudar e pesquisar sobre esse tema. Quanto mais grupos se organizam, mais se fazem representar e mais democrático se torna a sociedade e sua política, tendo voz a todos. O que cabe estudar aqui é se e em que medida esses grupos são ouvidos.

¹² *Op. Cit.*

longo do tempo. E as políticas passam a ser esclarecidas a cada um dos grupos de interesses relevantes, tornando cada vez mais complicado dessas políticas se concretizarem. Assim, as transações se tornam mais longas, mais demoradas e mais difícil de se transformar uma idéia em prática.

Cada grupo de interesses tende a criar sua própria elite. Quando as elites de interesses se habitua a trabalhar em conjunto, ocorre uma tendência a trocarem entre si idéias e pequenas cortesias, ou ainda, que se unam formando uma instituição, denominada *establishment*. Poder-se-ia afirmar que uma instituição é o conjunto dessas elites de grupos de interesses que aprenderam a trabalhar em conjunto. Os seus líderes e a direção dos sindicatos podem aprender a manter negociações entre si. Tal tendência se torna perigosa ao provimento dos interesses dos grupos em geral, pois as elites de interesses podem se tornar imutáveis, não aceitando mudanças e inovações, podem não se preocupar com os outros grupos externos, se fecham em si mesmas, e ainda, seus líderes se aproximam de tal forma que não passam mais a representar de fato os interesses de seus grupos.¹³

Os partidos políticos são tidos como coalizões estáveis de interesses, já que são organizações-chave para a obtenção de resultados sociais e políticos. Dessa maneira, eles vão agregar vários grupos de interesses diferentes em uma coalizão estável, a qual é mais forte e poderosa do que qualquer grupo de interesses individualmente o é. É papel dos grupos de interesse suscitar uma exigência, mas cabe aos partidos políticos transformar essa exigência em ação.¹⁴

Dentro do partido político, os grupos componentes mantêm uma coesão frouxa ou flexível por meio do *log rolling*, que se trata da negociação de favores políticos. Uma política de caráter normativo defenderia que o partido político seria um grupo de homens unidos na promoção do bem comum, de acordo com um princípio com que todos concordam. Mas cada partido possui sua ideologia e seu conjunto de interesses que não necessariamente prezam pelo bem comum, pelo bem da maioria, ou de todos.

Um sistema político é um conjunto de unidades reconhecíveis, caracterizadas pela coesão e covariação. A definição de coesão é estar junto, formar um conjunto. E a de covariação é mudar em conjunto. Considerar e perceber o conceito de covariação é o primeiro passo no sentido de descobrir não apenas o que está junto, mas também o que

¹³ Deutsch, 1983.

¹⁴ *Op. Cit.*

causa o quê, em ciência social. Quando as unidades são coerentes e covariantes, elas são interdependentes e seus destinos estão ligados.¹⁵

A importância das transações está em quem obtém recompensas. A importância da transação depende de como ela influi nos valores que ganha ou perde a partir dessa transação, ou naquelas que espera vir a ganhar ou a perder. Logo, quanto maiores são as recompensas ou as penalidades que se obtêm de determinadas transações, também mais importantes se tornam essas transações.¹⁶

Os receptores de informação dentro de um governo podem ser os funcionários dos serviços de relações exteriores, que enviam relatórios do estrangeiro, organizações, grupos de apuração de votos, a imprensa, as audiências que informam o governo do que os votantes pensam. A informação entra através desses receptores, independentemente da sua fonte e da sua origem. A informação vai resultar num *output* de ação ou de comportamento que é formado e transmitido através de efetadores especializados. Os efetadores no governo são os funcionários, os burocratas, o Exército, a Marinha, os administradores da Previdência Social, os cobradores de tributos, ou quem quer que execute serviços para o governo. Então os efetadores devolvem as novas informações sobre os resultados das suas ações. Nesse sentido, as novas informações são acrescentadas às já existentes no sistema, e são utilizadas para corrigir o *output* no ciclo seguinte. Os resultados desse *output* corrigido são novamente realimentados, ciclo após ciclo. Esse processo de *input*, *feedback* e *output* corrigido é chamado de ciclo de retroação (*feedback cycle*). Toda a busca de objetivos, todo o comportamento dirigido ou controlado, depende dos ciclos de *feedback*.¹⁷

A retroação (*feedback*) é um processo que requer uma estrutura para o formar e transmitir. É baseado num fluxo recorrente de informação, porém cada um deles precisa de um canal pelo qual se é transmita a informação.¹⁸

Um dos mais importantes e difíceis aspectos de toda a política está na maneira de como se tomam as decisões. Em uma primeira parte, a decisão é tomada sobre as preferências, finalidades ou objetivos gerais, em relação a uma determinada classe de problemas. As decisões posteriores se referem aos meios e métodos de levar a cabo essa política. A diferença entre política e sua execução é semelhante à que existe entre estratégia e tática. Enquanto a estratégia consiste em definir uma série de objetivos ou

¹⁵ Deutsch, 1983.

¹⁶ *Op. Cit.*

¹⁷ *Op. Cit.*

¹⁸ *Op. Cit.*

alvos a longo prazo, a tática versa sobre selecionar e ajustar os meios a curto prazo para os alcançar. Em termos gerais, a estratégia visa mais ao futuro e implica o estabelecimento de um conjunto mais amplo de objetivos, e a tática se caracteriza por escolher uma série mais limitada de passos intermédios no interior do conjunto maior.¹⁹

Para Robert Dahl (2003), a democracia em grande escala exige seis instituições políticas. São elas:

1. Mandatários eleitos.
2. Eleições livres, justas e freqüentes.
3. Liberdade de expressão.
4. Fontes de informação diversificadas.
5. Autonomia para as associações.
6. Cidadania inclusiva.

A eleição de representantes foi uma solução alcançada para as sociedades de grande escala e complexas. Embora imperfeita, essa solução faz com que os cidadãos elejam seus mandatários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, e os descarte nos próximos pleitos.

As eleições devem ser livres e justas. Isso significa que todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar, sem medo de repressão, e todos os votos devem ser contados como iguais. E, se os cidadãos quiserem manter o controle final sobre o planejamento, as eleições devem ser freqüentes: deve haver uma rotatividade de representantes.

A liberdade de expressão é um requisito para que os cidadãos realmente participem da política, para adquirirem compreensão esclarecida de possíveis atos e políticas do governo, para que seus pontos de vista sejam considerados e possam persuadir e influenciar o programa de planejamento das decisões do governo.

Para se ter uma compreensão esclarecida, os cidadãos devem ter acesso a várias fontes de informação, desde que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista.

Numa república de amplas discussões físicas, as associações independentes são necessárias e desejáveis; mais que isso, são inevitáveis. Elas são fonte de educação

¹⁹ Deutsch, 1983.

cívica e esclarecimento cívico, proporcionam informações aos cidadãos e oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas. Dahl (2003) cita que tais associações políticas podem ser os grupos de interesse, organizações de *lobby* e partidos políticos. As associações garantem diversidade e defesa de idéias.

A cidadania inclusiva diz respeito às cinco instituições já citadas: o indivíduo tem o direito de votar, de se candidatar, da liberdade de expressão, de formar e participar das organizações, de ter acesso às informações e de qualquer outra liberdade e oportunidade que seja necessária para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia de grande escala.

Desse modo, Dahl (*op.cit.*) defende que um país que não possua uma ou mais dessas instituições não é suficientemente democrático (uma poliarquia). A presença dos grupos de pressão e seus *lobbies* está ligada à maioria dessas instituições: liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Os indivíduos, nessa democracia, têm o direito de se associar, de trocar informações e de se expressar. Assim, o *lobby* se trata de um instrumento legítimo da democracia.

Uma maneira mais adequada de conceber a democracia é considerá-la como um sistema que formaliza, regula e legitima o exercício de poder, protege as minorias e garante os direitos de participação de todos os setores da sociedade nas disputas eleitorais.

Mas os sistemas partidários e eleitorais, quando funcionam bem, consagram o princípio da representatividade, legitimando, desta forma, o exercício do poder; e operam como mecanismo de administração e negociação de conflitos e disputas, que não adquirem o caráter destrutivo que têm em sociedades em que o sistema democrático não funciona nem tem legitimidade. Para que a democracia tenha esta função, ela precisa ter regras claras e formais de funcionamento, que sejam acatadas e respeitadas pela grande maioria da população. Tão importante quanto a legalidade formal dos processos políticos e eleitorais é a legitimidade e o reconhecimento que o sistema político recebe da sociedade.

2.1 Bem comum

O conceito de Bem comum é próprio do pensamento político católico, representado desde São Tomás de Aquino até Jacques Maritain no período da Escolástica e está na base da doutrina social da Igreja, baseada na solidariedade. O Bem Comum é, ao mesmo tempo, o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar, do ponto de vista temporal. O Bem Comum é o valor político por excelência, subordinado à moral. O Bem Comum se distingue de outros termos e com eles não deve ser confundido: o bem individual e o bem público.

Enquanto o bem público é um bem de todos por estarem unidos, o Bem Comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado; trata-se de um valor comum que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto, na concórdia. Além disso, com relação ao bem individual, o Bem Comum não é um simples somatório destes bens; não é tampouco a negação deles; ele se coloca unicamente como sua própria verdade ou síntese harmoniosa, tendo como ponto de partida a distinção entre indivíduo, subordinado à comunidade, e a pessoa que permanece o verdadeiro e último fim. Toda atividade do Estado, quer política quer econômica, deve ter como objetivo criar uma situação que possibilite aos cidadãos desenvolverem suas qualidades como pessoas; cabe aos indivíduos, singularmente impotentes, buscar solidariamente esse fim comum.

A diferença entre o conceito de Bem Comum e o de vontade geral, está no fato de que este é um conceito subjetivo, e aquele objetivo. Ambos assumem a mesma postura com relação aos bens individuais ou às vontades particulares: tanto o Bem comum como a vontade geral exprimem a vontade moral dos indivíduos.

Estes dois conceitos encontram as mesmas dificuldades no plano da prática: como é impossível definir empiricamente quem seria o portador da vontade geral, podendo aceitar apenas a vontade da maioria como sendo a vontade de todos, assim é difícil saber quem seria o intérprete do Bem Comum: pode ser o magistério da Igreja, isto é, uma estrutura burocrática portadora do carisma, ou podem ser os cidadãos que, ao contrário, na prática, lutam e entram em contraste entre si justamente pelas diferentes interpretações do que venha a ser Bem Comum ou de qual seja o fim para onde encaminhar a sociedade humana.

O conceito de Bem Comum voltou recentemente à cena com a análise econômica dos bens coletivos ou públicos. São bens públicos os que geram vantagens

indivisíveis em benefício de todos, nada subtraindo o gozo de um indivíduo ao gozo dos demais. O bem público não transcende, na verdade, o bem privado, porque é igualmente um bem do indivíduo e se alcança através do mercado ou, mais freqüentemente, através das finanças públicas. Um Bem comum consiste na maximização das condições mínimas dos indivíduos, ou como se devem reformular as regras do jogo para obter uma ação não competitiva, mas cooperativa, que maximize, além do interesse individual, o bem coletivo, que é coisa bem diferente da simples soma dos interesses individuais.

Finalmente, esse conceito manifesta uma exigência que é própria de toda sociedade organizada, claramente evidenciada pela ciência política: sem um mínimo de cultura homogênea e comum, sem um mínimo de consenso acerca dos valores últimos da comunidade e das regras de coexistência, a sociedade corre o risco de se desintegrar e de encontrar sua integração unicamente mediante o uso da força.

2.2 O conceito de interesse

A Teoria dos Grupos Sociais recebe uma crítica quanto ao fato de que seus autores não conseguiram estabelecer, nem mesmo entrar em consenso, quanto à definição do conceito de “interesse”. Esses autores²⁰ explicam a existência de grupos de interesses, seus mecanismos, técnicas e importância democrática, mas, segundo os críticos, eles são falhos quando não buscam explicar o que é esse interesse, transformado em objetivo, que leva as pessoas a se associarem e a traçar estratégias para alcançá-lo. A seguir, tentaremos esclarecer e explicar o que vem a ser “interesse”.

Para isso, tomamos como ponto de partida o texto de Hindess (1989). Segundo esse autor, “interesse” é um dos conceitos mais usados e mais contestados diante das discussões políticas. Quando a negociação de interesses individuais ou grupais desperta a prática política, ocorre a propensão aos benefícios. Os interesses são vistos como parcelas providenciadas da ação, eles são usados ao promover justificativas dessa ação em favor do outro. Existem vários tipos de grupos que se formam e permanecem formados em prol de obter seus interesses, tais como partidos políticos, organizações não governamentais, classes sociais e categorias sociais. Os interesses de um grupo supõem, inclusive, uma sequência de sua própria posição em relação ao outro grupo, classe ou categoria social. Os interesses podem ser usados na explicação de como um grupo atrai e revela seus suportes, mesmo distantes e divergentes, ao apelo de seu grupo. Eles podem ser usados para justificar ou evoluir algum aspecto de seu grupo, como a união ou as políticas governamentais, as quais podem ser apoiadas ou avessas aos interesses do grupo. Eles podem surgir como característica de uma decisão a ser tomada de acordo com o acesso ao apoio potencial que pode ser conquistado em prol a uma política particular do programa.

Em vez de considerar a distribuição social dos interesses como algo efetivo na vida política, como dado político, deve-se considerá-los instáveis às condições que relacionam preferências políticas e interesses e, assim, suas formações e invocações desempenham papéis na vida social.²¹

Interesses são objetivos que não dependem de qualquer pressuposto da consciência subjetiva. E eles não podem ser considerados como algo já oferecido, que vem a priori e que não se mudam, pois uma mobilização, uma ação coletiva, uma

²⁰ Arthur Bentley, Simon Schwartzman, Mancur Olson, Robert Dahl.

²¹ Hindess, 1989.

aquisição ou perda de poder podem alterar um grupo de interesses. Nesse sentido, há um caráter dinâmico na distribuição de interesses coletivos. A população está dividida em grupos ou categorias, seus interesses são assinalados como fator na estrutura extra-política das relações sociais. Os interesses do grupo ou categorias são determinados pelas suas posições na estrutura e podem mudar conforme as posições relativas dos grupos satisfeitos. E assim, o caráter político pode ser reduzido à luta entre eles.²²

A menor atividade política em termo imediato é a fonte de todo interesse político efetivo e de preferências. Nesse sentido, é que as atividades do governo, dos partidos políticos e de outros movimentos têm conseqüências que são também importantes não apenas para a forma da ação coletiva e da organização que pode ser adotada, mas também para a formação e distribuição de interesse político com a população.²³

A tradição pluralista da Ciência Política reside nos termos das interações dos maiores e menores grupos de interesses organizados e no surgimento de cada vez mais as pessoas que vão participar nessa área e se preocuparem com as questões referentes a tal.

Os interesses são supostos para ser propriedades relativamente estáveis dos atores e sua especificação normalmente envolve alguma referência para a possibilidade da ação intencional. Eles servem para identificar alguns dos objetivos que os atores avaliam de si mesmos. Interesses pertencem à classe ampla de entidades que têm sido supostas por cientistas sociais como provedoras dos fins dos atores e, por esse motivo, com razão para a ação. Outros aspectos dessa classe incluem valores, preferências, desejos, medos, antipatias, necessidades, hábitos e impulsos.²⁴

Interesses diferem de impulsos no sentido relativamente estável. Interesses provêm de uma ligação explicativa entre ação e estrutura social. Os atores têm interesses pela virtude das condições sociais nas quais eles encontram a si mesmos tanto como membros de uma classe particular, gênero, grupos de idade, ou comunidade; quanto vítimas de monopólio ou das empresas multinacionais. Os interesses provêm de atores com razões para a ação. O problema, aqui, é que as características de diferentes condições que os atores encontram podem ser usadas em diferentes e conflitantes grupos de interesses. A identificação das pressões semelhantes e seus efeitos têm sido

²² Hindess, 1989.

²³ *Op. Cit.*

²⁴ *Op. Cit.*

um importante tema na tradição das análises políticas, como nas discussões das teses influentes, *status* inconsistente, locação contraditória dos interesses.²⁵

O vínculo entre razões da ação e estrutura social mostra o interesse real. Se interesses são coisas que, aos atores possuem como função de seu membro de classe ou categoria social, eles podem estar errados sobre a identificação de seu próprio interesse.

A especificação dos interesses é sempre aberta à disputa, interesses não são propriedades de um indivíduo ou de um grupo. Em particular, eles não se mostram como estruturalmente determinados.

O problema da definição correta de interesses na análise social está frequentemente mal conceituada, mas há questões importantes para ser respondidas sobre as condições nas quais atores reconhecerão um grupo de interesse e podem ser afetados por eles. O uso de interesses como forma de explicação da ação não é incorreta, mas incompleta.²⁶

O ator é o *locus* de decisão e ação. A ação é uma consequência das decisões do ator. Indivíduos humanos são atores no mesmo sentido que agências estatais, empresas capitalistas, partidos políticos e várias outras organizações. A análise das ações dos atores, suas lutas e preferências se incluem nas análises de suas decisões.²⁷

Como um conceito explicativo, interesse refere à consciência ou razão inconsciente para decisões dos atores, para ações ou fazer nada, suportar alguma política ou partido, opor ou abster. A palavra “interesse” forma parte da razão para uma decisão não necessariamente importante. Interesse pode também prover de razões a uma decisão se aquela razão relata para o benefício ou bem-feitoria de algum ator.²⁸

As razões das ações são formuladas pelos atores de maior capacidade lingüística, ou seja, o ator que possui vocabulário refinado e rico.

Os atores buscam benefícios nas implantações das políticas.

Os interesses dos atores estão sempre em disputa. Interesses são razões que eles mesmos podem requerer de uma extensa justificativa: eles dependem do acesso ou da possibilidade de acesso. Para interesses específicos o domínio da razão está aberto ao acesso, o qual é o limite dos interesses possíveis, isto é, depende sobre a forma de acesso variável a atores relevantes. Interesses dependem da forma e dos meios de

²⁵ Hindess, 1989.

²⁶ *Op. Cit.*

²⁷ *Op. Cit.*

²⁸ *Op. Cit.*

calcular os objetivos propostos e da própria localização e na relação desses objetivos, que é viável aos atores.²⁹

Interesses dependem das formas de custos. Os custos podem ser produzidos usando a análise de custo-benefício. Os interesses são os produtos dos custos. Eles não surgem arbitrariamente, eles não são estruturalmente determinados, nem podem ser vistos como fixados ou dadas propriedades dos atores. Interesses sempre abrem para a disputa, e interesses de atores particulares podem ser diferentemente identificados pela relação e por outras agências, ou pelos atores de diferentes vezes.³⁰

Interesses são razões para ações de agências particulares, indivíduos, organizações governamentais, *trades union* ou partidos políticos.³¹

Interesses ou razões para ação são reconhecidos em algum caso dado dependendo não apenas da forma de custos invariáveis dos atores, mas também de outras condições, incluindo o trabalho dos indivíduos, partidos políticos e outras agências no suporte de alguma taxa de interesse.³²

Interesses são dados como consequência das posições dos atores como membros de um grupo ou classe na relação entre os membros e o grupo de classe.

O marxismo trabalha com a relação de classe baseada nas relações de produção. Tratar o interesse como vínculo entre ação e locação da estrutura social é insatisfatório. Mais que isso, o interesse provém das razões da ação e do resultado de processos de custos. Interesse é determinado pelo membro das categorias sociais particulares, e a complexidade da vida social é semelhante às categorias não mutuamente exclusivas.³³

Em suma, os interesses além de razões da ação, dependem da locação da estrutura social de seus atores; do resultado do processo de custos, ou seja, se o custo da estratégia para se conseguir o benefício for menor que o próprio benefício; eles não são determinados ou fixos dentro do grupo, eles podem mudar, estar de acordo, não estar ou simplesmente abster diante de alguma situação; inclusive estão abertos a disputas, há diversos interesses de outros grupos envolvidos e eles devem ser considerados. Os atores buscam benefícios através das implantações de políticas e para conseguir vai depender do acesso que eles têm a quem detêm o poder e da melhor formulação dos

²⁹ Hindess, 1989.

³⁰ *Op. Cit.*

³¹ *Op. Cit.*

³² *Op. Cit.*

³³ *Op. Cit.*

argumentos. Todas essas questões juntas devem ser consideradas quando se deseja detectar os interesses de um grupo de interesses.

2.3 Considerações finais

A democracia está intimamente relacionada à cidadania e esta só pode haver dentro da legalidade de um Estado democrático. Sob o caráter normativo, a universalização da democracia é um ideal, e as democracias reais tentam se aproximar dele o máximo possível.

As poliarquias diferem quanto à questão se se baseiam em regras majoritárias ou em regras consensuais para o acesso a e o exercício da autoridade pública. E se assemelham a democracias representativas institucionalizadas.

Os princípios que regem a democracia são a liberdade, a igualdade e participação e que levaram a formulação do lema: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Entretanto, o povo de toda e qualquer sociedade democrática está dividido em classes, categorias, setores, diferenças sociais, econômicas, culturais, étnicas e por aí vai. Tais divergências são trabalhadas pelas democracias através de instituições e de leis. Quando se soma à questão democrática o sistema capitalista que vivemos, notamos que seus obstáculos se tornam concretos, pois o conflito de interesses é existente e permanente, mesmo que a teoria nos diga que somos livres e iguais.

Lutas populares do século XX, juntamente com a implantação do Estado do Bem-Estar Social, fizeram com que a exploração dos trabalhadores diminuíssem. Porém, o problema só fora transferido. Houve uma divisão internacional do trabalho e da exploração que, ao melhorar a igualdade e a liberdade dos trabalhadores nos países capitalistas avançados, nos países do chamado Terceiro Mundo se agravaram as condições de vida e de trabalho, inclusive neles foram implantadas ditaduras e regimes autoritários.

O desenvolvimento das novas tecnologias eletrônicas trouxe a velocidade da comunicação e da informação e a automação da produção. O Estado liberal toma o espaço do Estado de Bem-Estar social e se inicia o processo de privatizações das políticas sociais (educação, saúde, transporte, moradia, alimentação). Também a organização industrial do trabalho sofreu uma nova divisão social: a separação entre dirigentes e executantes. Os primeiros recebem educação científica e tecnológica, são detentores de conhecimentos e de poder de mando e de decisão. Os executantes não detêm tal conhecimento e executam tarefas. Os meios de comunicação massificam ainda mais essa parcela da população e salienta o poder da minoria detentora do

conhecimento. Esse processo ocorre devido ao fato de que as informações corretas estão concentradas nas mãos de poucos e estes são os quem transmitem as informações conforme convêm seus interesses. Diante dessas tendências, podemos afirmar que a participação política efetiva também está comprometida na democracia.

Democracia limita-se à existência de eleições periódicas e regulares, de partidos políticos, da divisão republicana dos três poderes, da liberdade de pensamento e de expressão. À existência apenas. Pois as diversidades e o pluralismo existentes colocam em cheque os princípios democráticos. Os direitos, que deveriam ser criados e garantidos por essa democracia – a qual preza pela igualdade e pela maioria – na verdade são criados a partir de uma parcela privilegiada da sociedade, uma minoria que detém o poder, governa através de instituições e leis criadas por ela mesma. Os representantes eleitos estabelecem relações de favores com aqueles que financiaram sua campanha e não estão focados, necessariamente, na busca do Bem Comum.

.3.

PLURALISMO

Os escritores políticos do século XIX, posteriores à época da Restauração, passaram a observar e atentar à sociedade que se encontrava em uma posição de subordinação ao Estado, aquela que Hegel havia chamado de "sociedade civil". Ao considerar os indivíduos como entes não solitários, que se relacionam entre si, associam-se e desassociam-se, encontram-se e desencontram-se, entram em conflito, o fenômeno associativo começou a ser observado e estudado com renovado interesse e como objeto da Sociologia.³⁴

Há dois tipos de pluralismo: o dos antigos e aquele dos modernos. O 'pluralismo dos antigos' tinha como base a corporação compulsória e outras formas tradicionais de autoridade - a família, a comunidade local, a Igreja-, que determinavam a posição e o *status* do indivíduo na vida social e política tanto antes de 1789 como até bem depois desse marco. Já o chamado 'pluralismo dos modernos' se caracteriza contra o Estado centralizador e – aparentemente – nivelador. Porém, sob uma realidade profundamente inigualitária, utiliza assim as conquistadas liberdades civis e a liberdade de associação para criar uma defesa do indivíduo isolado contra a potência e intromissão do Estado burocrático, ou das classes economicamente desfavorecidas contra o poder econômico que se vai organizando na grande empresa capitalista.³⁵

As principais correntes de pensamento político do século XIX redescobriram, se bem que de ângulos diversos e com inspirações ideais opostas, várias formas de associação dos indivíduos à margem do Estado ou mesmo contra ele, como fator destinado a mediar e a resolver, a longo prazo, a antítese entre o indivíduo-só e o Estado-tudo. A teoria democrática encontra como inspiração as célebres páginas que Tocqueville escreveu sobre a intensa e fecunda vida associativa dos americanos, que lhe serviu para ilustrar o nexos profundo que existe entre associação e democracia.³⁶

³⁴ Bobbio *et all* (1998).

³⁵ *Op. cit.*

³⁶ *Op. cit.*

Para o mal conhecido como a “tirania da democracia”, o único remédio seria a associação, em que indivíduos que possuam os mesmos interesses se organizam e lutam pelos seus objetivos, sem precisar contar com o apoio da maioria da população. Madison³⁷ afirma inclusive que o melhor meio para acabar com a tirania da maioria é ampliar o campo e, conseqüentemente, dividir a comunidade em tão grande número de interesses e de partes que, em primeiro lugar, a maioria não possa ter, no mesmo momento, um interesse comum separado do de todos ou da minoria e, em segundo lugar, tendo-o, não possa estar unida ao buscá-lo. O axioma fundamental de um sistema pluralista é, segundo Dahl, o seguinte:

Em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano. Embora na perspectiva do Pluralismo americano só o povo seja o legítimo soberano, ele não deve ser nunca um soberano absoluto... A teoria e a prática do Pluralismo americano tendem a afirmar que a existência da multiplicidade de centros de poder, nenhum deles totalmente soberano, ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e a resolver pacificamente os conflitos.³⁸

Entre as correntes da Ciência Política americana, a maior contribuição para a análise teórica e empírica, bem como para a apologia da sociedade pluralista, é a que se faz remontar à obra de Arthur F. Bentley, *The process of government* (escrita em 1908), retomada e continuada por David B. Truman em *The governmental process* (escrita em 1953). Um dos conceitos fundamentais da análise de Bentley é o conceito de grupo, entendido como conjunto de indivíduos que desenvolvem uma atividade comum. Partindo do conceito de grupo, Bentley e os seus continuadores darão particular relevo, na análise da sociedade americana da primeira metade do século XX, ao fato de que os indivíduos se associam em grupos para satisfazer seus interesses (podendo, por isso, cada um deles pertencer a grupos diversos) e de que os grupos assim constituídos, sobrepondo-se, permitem que os vários interesses se manifestem e se contraponham, sem acabar, no entanto, em conflitos destruidores da sociedade em seu conjunto, desde que acima dos grupos parciais exista e se mantenha um grupo universal em potência cujo interesse seja o de não permitir que se alterem as regras do jogo. Como entidade social, o grupo se contrapõe à classe, no sentido marxista da palavra: enquanto o indivíduo singular pode pertencer a diversos grupos, o mesmo indivíduo não pode pertencer senão a uma classe, com a conseqüência de que uma sociedade dividida em

³⁷ In: Dahl, 1956.

³⁸ Bobbio *et al* (1998: 24).

grupos tenderá a resolver os conflitos mediante ajustes entre os próprios grupos, e uma sociedade dividida em classes não poderá refrear o antagonismo frontal de uma classe contra outra senão recorrendo à coerção.³⁹

Nesse sentido, tais autores desenvolvem uma nova frente teórica, chamada Pluralismo, que defende a organização, participação e disputas de interesses entre diversos grupos advindos da sociedade, em contraponto ao Estado autoritário.⁴⁰

Pluralismo é um modelo em que a sociedade está composta de vários grupos ou centros de poder. Esses grupos permanecem em conflito entre si, e a maior preocupação deles é limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar o centro do poder dominante, historicamente identificado como Estado.⁴¹

Como sugestão de amenizar o poder exorbitante do Estado, o pluralismo se distingue da teoria da separação dos poderes, que propõe a divisão do poder estatal, não em sentido horizontal, mas em sentido vertical. O pluralismo impõe ao Estado a tendência à concentração, ao constitucionalismo, à indivisibilidade, ao liberalismo, ao caráter absoluto, à democracia, à concepção descendente e não ascendente do poder.⁴²

Esse modelo se pretende contrário tanto a toda forma de concepção individualista da sociedade quanto a toda percepção que conteste o indivíduo singular ao Estado. Por isso, considera o estatismo e o individualismo como duas faces da mesma moeda, isto é, como duas concepções que, embora de dois pontos de vista diversos, tendem a marginalizar ou até mesmo a eliminar as formações sociais que ocupam o espaço intermediário entre os dois pólos extremos do indivíduo e do Estado. A luta que o pluralismo trava tem sempre duas frentes: uma, contra a concentração de todo o poder no Estado; a outra, contra o atomismo. É uma luta travada que defende uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos, e, como tais, constituam uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado, por um lado, e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista.⁴³

Como quase todos os "ismos" da linguagem política, também o Pluralismo se apresenta sob dois aspectos: como teoria, isto é, como tentativa de explicação global de

³⁹ Bobbio *et all* (1998).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Op. cit.*

⁴² *Op. cit.*

⁴³ *Op. cit.*

um conjunto de fenômenos; e como ideologia, isto é, como proposta de ação prática, não importa se com propósitos conservadores, reformadores ou revolucionários.

Enquanto o pluralismo socialista e o cristão-social tiveram uma função predominantemente ideológica, o pluralismo democrático teve também, no que respeita especialmente à sociedade americana de onde nasceu e à qual tem sido com particular insistência aplicado, uma função teórica. Tanto é assim que foi considerada pela corrente de Ciência Política academicamente mais influente como a interpretação sociológica mais correta da natureza específica da sociedade americana.⁴⁴

As críticas dirigidas ao pluralismo dizem respeito tanto ao seu valor teórico como ao seu valor ideológico. Sob o aspecto teórico, os pluralistas são acusados de ter apresentado uma imagem distorcida da realidade social (entenda-se da sociedade americana).⁴⁵ Um dos críticos recentes das teorias pluralistas escreveu sentencialmente: "A teoria do Pluralismo faliu... A tecnologia coletivizou o que a geografia uma vez separara".⁴⁶

Entre as obras de interpretação da sociedade americana que obtiveram maior sucesso nestes anos, hão de ser incluídas algumas que tiveram por principal objetivo a interpretação pluralista, como *The power elite* de C. Wright Mills (de 1956), *The decline of American pluralism* de Henry Kariel (1961), *One-dimensional man* de Herbert Marcuse (1964). As teorias pluralistas são acusadas de continuar a julgar verdadeira uma imagem da sociedade americana que, na melhor das hipóteses, corresponde a uma fase superada do desenvolvimento econômico, social e político dos Estados Unidos, e, portanto, de continuar a apresentarem-se como teorias científicas, quando já só mantêm uma função meramente ideológica, que é a de fazer crer, aos controlados, que ainda controlam; aos esbulhados, que ainda possuem pelo menos uma parte do poder; ao homem unidimensional, que ele tem, participando de diversos grupos igualmente influentes, várias dimensões. Quanto à crítica da ideologia pluralista, isto é, ao pluralismo como proposta de solução do problema tradicional dos limites do poder, podemos fazê-la partindo de duas vertentes diversas. No associacionismo pluralista, tanto se pode considerar seu aspecto contrário ao individualismo como o que se opõe ao estatismo. Do ponto de vista do indivíduo, o pluralismo é acusado de não levar em conta que todo o grupo social tem uma tendência natural ao enrijecimento das estruturas, à

⁴⁴ Kariel, 1961.

⁴⁵ Bobbio (1998).

⁴⁶ *Op. Cit.*

medida que cresce o número dos seus membros e se estende o raio das suas atividades. Uma sociedade aparentemente pluralista é, na realidade, policrática, isto é, tem vários centros de poder, cada um dos quais fará valer as próprias pretensões sobre seus membros; conseqüentemente, quando o indivíduo crê ter-se libertado para sempre do Estado-patrão, torna-se servo de muitos patrões. Do ponto de vista do Estado, as sociedades parciais, pelo menos desde que Rousseau sentenciou sua condenação, são consideradas culpáveis de impedir a formação da vontade geral e, por isso, de levar, quando não coibidas, à desagregação da unidade estatal. Julgado negativamente, o pluralismo é apontado como um novo feudalismo, isto é, como falta de um verdadeiro centro de poder, como prevalência dos interesses setoriais ou corporativos sobre o interesse geral, das tendências centrífugas sobre as centrípetas: não como Pluralismo, mas como particularismo.⁴⁷

O ‘pluralismo dos antigos’, datado até 1789 na Europa, tinha como base a corporação compulsória e outras formas tradicionais de autoridade, como a família, a comunidade local e a Igreja, que determinavam a posição e o *status* do indivíduo na vida social e política⁴⁸.

Na última metade do século XIX, numa Europa pós-revolucionária, surge o pluralismo moderno, em que o grupo profissional se apresenta como a forma mais importante de associação. A Revolução Francesa e os regimes advindos dela trouxeram o reconhecimento à liberdade de trabalhar, o acesso irrestrito à profissão. Desse modo, podemos afirmar que o pluralismo contemporâneo teve como gênese a busca desses dois direitos: o de trabalhar e o de constituir associações profissionais⁴⁹.

O pluralismo político, assim como o social, também é uma conseqüência da Revolução Francesa, tratando-se de uma reação à concepção liberal de Estado e a seu princípio fundador. E, como herança ideológica no seio do pensamento político europeu, estão, entre outros, Tocqueville, que criticaram o potencial totalitário da democracia majoritária; o pensamento social católico e autores conservadores, que reagiram contra as bases individualistas do Estado liberal; e os críticos de índole progressista ou socialista, que viram na reconstrução pluralista da sociedade um

⁴⁷ Bobbio (1998).

⁴⁸ Graziano, 1994b.

⁴⁹ Op. Cit.

remédio para o sistema de desigualdades induzido pela instituição da propriedade privada e pelo Estado burguês⁵⁰.

No pluralismo, o Estado passa a exercer não mais a função de uma autoridade suprema, mas como um fornecedor de serviços indispensáveis à comunidade. Ele é redefinido como um “servidor público” e o serviço público, tomando o espaço da soberania, assume a posição de categoria fundamental do direito público. Dentro desse novo cenário, o Estado vai depender do grau de satisfação dos utilizadores de seus serviços, muitos dos quais passam a ser geridos por meio do recurso à cooperação e à experiência dos grupos relevantes da sociedade. Dessa forma, a concepção funcional de autoridade elaborou o cenário favorável e de desempenho importante aos interesses organizados no que se refere à definição das políticas públicas⁵¹.

A participação política e os direitos políticos proporcionados pelo Estado não bastam, em si mesmos, para garantir a liberdade ou proporcionar uma base sólida para a democracia. Além dessa questão, as associações voluntárias não têm condições de preencher a lacuna existente entre o Estado e a sociedade; para que isso possa ocorrer, os grupos voluntários têm que ser moralmente vitalizados por indivíduos que funcionem como atores políticos e sociais por direito próprio. A principal meta da democracia se torna, então, a de harmonizar as lealdades de grupo. Isso seria mais do que apenas restringi-las ou suprimi-las em benefício do Estado monástico⁵².

O socialismo corporativo é uma tentativa de elaborar uma teoria de poder e uma teoria das instituições que transcendam as limitações da democracia política. É uma tentativa de adaptar a regra democrática a novas arenas de poder, como, por exemplo, a fábrica e a seus novos atores característicos da sociedade industrial. Ele consiste numa crítica da representação política e num vigoroso apelo em prol de um tipo de democracia mais diferenciado e direto, devido à existência de tantos grupos de representantes separadamente eleitos e com diversas funções a serem realizadas. Uma sociedade corporativa é uma sociedade de produtores e consumidores organizados. Em seus diversos planos territoriais – local, regional e nacional – essa sociedade possui quatro tipos de organização cooperando entre si: (a) as corporações industriais, para cada grande área da indústria; (b) as corporações de consumidores; (c) as corporações profissionais; e (d) as organizações de cidadãos, enquanto usuários desses serviços.

⁵⁰ Graziano, 1994b.

⁵¹ *Op. Cit.*

⁵² *Op. Cit.*

Porém, o modelo corporativista possui lacunas. Nem todas as associações são incluídas, mas apenas aquelas que representam os interesses econômicos e cívicos. A vontade do Estado passa a ser reflexo das determinações privadas em luta umas com as outras, com o objetivo de obter o controle da sociedade⁵³.

A função do Estado é de instituir direitos, pois é através deles que os cidadãos têm condições de competir politicamente de maneira igual. Ele é o provedor de serviços público e tem a função de satisfazer as necessidades de seu membro, e a organização estatal será julgada quanto melhor os realizar⁵⁴.

Os governos e as associações desfrutam de uma soberania cuja qualidade moral não se difere da soberania do Estado. Sua auto-regulamentação deve ser estimulada. As associações sociais têm condições de munir os governos de excelência técnica e discernimento político⁵⁵.

O pluralismo defende o autogoverno para qualquer grupo. Há uma dificuldade de estabelecer o que as unidades que formam o sistema pluralista, como as famílias, profissões, associações, instituições entre outras, têm em comum. Outra dificuldade é que o pluralismo não se situa apenas na diferenciação; ele provoca uma dialética específica entre unidade e diversidade, dialética essa que leva ao reconhecimento da legitimidade da diversidade. Isso ocorre quando há vínculos, confianças e leis gerais, mas é improvável que tais vínculos decorram de interesses puramente seccionais⁵⁶.

A partir de 1900, a política de grupo emergiu como componente significativo na política dos Estados Unidos. Desde então, o pluralismo foi gradualmente incorporado à noção de democracia americana⁵⁷.

Como já visto, o projeto central do pluralismo é o autogoverno. Nas suas diversas manifestações, o pluralismo vem denunciando a alienação do cidadão quando este se encontra preso ao Estado por direitos e obrigações meramente políticos. O antídoto recomendado é a representação funcional, em que a delimitação de áreas bem definidas de jurisdição social e econômica estejam mais próximas dos cidadãos e sujeitas a algum tipo de controle direto⁵⁸.

A partir de Bentley, surgiu uma nova visão do pluralismo. O grupo de interesse aparece como sendo a verdadeira alavanca para a participação significativa. Um grupo

⁵³ Graziano, 1994b.

⁵⁴ *Op. Cit.*

⁵⁵ *Op. Cit.*

⁵⁶ *Op. Cit.*

⁵⁷ *Op. Cit.*

⁵⁸ *Op. Cit.*

não existe sem seu interesse específico, e este pode resultar de toda e qualquer orientação a que uma pessoa decida se associar⁵⁹.

São considerados os interesses materiais e ideais, os interesses derivados de interesses pessoais, paixões ou ideologias, ou toda e qualquer coisa que motive a ação intencional que, numa sociedade capitalista, não têm como não exercer forte atração sobre os interesses pessoais de cada um. Quando, para a realização desse objetivo, um grupo é levado a interagir com o governo, refere-se a ele como sendo um grupo político, ou um grupo de pressão⁶⁰.

O grupo deve delimitar com total clareza seu objetivo e depois concentrar todos os seus esforços na consecução desse objetivo. Essa situação faz com que os membros do grupo se estimulem à ação e dá visibilidade ao grupo enquanto representante de uma clientela específica. O ideal desse grupo é que ele exerça um controle tendencialmente monopolista sobre a clientela da área que ele representa; não há por que o grupo se manifestar em questões a áreas que ele não possua interesse nem conhecimento específico⁶¹.

O pluralismo americano distingue-se do europeu em três outros aspectos: a visão e o papel do Estado, o grau de consenso político necessário e o papel do conflito. Os pluralistas europeus veem a relação grupo-Estado como sendo um jogo de soma zero, ou seja, o espaço do grupo é tanto maior quanto menor for a parte desempenhada pelo Estado em sua vida. Para o pluralista americano, os interesses derivam diretamente da ação do Estado, posto que é através da conjunção das necessidades privadas e da ação pública que se constitui o interesse de um grupo de interesse⁶².

O traço distintivo do pluralismo social-cristão, no âmbito do pluralismo europeu, não é o conflito, mas a hierarquia e a autoridade no interior de uma sociedade orgânica. Diante dos socialistas corporativos, seu objetivo final era a cooperação. A política de grupo do pluralismo americano aposta no conflito e no equilíbrio adquirido por intermédio do conflito. É através da competição, num jogo de política confrontante e de coalizões temporárias, que se acomodam melhor os diferentes interesses⁶³.

Pode-se dizer que a assimilação do pluralismo ao liberalismo e ao capitalismo passou a ocorrer em ampla escala depois da década de 1940, durante um processo de

⁵⁹ Graziano, 1994b.

⁶⁰ *Op. Cit.*

⁶¹ *Op. Cit.*

⁶² *Op. Cit.*

⁶³ *Op. Cit.*

conversão do *ethos* liberal ao fenômeno de grupo que a experiência do *New Deal* possibilitou e acelerou⁶⁴.

O liberalismo e o constitucionalismo são teorias políticas de direitos individuais raramente aplicáveis, sem adaptações de monta, a um universo composto de grupos. A “regra da maioria” é um conceito raramente adequado à descrição do modelo de conflito-resolução entre grupos, e que em grande medida permaneceu em segundo plano nos escritos dos pluralistas⁶⁵.

Existe uma dualidade persistente na política de pressão americana manifesta na língua e no comportamento. Os congressistas entrevistados por Graziano faziam uma distinção entre representação e advocacia. Para eles, a primeira é vista como um canal útil para a informação, a perícia e o aconselhamento de lobistas confiáveis, enquanto a advocacia, considerada o coração do *lobby*, é vista como uma indesejável pressão por parte de interesses seccionais. Por mais que os grupos redijam textos de leis, seja um texto original ou emendas relevantes, os legisladores não admitem esse fato. Também ocorrem com frequência encontros sigilosos entre funcionários de agências federais e associações, em que vão discutir questões políticas e estratégicas. O *lobby* praticado em Washington é profundamente profissionalizado, desenvolvido por equipes de especialistas⁶⁶.

Segundo Graziano⁶⁷, a prática de *lobby* deve ser distinguida dos comitês de ação política (*Political Action Committees – PACs*), que são voltados às contribuições voluntárias a candidatos e que apresenta um dos problemas mais espinhosos em termos de legitimação política.

O *lobby* indireto é a forma de pressão que mais se aproxima da participação democrática; ele desempenharia a função de educação política. Os cidadãos desprovidos de capacitação específica são assessorados pelos técnicos de seu grupo e defendem suas causas competentemente frente aos assessores de seus representantes no Congresso. Esse tipo de situação traz dois problemas, um deles relacionado à direção centralizada, sendo produto da intensa profissionalização que caracteriza o *lobby* nos EUA. As metas são estabelecidas em Washington, mas nem sempre sob a consulta aos participantes. As táticas também são decididas lá, e é de acordo com as equipes de Washington que o cidadão pode ter um envolvimento, sugerindo o que, quando e a quem escrever, e qual

⁶⁴ Graziano, 1994b.

⁶⁵ *Op. Cit.*

⁶⁶ *Op. Cit.*

⁶⁷ *Op. Cit.*

ação empreender. Porém, o maior problema está quanto ao espectro limitado do interesse que está sendo representado. A interação direta com o governo realiza uma função educacional, ela produz cidadãos ativistas de grupo. Os problemas abordados são os que se incluem na agenda política de cada grupo⁶⁸.

Quando se chega ao jogo altamente institucionalizado do *lobby* tal como é praticado em Washington, as dificuldades se multiplicam. O modo como ocorre a interação entre o governo e o grupo pode ficar entrelaçado em amizades pessoais, uma grande afinidade entre funcionários públicos e representantes de grupos, relações de cumplicidade, que formam uma “comunidade política” relevante entre agências federais, associações e membros de comitês do Congresso⁶⁹.

Podem aparecer setores críticos da opinião pública, a imprensa ou membros menos amistosos do Congresso contrários a essa estrutura e que a denunciam. Mas esse tipos de rede dá origem a mecanismos e políticas que refletem as opções dos jogadores envolvidos, com a virtual exclusão de todos os outros. O resultado final é um modelo de atividade política de difícil conciliação com o processo democrático de tomada de decisões⁷⁰.

Nos EUA, há milhares de nomes de funcionários de associações e lobistas atuando como representantes oficiais de grupos, e eles se tornam parte indispensável e provavelmente permanente do sistema, um novo componente crucial da classe política⁷¹.

Quanto mais a representação gira em torno de esferas da vida próximas do cidadão e de suas preocupações diárias, tanto mais significado e substância adquirem a participação e a cidadania. Contudo, o que ocorre de fato é uma participação altamente desigual, pois os interesses sociais se submetem à ação política organizada em graus acentuadamente diferentes. Não há garantia implícita de representação igual. Nisso reside o desafio para as teorias da democracia⁷².

⁶⁸ Graziano, 1994b.

⁶⁹ *Op. Cit.*

⁷⁰ *Op. Cit.*

⁷¹ *Op. Cit.*

⁷² *Op. Cit.*

.4.

GRAMÁTICAS POLÍTICAS DO BRASIL

Ao se estudar um país e, principalmente, fazer um estudo comparado entre países/regiões, devemos levar em conta os traços peculiares e singulares que identificam a estrutura das relações sociais e históricas de cada um. Assim, teremos que tomar muita cautela antes de comparar os países ou afirmar que um certo país nos serve de modelo a ser seguido. É um tanto simplista afirmar que um determinado modelo – que de certa forma funcionou num país – possa servir a outro com características culturais, históricas, econômicas, políticas e sociais completamente distintas. No caso dessa dissertação, temos que alguns autores consideram o modelo de *lobby* americano ideal e que pode servir de exemplo ao nosso modelo. Antes, porém, de concordar ou discordar desses autores, vamos expor as principais gramáticas⁷³ que definem a relação Estado *versus* sociedade no Brasil, que, conforme proposta de Nunes (2003) seriam quatro: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Consideramos importante discutir cada uma dessas gramáticas para o adequado entendimento do funcionamento do *lobby* no Brasil.

No Brasil contemporâneo, o sistema clientelista ocupa o lugar de canais de comunicações e representação entre a sociedade e o Estado onipotente, e fornece, às camadas mais baixas da população, voz e mecanismos para demandas específicas. Esse sistema pertence a um quadro capitalista em que as classes sociais operam. E assim, constitui uma alternativa à presença difusa das estruturas do Estado e uma gramática para as relações sociais de não-mercado entre classes e grupos sociais (Nunes, *op. cit.*).

A sociedade brasileira é caracterizada pelas descontinuidades apresentadas em várias áreas da vida social, econômica e política. A industrialização e a urbanização foram acompanhadas por uma forte ênfase, em âmbito familiar, na realização do indivíduo. O Brasil tem uma estrutura social com tendências ao entrelaçamento das relações sociais, em que é muito alta a intolerância a divisões nítidas de grupo baseadas em critérios étnicos ou culturais. A sociedade brasileira procura universalizar as

⁷³ É um termo para se referir aos padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil, usado na obra de Nunes (2003).

relações no seu interior e manifesta pouca tolerância a grupos separados. A essa universalização soma-se uma forte hierarquização, que é atenuada por redes de relações pessoais. Dessa forma, temos o surgimento e a manifestação do personalismo, que acabou por impregnar e enquadrar diversas instituições. As relações pessoais e hierárquicas são triviais para tudo, o “jeitinho” brasileiro e a autoridade pessoal são mecanismos cotidianos para regular tais relações.⁷⁴

Junto ao personalismo, encontra-se o clientelismo, que se estende aos partidos políticos e às burocracias. Ele impera dos altos escalões às localidades, baseado nas trocas de favores, privilégios e prestígio. Todo conjunto de relações característico dessa rede está baseado em contato pessoal e amizade leal.

O clientelismo é característico da República Velha, da política do “café-com-leite”, do coronelismo, e deixou sua herança às práticas políticas, inclusive em São Paulo (com o malufismo) e no Rio de Janeiro (com o chaguismo). O clientelismo sobreviveu no decorrer dos períodos democráticos, no autoritarismo, diante da industrialização e não fraquejou com a reabertura política.⁷⁵

O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático aparecem como meios apropriados de compensar o clientelismo. Como o universalismo de procedimentos é baseado nas normas de impessoalidade, de direitos iguais perante a lei e dos *checks and balances*, poderia assim abafar e desafiar os favores pessoais. E o insulamento burocrático refere-se a uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica.⁷⁶

O insulamento burocrático funciona como processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Tal redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando essas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas.⁷⁷

Dentre as tarefas das agências insuladas, estão as determinações da exequibilidade do projeto, a análise financeira, a supervisão e a gerência de projetos, a geração de recursos financeiros, a avaliação das necessidades do país, a obtenção de

⁷⁴ Nunes, 2003.

⁷⁵ *Op. Cit.*

⁷⁶ *Op. Cit.*

⁷⁷ *Op. Cit.*

consenso entre metas e valores, delineando um ambiente operativo extremamente complexo. Diante dessas condições, a informação é fortemente valorizada, e a coalizão formada por atores externos selecionados é vital para garantir tanto recursos adicionais para a realização das metas, como solidificar a proteção do núcleo técnico contra ruídos originados no mundo exterior.⁷⁸

Cada agência insulada tem seu grau de insulamento, o qual terá implicação na estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidade das organizações. As agências que foram insuladas não permanecerão assim, necessariamente, por muito tempo. Elas podem deixar de existir ou serem “desinsuladas”. Isso pode ocorrer porque o núcleo técnico não requer proteção quando o ambiente operativo é analisável, previsível e menos incerto. E novas agências podem surgir para cumprir funções específicas. Porém, sempre será insulado pelos atores estatais aquilo que eles entenderem como núcleo técnico – agências de formulação de políticas econômicas, agências encarregadas de segurança e informação, política nuclear ou política informática.⁷⁹

O universalismo de procedimentos é relacionado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei. Os grupos de classe média, profissionais e tecnocratas são grupos que se opõem ao sistema de patronagem e insistem que os benefícios, os encargos públicos sejam alocados de acordo com um conjunto de regras e procedimentos gerais e universalísticos.⁸⁰

Enquanto o clientelismo possui uma natureza informal, o corporativismo é formalizado em leis, busca a racionalidade e organização. Os regulamentos do corporativismo não contêm cláusulas para o desafio individual ao sistema de leis corporativas. Essas leis estão focadas com incorporação e controle, e não com justo ou igual tratamento de todos os indivíduos. O corporativismo determina os limites da participação e, voluntariamente ou não, uma pessoa é automaticamente envolvida pelas leis corporativas a partir do momento em que assina um contrato de trabalho. O corporativismo inibe a existência de grupos de interesse autônomos que poderiam derrotar a lógica do clientelismo através da organização de grupos de pressão independentes. O corporativismo é uma arma da engenharia política dirigida para o

⁷⁸ Nunes, 2003.

⁷⁹ *Op. Cit.*

⁸⁰ *Op. Cit.*

controle político, a intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis.⁸¹ Como assinala um autor,

O corporativismo é um sistema de intermediação de interesses, baseado em número limitado de categorias compulsórias, não-competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado.⁸²

O corporativismo é uma estratégia que visa à eficiência econômica com baixos níveis de conflito.⁸³ Trata-se, assim, de um desafio às teorias pluralistas, pois estas defendem a idéia de que os interesses vêm posteriormente aos indivíduos e que o Estado aparece como uma estrutura para mediar, equilibrar e abrir passagem aos interesses individuais ou de grupo. Já o argumento corporativista afirma que o Estado sempre esteve presente na organização de interesses, e a organização não é totalmente espontânea. Vejamos tais distinções numa forma esquemática:

QUADRO 1

Pluralismo	Corporativismo
A estrutura de interesses organizados aparece sob forma de pressões.	Aparece como coalizão.
A política é um processo em que interesses de grupo são negociados e canalizados através de agências. O Estado é um reflexo desse processo.	O Estado é uma organização com interesses estabelecidos.
O Estado é um processo de transformação permanente de pressões.	O Estado é um ator principal, lado a lado com os grupos.

Fonte: quadro feito pela autora com base nos autores Vieira, 1981; Bobbio 1998; Graziano, 1994b; Nunes, 2003.

O corporativismo é uma doutrina que basicamente apoia a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais através das corporações. Pretende, graças à solidariedade orgânica dos interesses concretos e às fórmulas de colaboração que daí podem derivar, a remoção ou

⁸¹ Nunes, 2003.

⁸² *Op. cit.*, pp. 37.

⁸³ *Op. cit.*

neutralização dos elementos de conflito, tais como a concorrência no plano econômico, a luta de classes no plano social, as diferenças ideológicas no plano político.⁸⁴

O modelo corporativo se contrapõe inclusive ao modelo sindical, o qual se afirma como o gestor do conflito subjacente à sociedade industrializada ou em vias de desenvolvimento e o transforma, cada vez que for necessário, em uma eventual relação de força entre trabalho e lucro. Já o modelo corporativo trabalha com o impedimento dessa formação de elementos de conflito, articulando as organizações de categoria em associações entre classes e prefixando normas obrigatórias de conciliação para os dissídios coletivos do trabalho. O modelo corporativo, portanto, vai defender a promoção da colaboração entre as classes no âmbito das categorias. Enquanto que a sua interpretação da dialética social é otimista, as premissas nas quais se baseia o modelo sindical são conflitantes e pessimistas.⁸⁵

No plano político, o modelo corporativo se adequa como uma alternativa do modelo representativo democrático, preconizando a realização de uma democracia orgânica, na qual o indivíduo não terá valor como entidade numérica, mas como portador de interesses precisos e identificáveis.⁸⁶

No Brasil, o presidente Getúlio Vargas, em seu mandato de 1930-45, implantou um modelo corporativo de Estado, o chamado Estado Novo, conforme a Constituição de 1937. Tal modelo abandona o liberalismo e torna as corporações econômicas órgãos do Estado e constitucionaliza o intervencionismo estatal. Desse modo, passa-se a ter três centros de educação do homem brasileiro: as Forças Armadas, as formações escoteiras e as organizações (sindicais e corporativas).⁸⁷

Enquanto que a elite dirigente do país se perdera no idealismo utópico, os partidos, como associações de natureza social, não tinham qualquer utilidade. Eles eram clãs eleitorais, que lhes retiravam a feição de agremiação e se destinavam a defender o programa dos chefes municipais (os chamados *coronéis*). Assim, o corporativismo toma o lugar do liberalismo, e as corporações, o lugar dos partidos.⁸⁸

A democracia corporativa se fundamenta nos grupos (profundamente organizados). Em um país onde a democracia nunca se efetivou, o governo do povo e pelo povo só poderia existir por meio da capacidade das classes produtoras de se

⁸⁴ Bobbio *et al* (1983).

⁸⁵ *Op. Cit.*

⁸⁶ *Op. Cit.*

⁸⁷ Vieira, 1981

⁸⁸ *Op. Cit.*

organizarem profissionalmente. Excluem-se os partidos, as eleições e os votos. A democracia corporativa é o governo da opinião, expressa através das corporações.⁸⁹

Até 1964, o que há é uma política voltada para alianças entre setores progressistas da burguesia nacional, da classe média e do proletariado, de caráter populista.⁹⁰ Após o golpe militar de 1964, o controle do poder foi dado às classes armadas e da tecnocracia, os quais utilizam como base o próprio aparelho do Estado.⁹¹

Com a liquidação do regime populista, o sistema de partidos ficou à margem do sistema de decisões, e as formas de organização e pressão política da classe média e da burguesia, que nunca apresentarem solidez, passaram a depender de contatos e alianças com os grupos militares e tecnocráticos que ocupavam o Estado. Somando-se a isso, surge a burocracia como instrumento de organização do Estado, pela qual se permite compatibilizar a igualdade formal requerida através da cidadania: como fundamento de um tipo de dominação, ela consente nivelar interesses e garante a impessoalidade formalista, requerida para garantia das oportunidades iguais.⁹²

Cardoso (1979) descreve a “inércia burocrática”, que seria um mecanismo político pelo qual se define, de maneira implícita, que a Administração é supletiva aos interesses privatistas e estes fluem, em suas relações com o Estado, através de teias de cumplicidades pessoais. O autor não associa tal mecanismo ao *lobby*, definindo este como um tipo específico de grupo de interesses com alto grau de organização dos grupos interessados numa decisão e racionalidade na definição de objetivos e meios. Para ele, os *lobbies* são instrumentos de pressão típicos de uma sociedade desenvolvida, em que os interesses de grupo vão buscar influir nas decisões de um Estado bem organizado e que conta com uma burocracia moderna. Dessa maneira, o autor defende a idéia de que, no caso brasileiro durante o período nacional-populista, apenas se insinuavam organizações desse tipo, pois a teia de cumplicidades era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices todos os envolvidos – desde o vereador, o funcionário de uma repartição fiscal, o deputado, o

⁸⁹ Vieira, 1981.

⁹⁰ A política populista combinava o plebeísmo, o autoritarismo e a dominação carismática. Suas políticas eram nacionalistas, voltadas à substituição de importações, estatização de certas atividades econômicas, imposição de restrições ao capital estrangeiro e concessão de direitos sociais. Os regimes populistas freqüentemente dedicaram-se à repressão policial dos movimentos de esquerda e sempre realizaram sua ação reformista dentro de um quadro puramente capitalista. Também tinham como característica o conjunto de movimentos políticos que se propuseram colocar, no centro de toda ação política, o povo enquanto massa, em oposição aos mecanismos de representação próprios da democracia representativa. (CARDOSO, 1979)

⁹¹ *Op. cit.*

⁹² *Op. cit.*

comerciante, o industrial, o diretor do banco, ministro ou presidente. Isso ocorria devido ao fato de não existirem com eficácia os partidos de classes, os sindicatos e as associações de grupos e de classes. Sendo assim, na burocracia os interesses se organizavam em círculos múltiplos, em “anéis”, “que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos”. (Cardoso, 1979:100) Esse sistema político não passava de uma colcha de retalhos, em que os limites gerais eram estabelecidos pelos centros de decisões políticas e, posteriormente, pelo presidente da república. E este, para garantir sua função de aglutinador do sistema, precisava barganhar constantemente com os chefes dos “anéis” de interesses coligados.⁹³ Esses “anéis” eram compostos pelos funcionários públicos, tecnocratas e os empresários, unidos assim num só bloco de poder.⁹⁴

Este capítulo buscou ilustrar o cenário político brasileiro antes da redemocratização ocorrida na década de 1980 e entender como se dava as relações sociedade e Estado, através de corporações e anéis. Desse modo, setores da sociedade e o Estado, que concentrava o poder nas mãos do poder Executivo, tinham uma relação direta, pessoal. Porém, não se pode afirmar que era eficaz. Com a redemocratização, o Poder Legislativo surge como ator de relevância e alvo dos grupos de interesse. Junto a isso, surge uma nova atividade profissional, técnica e especializada em influenciar o poder público: o *lobby*. Dessa forma, outros atores também ganham destaque e passam a se alvo dos interesses dos grupos, como os líderes de bancadas, burocratas, ministros, líderes partidários. A herança corporativista ainda é presente na nossa política. Esse traço ainda tem relevância quando se tenta comparar o Brasil aos EUA, onde a prática política que ocorreu foi o pluralismo, e não o corporativismo.

⁹³ *Op. Cit.*

⁹⁴ Cardoso, 1975.

.5.

OLSON E O PROBLEMA DA AÇÃO COLETIVA

5.1 Olson e o problema da ação coletiva

Mancur Olson (1999)⁹⁵ é autor de seminal contribuição à chamada “teoria dos grupos sociais”, literatura que tem ocupado um lugar proeminente na Ciência Política nos Estados Unidos. Tais estudos enfocam os grupos de pressão baseada na idéia de que os grupos agirão quando a ação for necessária para promover seus interesses comuns ou grupais. Ele estabelece as diferenças entre os grupos grandes e pequenos, conforme o contexto de mercado e o contexto fora de mercado, bem como os grupos “exclusivos” e “inclusivos” quanto ao movimento de entrada e saída do membro no grupo.

A premissa é a seguinte: os membros de um grupo agem por interesse pessoal, individual. Se o interesse ou objetivo comum de todos os membros é que seu objetivo seja alcançado, então os indivíduos, racionais e centrados nos próprios interesses, vão agir para atingir esse objetivo. Contudo, essa possibilidade lógica não tem a menor importância prática, porque deve existir um incentivo à parte para que os indivíduos cooperem, porque eles vão arcar com custos ou ônus que estão envolvidos na consecução dos objetivos grupais. Deve, assim, haver uma coerção que os force a tanto. Isso ocorre especialmente em grupos com muitos membros, pois há a possibilidade de exploração do grande pelo pequeno (membro) na partilha dos custos dos esforços para atingir um objetivo comum. Já nos grupos pequenos, o quadro é mais complexo. Pode existir uma ação voluntária em prol dos interesses do grupo, mas esta cessará antes mesmo de se atingir o nível ótimo para os indivíduos do grupo como todo.

A preocupação de Olson está em detectar como se resolve o problema de ação coletiva: como fazer os membros dos grupos participarem, colaborarem e contribuírem para promoção de seus benefícios. Ele realiza seu estudo diferenciando a ação nos

⁹⁵ Nosso estudo se ateve apenas a obra de Mancur Olson, *A Lógica da Ação Coletiva*. Sabemos da importância e do desenvolvimento teórico que esse autor obteve em suas demais obras, mas o objetivo é entender a lógica da ação coletiva e não esse processo teórico do autor.

grupos pequenos e nos grupos grandes. Ele esclarece em qual deles há mais chance de se chegar ao ponto ótimo de provimento do benefício.

O propósito característico de todas as organizações está na vantagem particular. E a serventia aos seus membros está nas vantagens gerais; é aí que se encontra a dependência para que uma organização exista: o conseguir algo através do pertencer ao grupo. Dessa forma, o grupo é o número de indivíduos com interesse comum. Os indivíduos que pertençam a uma organização têm um interesse comum, e eles também têm interesses puramente individuais, diferentes dos demais membros do mesmo grupo. Num mercado competitivo, se almeja o lucro. Quando este declina e os preços dos produtos estão caindo, é hora de uma intervenção externa: o governo oferece preços subsidiados, tarifas e acordos de cartel para resolver o problema do mercado. Os economistas liberais defendem a não-intervenção do Estado na economia, mas quando os prejuízos aparecem, é a ele que se recorre imediatamente. E, para obter essa assistência do governo, o setor interessado terá de constituir um *lobby*, terá de se tornar um grupo de pressão ativo. Para tanto, campanhas, propagandas publicitárias ou que incitem manifestações populares serão necessárias, o que sempre demanda dispêndio de grandes quantidades de dinheiro.

Em uma grande organização, não se nota o efeito sobre o preço se uma empresa aumentou sua produção. Nenhum membro alterará seus planos por causa disso. A perda de afiliado contribuinte não incrementará de maneira perceptível a carga para qualquer outro contribuinte. E também não se acredita que, se um membro sair da organização, levará os outros a fazerem o mesmo. Podemos citar como exemplo o Estado, o qual pode contar com recursos emocionais tais como a força do patriotismo, o apelo à ideologia nacional, aos laços de cultura comum, à lei e à ordem para que seus membros cooperem. Não existem, porém, cotas ou contribuições voluntárias; é por tal razão que se fazem necessários os tributos. E, mesmo assim, há aqueles que não contribuem e que os sonegam. Dessa forma, fica evidenciado que, mesmo o Estado conte com recursos emocionais, não é capaz de financiar suas atividades mais básicas sem recorrer à contribuição compulsória. É igualmente complicado às grandes organizações fazerem seus membros contribuírem voluntariamente.

A essência da organização é fornecer um benefício indivisível e generalizado. Quando uma organização oferece um benefício coletivo, aquele membro, mesmo que não arque com o ônus, o receberá. Os benefícios não-coletivos incentivam seus membros em potencial a se afiliarem às grandes organizações.

A Teoria Tradicional dos Grupos Sociais defende a existência de duas variáveis presentes nas organizações privadas e nos grupos: a informal, que trata da fundamental tendência ou propensão da espécie humana a formar associações ou se unir a elas; e a formal, representada pela sociedade primitiva, família, parentesco, pelos membros face a face. Numa sociedade moderna e complexa, as associações são criadas para suprir as funções, antes exercidas suficientemente pela família. Seu surgimento é dado pela função, satisfaz uma demanda, alcança um objetivo, vai ao encontro de uma necessidade.

Uma grande associação desempenha a função que uma pequena não desempenharia tão bem nessa conjuntura moderna. Essa necessidade ou objetivo é um incentivo à formação e manutenção da associação voluntária.

A distinção entre pequenos e grandes grupos é feita através da escala das funções que eles desempenham. Existem certas coisas que o grupo pequeno desempenha melhor que o grande, e vice-versa⁹⁶. Tal diferença não é percebida em relação à extensão do êxito que os grupos teriam ao desempenhar funções ou sua capacidade de atrair membros. Diferem em grau, não em tipo.

Há, portanto, críticas a essa Teoria Tradicional dos Grupos Sociais: será que os grupos se diferenciam apenas em tamanho? O grau de eficiência é o mesmo entre pequenos e grandes? E qual é o comportamento que o conjunto dos afiliados tem sob a forma da vida social?

É consenso que qualquer grupo (grande ou pequeno) trabalha por algum benefício coletivo. Todos os membros têm interesse em alcançá-lo. Eles não têm o interesse comum de pagar pelo custo do provimento. Cada membro preferiria que os outros pagassem sozinhos todo o custo. Desfrutariam, assim, de qualquer vantagem provida independentemente de ter ou não arcado com parte do custo.

Como em um grupo pequeno há evidentemente poucos membros, a porção do benefício para cada membro será substancialmente relevante, o benefício coletivo é alto porque não precisa dividir muito, o membro pode arcar com o custo sozinho porque o ganho é maior que o custo. Quanto maior o grupo, mais longe ele estará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo, porque haverá participante que se beneficiará e que não vai ajudar nos custos. No grupo pequeno, há exploração do grande

⁹⁶ Por exemplo, em um grupo pequeno, a porção para cada membro será substancialmente relevante. E no grupo grande, a saída de um membro contribuinte não incrementará de maneira perceptível a carga para qualquer outro contribuinte. (OLSON, 1999)

(membro) pelo pequeno, pois o membro menor não tem incentivos para prover quantidades adicionais do benefício coletivo: ele recebe a porção do benefício coletivo sem ter arcado com o custo, pago pelo membro maior. Então, no grupo pequeno há interesses comuns; os membros maiores colaboram mais no ônus, os membros menores não se incentivam a colaborar, mas recebe uma porção do benefício, por participar do grupo. Mas o que leva os membros maiores a arcar com o ônus sozinhos? A compensação é de grande validade, pois o benefício coletivo é maior que o custo. Portanto, há aí uma tendência de que o benefício coletivo seja mais alcançável do que em grupos grandes.

Com o intuito de explicar a entrada e saída de membros dos grupos ou organizações, Olson estabelece dois tipos de grupos: os inseridos no mercado e os não inseridos no mercado. Os inseridos no mercado têm o ideal de monopólio, por isso são competidores e rivais. Seu benefício coletivo é o preço mais alto. Se uma empresa vende mais, as outras vendem menos. A quantidade de ganho que o benefício coletivo pode proporcionar é fixa. O que uma empresa obtém, a outra não pode obter. Se ela prospera, torna-se motivo de grande preocupação da outra.

Já para os grupos ou organizações não inseridas no mercado, quanto maior o número de membros disponíveis para partilhar os benefícios e os custos, melhor. A entrada de membros não é competitiva, uma vez que implica na diminuição dos custos para os que já estão no grupo. A quantidade de ganho que o benefício coletivo pode proporcionar não é fixa: o que um consome, o outro também pode usufruir. Se um membro prospera, ele pode ter com isso um incentivo para pagar uma parte maior do custo de obtenção do benefício coletivo.

Um benefício coletivo exclusivo estabelece uma quantidade fixa de ganho que ele pode proporcionar e o desejo do grupo é de diminuir seu tamanho. No benefício coletivo inclusivo, os benefícios coletivos se expandem quando o grupo se expande. Contudo, depende da natureza do objetivo se o grupo vai ser exclusivo ou inclusivo. Por exemplo, no mercado o desejo é de preço alto: benefício coletivo exclusivo. No sistema político e social, o desejo é obter redução de tributos ou alíquotas favoráveis: trata-se de um benefício coletivo inclusivo.

No benefício coletivo inclusivo, o ganho que um não-cooperador recebe não ocasiona perdas correspondentes àqueles que cooperam. No exclusivo, há necessidade da colaboração de todos os envolvidos. Se tal participação não ocorrer, não haverá conluio, como assinala Olson (1999:54):

Sempre que houver conluio, não importa quão tácito ele for, qualquer empresa do setor poderá considerar a possibilidade de barganhar ou de se recusar a entrar em acordo para tentar obter uma fatia maior dos ganhos do grupo. Desse modo, a empresa que melhor puder adivinhar que reação as outras terão a cada movimento, levará uma considerável vantagem nessa barganha.

Nos grupos inclusivos, ninguém deseja eliminar o outro do grupo; barganhar não tem importância. Não há ganhos maiores a qualquer membro particular, pois todos são iguais, e não há necessidade que todos participem do ônus. Seus membros, por se conhecerem e desejarem permanecer unidos em grupo, têm razoável fidelidade, em comparação ao grupo exclusivo.

No grupo pequeno, são perceptíveis a saída ou a recusa de não pagamento do custo. Desse modo, pode acontecer que o grupo não adquira o benefício. Há ainda a possibilidade de que um indivíduo faça com que os outros parem de pagar. No grupo grande, não é perceptível a recusa de um indivíduo. Tem de haver coerção ou indução externa que leve os membros do grande grupo a agirem em prol de seus interesses comuns. Conclui-se então que, quanto maior o grupo, menor a probabilidade de que a contribuição de qualquer membro seja perceptível.

Para saber se o grupo (qualquer que seja) terá ou não capacidade de agir, isso dependerá se os atos individuais de um ou mais membros do grupo são perceptíveis para qualquer outro membro do grupo. Esta é uma função do número de membros. É possível realizar um acordo grupal em que se distribuem amplamente os custos ou se determina o nível desejado de provimento do benefício coletivo. Daí que, no grupo grande, nenhum benefício coletivo poderá ser obtido sem algum acordo, coordenação ou organização grupal. Os grupos intermediários ou oligopolístico precisam de menos coordenação ou organização tácita, na qual dois ou mais membros devem agir simultaneamente para o benefício. Assim, quanto maior o grupo, mais esse necessitará de acordo e organização. Quanto maior for o grupo, maior o número de membros que, via de regra, terão de ser incluídos no acordo ou organização grupal.

Quando se resolve criar ou manter uma organização, junto com o surgimento desta, surgem também os custos organizacionais. Para essa atividade, escolhe-se um subgrupo. Há custos de comunicação entre os membros do grupo, custos de qualquer barganha entre eles, custos de criar, arregimentar e manter uma organização grupal formal. E os custos de organização são uma função crescente do número de indivíduos do grupo. Quanto maior o grupo, maiores serão os custos mínimos ou iniciais dessa

organização. Nesse sentido, o primeiro custo da organização é mais alto que os subsequentes, porque o primeiro custo consiste no custo inicial mais o custo do benefício coletivo. Quanto mais altos os custos totais absolutos envolvidos na obtenção de qualquer quantidade do benefício, menos provável será que até mesmo uma quantidade mínima desse benefício possa ser obtida sem coerção ou incentivos externos independentes.

Em suma: quanto maior o grupo: a) menor a fração do ganho total grupal que receberá cada membro que atue pelos interesses do grupo, menos adequada a recompensa a qualquer ação grupal, mais longe de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo, se é que obterá algum; b) menor será a parte do ganho total para cada membro ou subgrupo, menor a probabilidade do subgrupo ganhar o suficiente com a obtenção do benefício coletivo que cubra os custos, menor a possibilidade de interação oligopolística que poderia ajudar a obter o benefício coletivo; c) mais custosa a organização, mais alta a barreira a ser ultrapassada, antes que alguma quantidade do benefício coletivo possa ser obtida.

Em um grupo grande, demandará coerção e incentivos externos independentes levar os membros a arcar com os custos do benefício coletivo, para que sejam mais leves os custos a todos e que alcancem o benefício coletivo.

No contexto fora de mercado, quando o indivíduo ou grupo, mesmo que tenha que arcar sozinho com o ônus, ele vai se esforçar para que o benefício coletivo seja provido. Esse indivíduo ou grupo, que age dessa forma, é considerado grupo privilegiado, pois conhece as regras do jogo e pode arcar com os custos. A existência desse grupo traz o risco do indivíduo recorrer à barganha e não precisar da organização, agindo isoladamente em benefícios próprios.

Em um grupo intermediário, nenhum membro obtém sozinho uma parte do ganho suficientemente grande que o incentive a prover o benefício, mas que não tem tantos integrantes a ponto de um membro não perceber se outro está ou não ajudando a prover o benefício coletivo. E necessitará de organização interna.

Em um grupo latente (grande), a ação ou não-ação de um membro não é perceptível a outro membro ou ao grupo. Ninguém do grupo reagirá se ele não fizer qualquer contribuição. O membro não tem incentivos para contribuir. Somente um incentivo independente e seletivo estimulará o indivíduo racional em um grupo latente a agir de maneira grupal. Quem não colabora pode ser tratado de maneira diferente dos que colaboram, através de punições ou estímulos positivos para aqueles que agirem

pelos interesses do grupo. Desse modo, o grupo latente é mobilizado através da coerção dos membros por estímulos de recompensas positivas oferecidas.

O tamanho do grupo é o fator determinante para definir se é ou não possível que a busca racional e voluntária de um interesse individual gere comportamento grupal. Concluiu-se da análise que os grupos pequenos irão prover seus interesses melhor do que os grandes. Eles são mais eficientes e duram por mais tempo, são mais coesos, seus membros se conhecem e têm incentivos que os levem a colaborar como: incentivos econômicos, prestígio, respeito, amizade, status social e aceitação social, auto-estima. Desse modo, a pressão social e os incentivos sociais funcionam dentro dos grupos pequenos, seus membros têm contato face a face.

Os grupos grandes podem ostentar alguns traços dos pequenos. Há subgrupos que lideram e que formam o grupo privilegiado. Esses precisam de incentivos seletivos para mobilizar o grupo através de sanções e recompensas. Neles, os membros não se conhecem, não têm relação estreita, não se percebe a ação e a não-ação de um só e não se vê afetado socialmente. Porém, os incentivos sociais vão funcionar em um grupo latente se este for uma federação de grupos menores. Por exemplo, nos Estados Unidos as grandes organizações econômicas têm necessitado desenvolver instituições especiais para resolver os problemas ligados à filiação e participação de seus membros, suscitados pela larga escala de seus objetivos.

Até o momento, mostrou-se aqui as características e os tipos de grupos existentes em uma sociedade e sua maneira de se organizarem. Vejamos agora o que Olson (1999) tem a dizer sobre os *lobbies*. Para esse autor, os *lobbies* econômicos são subproduto de organização que têm força e suporte para desempenhar funções por benefícios coletivos, pois os *lobbies* têm a capacidade de mobilizar um grupo latente com incentivos seletivos.

Nesse sentido, as organizações podem ter funções lobísticas e/ou econômicas e/ou sociais.

Um exemplo de organização é o sindicato. Este é um grupo de pressão extremamente organizado, tem função lobística e ainda atua para eleger candidatos políticos. Sua força política é um subproduto das atividades puramente industriais, as quais os próprios sindicatos consideram sua maior função. Os sindicatos vieram a desempenhar um papel importante na luta política depois que abriram mão da ação política como meta maior, isto é, quando começaram a lidar com os empregadores.

Destarte, o poder político dos sindicatos é um subproduto de suas atividades não-políticas.

Outro exemplo são as associações profissionais. Estas possuem o status profissional como incentivo à participação. Sua afiliação é compulsória, tratando-se de uma corporação auto-regulamentadora. Essas organizações oferecem aos seus membros benefícios não-coletivos e benfeitorias que, em contraste com as conquistas políticas da organização, podem ser negados aos não-membros e que, portanto, são incentivos para afiliação à organização.

O segmento da sociedade que tem o maior número de *lobbies* trabalhando ao seu favor é a comunidade empresarial. São grupos ou indústrias de porte oligopolístico. Seus interesses estão organizados não só para fins específicos, ou seja, existe uma constância deles, acordos e permanências.

O poder político acaba fluindo para as mãos daqueles que detêm e controlam os negócios e as propriedades do país.

O interesse organizado e ativo dos grupos pequenos tende a triunfar sobre os interesses não-organizados e desprotegidos dos grandes grupos. Mesmo sendo o povo esse grande grupo, mesmo em uma democracia em que a maioria vence. Temos então o seguinte quadro: grupos privilegiados e intermediários *versus* grupos grandes e latentes.

A comunidade empresarial como um todo é um grupo grande e latente. Mas temos que 5% da afiliação já é capaz de contribuir com cerca da metade do dinheiro que for necessário. E ela baseia-se na estrutura do pequeno grupo, ou seja, as empresas se dividem. Contudo, não atrai o apoio direto do conjunto da comunidade empresarial, não é assim, como um todo, organizada nem um eficaz grupo de pressão. Muitas vezes, depara-se e enfrenta interesses de outras associações organizadas.

Os grupos empresariais formam associações de classe; são grupos pequenos, mas que contêm “membros grandes”, fortes. Essas associações de classe fornecem estatísticas comerciais, referências de crédito de clientes, pesquisa técnica e serviços de consultoria, ajudam a fazer cobranças, além de tarefas políticas e lobísticas.

À margem de todo esse processo, há os grupos que não se organizam, aqueles que não têm *lobby*, que não alcançam seus interesses: os grupos grandes e latentes (o povo). Somente quando os grupos são pequenos, ou quando são afortunados o bastante para terem uma fonte independente de incentivos seletivos, é que eles se organizarão ou agirão para atingir as suas metas de grupo.

5.2 Crítica a uma teoria geral da ação coletiva

A heterogeneidade empresarial se encontra na diferenciação de produtos e no modo de produzi-los, na localização dos seus negócios, os distintos tamanhos, nas relações que mantêm com seus fornecedores. E, ademais, na concorrência que enfrentam no mercado.⁹⁷

Os críticos de Olson, como Claus Offe, Helmut Wiesenhal e Friedrich Engles⁹⁸, rejeitam a existência de uma teoria geral da ação coletiva, posto que, para eles, cada grupo social tem sua lógica própria e deve ser diferenciada. Esses autores estabelecem a diferença da ação coletiva entre o capital e o trabalho, ou, dito em outras palavras, de acordo com uma separação de classes. Eles buscam os *inputs* (o que precisa ser organizado) e a natureza dos *outputs* (condições de sucesso estratégico que precisam ser alcançadas nos meio-ambientes das organizações) diante dessas classes específicas. Já Olson, como vimos, baseia sua teoria da ação coletiva na escolha racional, na qual apresenta os atores como essência e assim, como unidades básicas da pesquisa científica, sendo eles os indivíduos capazes de agir racionalmente com o objetivo de maximizar seus benefícios e minimizar os custos necessários para obtê-los. Seus críticos vão se basear nas distinções classistas, nas quais os atores são as classes sociais, entendidas como a soma de indivíduos que personificam um conjunto heteróclito e indiferenciado de elementos: o capital ou o trabalho.⁹⁹

Olson e seus críticos chegam à mesma conclusão de que os empresários têm uma grande capacidade de organização de seus interesses e de influenciar o governo, mas cada qual com seu argumento. Olson se justifica diante do resultado de um elevado grau de heterogeneidade de interesses, o qual produz um grande número de associações representando diversas indústrias, de tal maneira que não haveria interesses empresariais sem representação. E seus críticos argumentam que essa capacidade dos empresários é produto de uma elevada homogeneidade e da facilidade para criar identidades e organizar o capital.¹⁰⁰

É consenso que, ao contrário dos trabalhadores, os empresários são sempre organizados. Mas isso não é condição necessária para influenciar o governo. Vamos

⁹⁷ Mendez (2004).

⁹⁸ Também nos focamos nos críticos da ação coletiva de Olson (1999) na sua época, sem maiores discussões sobre as obras e teorias posteriores, tanto desse autor quanto de seus críticos.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Op. cit.*

entender os mecanismos disponíveis das empresas que as fazem influentes diante do poder público. Ora, são elas que controlam os investimentos, tornando o Estado dependente de suas decisões. Esse relacionamento estaria centralizado não na atividade política de suas associações, mas na capacidade do capital de se recusar a investir e no vigor do processo de acumulação. Desse modo, o investimento privado poderia abalar as condições de estabilidade macroeconômicas necessárias para viabilizar as políticas governamentais, inclusive diminuir a arrecadação tributária necessária para implementar tais políticas. Os empresários possuiriam então, de certa maneira, o poder de vetar, implicitamente, as decisões governamentais.¹⁰¹

De outro modo, o Estado também estimula os empresários a se organizarem e influenciarem à medida em que ele intervém na economia. Tal intervenção pode ser vista como ameaça aos interesses empresariais e, assim, ser um importante fator de coesão e organização empresarial. Além de ameaça, o Estado pode funcionar como provedor, quando elabora e implementa políticas públicas – especialmente aquelas que dizem respeito ao controle de salários, postos de trabalho, preços e inflação – criando um contexto favorável às associações organizadas e sua influência na tomada de decisão de qual política pública será instaurada e de que maneira.¹⁰²

¹⁰¹ Mendez (2004).

¹⁰² *Op. Cit.*

.6.

REVISÃO E ANÁLISE DA BIBLIOGRAFIA BRASILEIRA ACERCA DO *LOBBY*

6.1 Introdução

Nesse capítulo, vamos expor e analisar a bibliografia brasileira existente sobre o *lobby*, no período de 1994 a 2007.

Retomamos então ao autor Olson (1999) quando se preocupa com as organizações econômicas e as intervenções que elas pleiteiam como preços subsidiados pelo governo, tarifas, acordos de cartel muito comuns e usados para proteger as empresas. Seguindo essa linha, Olson (1999) traz a necessidade dessas organizações de constituírem um *lobby* para obter a assistência do governo, ou seja, terão que se tornar um grupo de pressão ativo. E tal *lobby* poderá ter que fazer uma campanha considerável e, se for encontrada uma resistência significativa, grandes quantidades de dinheiro serão necessárias. Os especialistas em relações públicas terão de influenciar os jornais e assim, fazerem alguma propaganda. Também poderão contratar organizadores profissionais para formarem manifestações populares espontâneas. Essa campanha de assistência governamental vai tomar tempo e dinheiro dos empresários. Vale a pena lembrar que, diante da recorrência à assistência do governo muitas empresas, consideradas rivais no mercado competitivo, formam suas organizações representativas de seu setor, ou seja, elas se unem para garantir contribuições do governo.

Os *lobbies* econômicos grandes e poderosos são, na verdade, um subproduto de organizações que têm a força e o suporte que têm porque desempenham alguma outra função além da de fazer *lobby* por benefícios coletivos¹⁰³.

Os autores que abordam tal temática estão em consenso ao afirmarem que não há uma teoria geral dos grupos de interesse, sendo assim pertinente tomar cuidado na aplicação da abordagem da produção acadêmica norte-americana a outros contextos e

¹⁰³ “Um benefício público, coletivo ou comum é aqui definido como qualquer benefício que, se for consumido por qualquer pessoa Xi em um grupo X1, ..., Xi, ..., Xn, não pode viavelmente ser negado aos outros membros desses grupo”. (Olson, 1999:26)

sociedades. Vamos ver que é comum aos autores brasileiros tomarem os Estados Unidos como exemplo a ser seguido. Sabe-se que lá o *lobby*, além de institucionalizado há muito tempo na política, também é legalizado. Vamos expor as medidas e as leis que foram surgindo para poder resolver problemas que o *lobby* traz consigo, como o financiamento de campanhas políticas e a diferença entre os *lobbies* dos empresários que são muito mais eficazes que um *lobby* de um grupo que não dispõe de recursos financeiros significativos. O que queremos com esse breve relato é adiantar que, mesmo nos Estados Unidos, as leis de *lobby* não foram suficientes para regulamentá-lo e que, com o passar do tempo, outras necessidades foram surgindo e tendo que serem sanadas. Então, não é plausível transportar esse modelo a um país que possui suas próprias condições sociais, econômicas, políticas e históricas. Deve-se pensar com muita cautela a questão do *lobby* no Brasil. Pode-se entender o que ocorre nos Estados Unidos, mas não se pode querer que ocorra o mesmo por aqui.

Encontramos um ponto em comum entre os autores brasileiros que estudaram e publicaram acerca da temática de *lobby* no Brasil: a preocupação em desvencilhá-lo do tráfico de influência e corrupção, a sua importância para a efetividade da democracia e a regulamentação de sua atividade. Tais autores são Luigi Graziano (1994, 1997), Márcio A. Carvalho (2006) – que escreveram artigos – Andrea Oliveira (2004), Wagner P. Mancuso (2007), Luiz A. Santos (2007) – escreveram teses de doutorado – e por fim, o consultor Saïd Farhat (2007), que escreveu um livro sobre a atividade.

Graziano (1997) expõe a função do lobista e se preocupa em dissociá-lo da corrupção e do tráfico de influência. Para esse autor, a vida associativa tem sido pouco estudada, por isso chama a atenção de seus leitores para este fato e para a necessidade de se fazerem mais pesquisas. Adicionamos a isso não só a necessidade de se preocupar e realizar estudos empíricos sobre o tema, mas também uma análise normativa para complementar a Teoria dos Grupos, considerada falha por alguns autores.

Carvalho (2006) define o que são grupos de interesse, de pressão e *lobby*. Estabelece três tipos de grupos de pressão e associa o *lobby* à Teoria das Elites.

Ao ler a tese de Oliveira (2004), entramos no mundo lobístico de uma forma didática e detalhada, digamos assim, pelo fato de explicar o *lobby* com uma linguagem de fácil compreensão e não fugir desse tema central. Uma peculiaridade de seu trabalho é que ele logrou acesso aos próprios lobistas. Esta dificuldade, que paira na academia, está atrelada ao estigma de tráfico de influência e corrupção que o *lobby* carrega, bem como o anonimato que tanto os lobistas quanto seus clientes preferem manter,

preferindo se identificar como consultores ou assessores. Ao nos depararmos com um texto rico em detalhes acerca do *lobby*, percebemos que Oliveira (2004) teve acesso e participou de encontros lobísticos, promovidos por profissionais do ramo, o que lhe proporcionou realizar entrevistas com eles, sem deixar de obedecer aos seus anonimatos. Enfim, ela entra e explica o início, meio e fim do processo chamado *lobby*.

Mancuso (2007) produziu uma tese de grande relevância nacional sobre o tema e executa seu trabalho de método diferente. Seu contato principal é com o que se refere à Confederação Nacional da Indústria (CNI). E sua técnica é avaliar o quanto que esta confederação, enquanto grupo de pressão, obteve sucesso em relação ao Custo Brasil.

Para este autor, a reunião na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em Brasília no ano de 1995, com o seminário “Custo Brasil – Diálogo com o Congresso Nacional”, foi o marco no qual reduzir o custo Brasil¹⁰⁴ se tornou a expressão que resume a principal demanda dirigida pelo empresariado industrial ao poder público para favorecer o crescimento econômico do país, bem como o fortalecimento da indústria. Em sua obra, Mancuso (2007) faz duas indagações peculiares a serem citadas aqui:

“Como explicar o fato de a indústria no Brasil, em meados da década de 1990, ter sido capaz de superar os problemas de ação coletiva típicos de um grupo formado por muitos atores heterogêneos e de adotar uma agenda comum formada por temas que superam as clivagens que dividem as empresas em função da competição pelo mercado, ou do seu porte, ou do ramo de atividade em que atuam?

Como explicar, enfim, que a redução do custo Brasil se tenha constituído na síntese da agenda política do empresariado industrial?”¹⁰⁵

Seu foco é a análise do custo Brasil, ou seja, a competitividade como prioridade da indústria no país. Dessa forma, ele relata a elevação/diminuição das taxas de juros para importação na década de 1990, o ambiente de maior concorrência entre as empresas, a operação de aquisição e fusão.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Custo Brasil: expressão utilizada para designar fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país diante de empresas situadas em outros países. Seis fatores compõem o custo Brasil: excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica; legislação trabalhista inadequada; sistema tributário que onera a produção; elevado custo de financiamento da atividade produtiva; infra-estrutura material insuficiente; infraestrutura social deficiente. (Mancuso, 2007)

¹⁰⁵ Mancuso (2007: 28).

¹⁰⁶ *Op. cit.*

Vale ressaltar que, durante a década de 1990, houve relevante abertura comercial, que proporcionou crescimento da produtividade das indústrias, mais do que as décadas de 1950, 60 e 70.¹⁰⁷

Importa mostrar que a concorrência no setor industrial brasileiro se tornou mais acirrada ao longo dessa década. Expostas ao novo cenário, várias empresas não puderam substituir e sucumbiram às fusões e aquisições. Muitas empresas, por outro lado, responderam com estratégias de ajuste e com elevação da produtividade. A competitividade tornou-se, portanto, a palavra-chave para a sobrevivência nesse ambiente de menor proteção. As empresas e as associações empresariais que pugnam pela redução do custo Brasil estão convencidas de que esta medida teria repercussão positiva sobre a competitividade industrial.¹⁰⁸

O acirramento da concorrência, adicionado ao desafio da competitividade, não é suficiente para formação de uma agenda política¹⁰⁹ comum, centrada na redução do chamado ‘custo-Brasil’. Outro elemento que a viabiliza é o trabalho coletivo das organizações que representam os interesses da indústria, coordenada pela CNI, entidade de cúpula do setor.¹¹⁰ Tal posição contraria a tese da debilidade política da indústria no Brasil.

A atividade econômica desenvolvida pelas indústrias está exposta ao impacto de inúmeras decisões: de autoridades nos diversos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de âmbito municipal, estadual e federal. A percepção de que o Poder Público interfere sobre as atividades das suas empresas leva muitos empresários – diretamente, ou por meio de representantes – a desenvolver as atividades de articulação de interesses.¹¹¹ A articulação dos interesses do empresariado industrial durante o processo de produção legislativa se concentra no âmbito federal. Com a redemocratização, houve o incremento das prerrogativas e da relevância política do Congresso Nacional, já que é sabido que anteriormente a atenção estava concentrada prioritariamente em processos decisórios no interior do Poder Executivo.¹¹²

¹⁰⁷ Mancuso, 2007.

¹⁰⁸ *Op. cit.*

¹⁰⁹ A preparação das agendas legislativas são coordenadas pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) e realizadas pela RedIndústria (rede de organizações empresariais que abrange, além da própria CNI, as federações da indústria de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal, assim como dezenas de associações setoriais de abrangência nacional).

¹¹⁰ *Op. cit.*

¹¹¹ *Op. Cit.*

¹¹² *Op. Cit.*

Abaixo estão enumeradas as atividades realizadas pela indústria:¹¹³

- 1) Acompanhamento minucioso de cada passo da tramitação das matérias de interesse do setor nas Casas do Legislativo federal.
- 2) Análise detalhada de cada uma das proposições legislativas. Tais análises são realizadas por técnicos (advogados, economistas, entre outros) que focalizam as proposições de acordo com sua especialização. Amiúde, as análises são acompanhadas por propostas alternativas sob a forma de emendas ou projetos completos.
- 3) Adotar uma posição diante de cada projeto, tendo como base a análise técnica:
 - Contrária
 - Contrária com ressalvas
 - Neutra
 - Favorável com ressalvas
 - Favorável

A mudança de posição visa vislumbrar a possibilidade de uma alternativa melhor, em qualquer sentido possível pode estar ligada também ao surgimento de novas informações, ponderações e pareceres.

- 4) Orientação. Os alvos principais dessa atividade são as próprias entidades que representam o setor industrial. A idéia é disseminar o resultado das análises técnicas das proposições legislativas, informar o que está em jogo, justificar a posição tomada e conformar no âmbito do setor uma avaliação homogênea das proposições.

O sucesso político da indústria foi mensurado por Mancuso (2007) diante das categorias da decisão: nova norma jurídica; prejudicada; rejeitada; retirada pelo autor; ou arquivada, em classificação conforme os interesses da indústria. Dessa maneira, esse

¹¹³ O autor tem como uma das fontes de informação a LEGISDATA – banco de dados eletrônico que a CNI mantém e atualiza diariamente.

autor obteve o resultado de que a indústria obteve sucesso tanto no Legislativo quanto no Executivo.

Eram essas análises que se tinham sobre *lobby* no Brasil até o ano de 2004, quando em 2007 duas obras vieram complementar essa temática: a de Saïd Farhat e Luiz Alberto dos Santos. É difícil encontrar teorias sobre grupos de interesse que mostrem ou dêem pistas de bases normativas e empíricas aos pesquisadores. E é por isso que esse assunto tem sido subexplorado na academia: por receio e a obrigação de usar máxima cautela nesses estudos. Dessa forma, tomamos e somamos os trabalhos desses autores.

Saïd Farhat não é um autor acadêmico. É jornalista, tendo trabalhado em comunicação e publicidade, foi Ministro da Comunicação Social no governo do presidente da República Figueiredo em 1979/80; foi presidente da Embratur (Empresa Brasileira de Turismo), do Grupo Visão Publicações, do Conselho Curador da Fundação Cásper Líbero (1987/89) e abriu um escritório de *lobby*, um dos primeiros a usar esse termo. Em seu livro, “*Lobby: o que é e como se faz*”, ele descreve sobre o *lobby*, o lobista, os grupos existentes e seus principais interesses; o Legislativo, o Executivo, como se dá seus comportamentos; quem é quem; quem não é; o que se deve fazer; a cartilha a seguir; a opinião pública.

A obra de Santos (2007) possui maior valor teórico sobre o *lobby* no Brasil. Ele alude às nossas práticas clientelistas, corporativistas, elitista e pluralista, perpassando as definições de grupos de interesse, de pressão e *lobby* para explicar como se dá essa atividade no Brasil. O autor utiliza também como base teórica da Ciência Política o neo-institucionalismo, a fim de associar as regras do jogo à regulamentação do *lobby* enquanto lei. E, finalmente, realiza uma análise comparativa da atividade do *lobby* nos Estados Unidos, defendendo este como um exemplo possível a ser seguido pelo Brasil. Outra questão relevante ao autor é mencionar que ele é o Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e consultor legislativo - SENADO FEDERAL (estatutário), tendo inclusive atuado como consultor e colaborador do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, pois tais experiências contribuíram em seus avanços metodológicos.

Depois de expor os objetivos de cada autor brasileiro que escreveu sobre o *lobby*, vamos analisar suas produções, teorias e achados empíricos.

6.2 Grupo de interesse, grupo de pressão e *lobby*: estabelecendo fronteiras conceituais

A diferença crucial entre grupos de interesse e de pressão está essencialmente na sua atuação. Aquele possui um caráter permanente e uma atuação passiva, que, quando começa a agir sobre o parlamento, passa a ser denominado grupo de pressão. Ao atuar como grupo de pressão, ele visa a obter, por intermédio dessa pressão, seus objetivos, isto é, tenta influenciar uma decisão, no caso do parlamento para que este aprove ou rejeite um determinado projeto.¹¹⁴

De acordo com Gastão Alves Toledo,¹¹⁵ existem dois tipos de grupos de pressão: os internos ao Estado e os externos ao Estado. Desse modo, tem-se a pressão de grupos que não fazem parte do governo e tentam influenciar as políticas públicas patrocinadas pelo Poder Legislativo; e aquele grupo de pressão que faz parte do governo e tenta conseguir mais verbas para sua pasta. Esse grupo se mostra muito atuante durante a época da tramitação do orçamento no Congresso Nacional.

Carvalho (2006) faz uma ligação do tema com a Teoria das Elites, ao argumentar que os parlamentares que têm influência sobre vários outros são membros da elite decisória. São eles o alvo principal dos grupos de pressão que atuam no Congresso Nacional. Em seguida, o autor complementa a categorização anteriormente citada em Gastão Alves Toledo sobre os grupos de pressão, ao especificá-la em:

- Internos ao Governo e internos ao Parlamento.
- Internos ao Governo e externos ao Parlamento.
- Externos ao Governo.

Segundo esse autor, os grupos de pressão referentes ao primeiro grupo referem-se às Frentes Parlamentares e elenca as 14 principais existentes no Congresso, de acordo com a edição de janeiro de 1997 do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. A Frente Parlamentar Sucroalcooleira é uma das maiores bancadas, com adesão oficial de 204 deputados e 31 senadores, defendendo políticas para o setor e renegociação das dívidas dos usineiros e plantadores de cana-de-açúcar. Outra Frente de grande destaque é a dos empresários, e possui como segmentos mais expressivos

¹¹⁴ Carvalho, 2006.

¹¹⁵ *Apud* Carvalho, 2006.

aqueles ligados à construção civil, à mineração, à comunicação, à agroindústria, à indústria têxtil, entre outros.

Na segunda categoria, há os grupos internos ao Governo e externos ao parlamento, que são formados pelo *lobby* dos Ministérios e de autarquias federais, coordenados pela Casa Civil, e outros órgãos ligados ao governo. Os lobistas do Poder Executivo se auto-intitulam assessores parlamentares. Até alguns anos atrás, não existia qualquer tipo de coordenação dos grupos de pressão do Executivo. Cada pasta acabava por organizar sua assessoria parlamentar, que tinha como função precípua apenas atender aos pedidos dos parlamentares. Com a democratização e o fortalecimento do Congresso Nacional estes grupos passaram também a influenciar o processo legislativo. Atualmente, cada Ministério cuida de uma ou de duas comissões temáticas, aquelas que mais têm proximidade com suas pastas. Os projetos são acompanhados pelos Assessores Parlamentares que se reportam diretamente à Casa Civil e aos seus Ministros ou Coordenadores. A Casa Civil assume, portanto, o papel de coordenar as ações do Poder Executivo dentro do Legislativo.¹¹⁶

E na terceira categoria da classificação – os grupos externos ao Governo -- estão os *lobbies* de empresas privadas ou de organismos internacionais, que tentam influenciar o Poder Legislativo a aprovar projetos que os beneficiem ou a rejeitar aqueles que possam vir a lhes prejudicar ou que comprometam de alguma medida suas atividades. Apesar de ainda não possuir regulamentação, existem vários escritórios de *lobbies* em Brasília, porém em número relativamente pequeno, se comparado a países de tradição democrática. De qualquer forma, a existência desses grupos se justifica com duas condições: a possibilidade de organização, garantida em lei e na prática; e a possibilidade de pressionar, de interferir nas decisões tomadas pelo sistema, este necessariamente democrático.¹¹⁷

Oliveira (2004) explica o que são grupos de pressão e especifica a função do *lobby* como sendo um processo utilizado por eles para pressionar de forma eficiente e eficaz o governo. Grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão. Nos grupos de interesses se encontram os indivíduos reunidos por motivações comuns. Estes se tornam grupos de pressão quando seus objetivos estão atrelados a influenciar decisões que são tomadas pelo poder político, a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, ou conservá-la frente às ameaças de

¹¹⁶ Carvalho, 2006.

¹¹⁷ *Op. cit.*

intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.¹¹⁸ Os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país.¹¹⁹

Oliveira (2004) monta uma classificação de *lobbying*¹²⁰, em que se representa profissionais, entidades ou departamentos da seguinte forma:

- *lobbying* público: trata-se das assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios;
- *lobbying* institucional: trata-se dos executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas;
- *lobbying* classista: representa as entidades classistas, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar);
- *lobbying* privado: são os próprios escritórios particulares de *lobbying* e consultoria.

Santos (2007) conclui que assim como os grupos de interesse são um desdobramento da sociedade a partir dos grupos latentes ou potenciais, os grupos de pressão seriam uma derivação daqueles, enquanto os *lobbies* seriam os grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem se constituírem em partidos políticos. Este autor defende as definições de Berry, Browne e Thomas, de que grupo de interesse e grupo de pressão são a mesma coisa. Logo, para ele, são

as associações de indivíduos ou organizações ou instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor.¹²¹

De acordo com o levantamento sobre *lobby* no Brasil feito para esta dissertação, este não pode ser considerado um grupo de pressão mas sim uma atividade e um

¹¹⁸ Schwartzberg, 1979.

¹¹⁹ Oliveira, 2004.

¹²⁰ A autora não opera uma distinção entre os termos *lobby* e *lobbying*, usando ora um termo, ora outro, como se tivessem o mesmo significado. Vamos discutir o uso deles mais a frente.

¹²¹ Santos, 2007:85.

instrumento de pressão desses grupos. Grupo de pressão não é *lobby*. Ouve-se: “eu sou lobista”, ou “eu faço *lobby*” e não coisas do tipo: “eu pertencço a um *lobby* (=grupo de pressão)”, faz-se *lobby* e não se pertence a um, ninguém é membro de um *lobby* e sim de um grupo de pressão. Dessa forma, podemos separar os conceitos da seguinte maneira: a partir do momento em que o grupo de interesse resolve, decide que vai fazer pressão diante do poder público, ele se torna grupo de pressão; e, como vai se dar essa pressão, as condutas e suas sequências é o *lobby*.

Desse modo, é importante frisar qual tipo de grupo de pressão e de seu *lobby* estamos nos referindo. Estamos retratando os grupos organizados, permanentes e contínuos que têm em seu seio a atividade do *lobby* profissionalizada e especialista. Não nos importa os interesses específicos e pontuais, mas os profissionalizados e permanentes, que estão atentos e presentes no processo decisório político do país.

Carvalho (2006) está correto, ao diferenciar os grupos de pressão entre os internos ao Estado e os externos ao Estado, e não Oliveira (2004), ao diferenciar os tipos de *lobby*, *lobbying* público, *lobbying* institucional, *lobbying* classista e *lobbying* privado. Essa autora realiza essa diferenciação com base na estrutura e organização que eles possuem e conforme suas relações com filiados e clientes. Se se deve diferenciar os tipos de alguma coisa, pode ser os tipos de grupos de pressão, não os de *lobby*. Pois, conforme a interpretação aqui sustentada, o *lobby* não é um grupo mas uma atividade, um processo pelo qual os grupos de pressão vão estabelecer e praticar as estratégias para propor seus interesses ao poder público, e assim buscar convencê-lo. Se é o mesmo o objetivo – recorrer ao poder público para promover políticas públicas – dos grupos de pressão, não importando se é interno ou externo ao Governo, então qual a utilidade de se separar os tipos de *lobby*? O que há de diferente são os interessados. É certo que as estratégias podem mudar, mas mudam conforme quem se deseja alcançar -- o Legislativo, o Executivo ou ambos. Se o lobista vai usar a mídia para isso, se vai fazer uma pesquisa de opinião pública, diálogo, visitas, dentre outras, é uma questão de tática e de uso de técnicas, mas a essência continua a mesma: informar para convencer.

Uma técnica de *lobby* que se recorre muito e que pode auxiliar no sucesso do pleito de um grupo de pressão é os meios de comunicação social¹²², pois através deles

¹²² Para esse trabalho, se exige profissionais específicos, técnicas, meios, instrumentos e processos adequados. Nesse momento, emprega-se a comunicação social para atuar em harmonia, sincronização e articulação com as atividades de *lobby*.

se conquista o consentimento da sociedade. Este é interessante aos parlamentares e/ou funcionários do Executivo¹²³ – alvo do lobista.¹²⁴

Tal técnica é usada como instrumento auxiliar e recomendada em algumas situações específica: a) como técnica preventiva, publicar antes que outros grupos adversários o façam; b) com finalidade de informar simplesmente, levando a público as razões de seu grupo em detrimento de outras soluções; c) a fim de criar um clima favorável ao que se deseja mudar ou manter diante dos interesses do grupo. Tudo isso é para atingir indiretamente um público específico: o Legislativo e o Executivo.¹²⁵

Vale lembrar que a boa imagem¹²⁶ da causa e do seu representante facilita (e a má dificulta) o desempenho do lobista. Em consequência, o resultado do seu trabalho será beneficiado, ou prejudicado, em razão da boa ou má qualidade, assiduidade e acessibilidade dos agentes da causa aos meios de comunicação e aos profissionais da mídia. E estes têm o poder de modular, formar e condicionar a opinião pública.¹²⁷

Do ponto de vista das relações governamentais, a imagem da causa e/ou de quem a propõe dá condições das autoridades, de início, ouvir o relato do lobista ou fechar-se a ele; em seguida, a aceitar, ou rejeitar, as intenções e inspirações da mensagem por ele transmitida.¹²⁸

A informação é essencial ao processo decisório e ao fortalecimento do poder político. Quando o acesso à informação é ampliado, a capacidade de tomada de decisão também se amplia.¹²⁹

Farhat (2007) destaca a importância da comunicação social como instrumento do *lobby* utilizável por qualquer grupo da sociedade. Salienta, inclusive, o aumento de seu acesso graças às inovações tecnológicas e *sites* do governo que dispõem de todas as informações cabíveis sobre o que está tramitando no Congresso. Complementando isso, Santos (2007) defende que a informação é essencial ao processo decisório e ao fortalecimento do poder político. Nenhum grupo pode ficar em desvantagem se a informação é distribuída uniformemente. Devemos também tomar cuidado com essas

¹²³ Já que a preocupação essencial do político é reeleger-se, ser responsável por uma lei ou ação que agrade a opinião pública (seus futuros eleitores) é ponto positivo e argumento de campanha.

¹²⁴ Farhat, 2007.

¹²⁵ *Op. cit.*

¹²⁶ A boa imagem só se constrói e se tem por meio da verdade. A mentira logo é descoberta e só tende a piorar a situação. Portanto, o lobista bem avisado vai se envolver e fazer uso apenas da verdade, da honestidade. É um caminho seguro e sem imprevistos indesejáveis.

¹²⁷ *Op. cit.*

¹²⁸ *Op. cit.*

¹²⁹ Santos, 2007.

afirmações do autor, pois não é exatamente qualquer um que pode, por exemplo, mandar um e-mail a autoridades; a inclusão digital ainda não se alastrou a todas as classes sociais. As informações não são equanimente distribuídas; quem tem interesse é que vai buscá-las, se interagir, se informar. Novamente nos deparamos com a existência da restrição de determinados grupos ao processo decisório, uma vez que não são todos que têm acesso uniforme.

Grupos que têm atividades semelhantes ou correlatas em certas áreas de política se associam em “comunidades de *lobby*” para trocar informações, construir coalizões etc.¹³⁰

Lobby, em tradução literal, significa “ante-sala, átrio, vestíbulo, entrada.” Ao contrário do que se supunha, Farhat (2007) relata que o termo “*lobby*”, com o sentido de postulação de interesses, apareceu na Inglaterra, e não nos Estados Unidos, em referência ao *lobby* das Câmaras dos Comuns¹³¹. Nesse espaço permaneciam os que tinham algo a pleitear dos membros do Parlamento a fim de abordá-los em sua passagem para participar das sessões do plenário.

Quando a palavra foi adotada nos Estados Unidos com o mesmo sentido, ela se referia ao vestíbulo do hotel onde se hospedava o presidente eleito antes de tomar posse e passar a morar na Casa Branca¹³². Ali ficavam os postulantes à espera da oportunidade de apresentar seus pleitos aos membros da Câmara dos Representantes e do Senado, futuros ministros, assessores e outros altos funcionários da nova administração que passassem por ali em visita ao futuro presidente.¹³³

Dessa maneira, a palavra *lobby* foi sendo empregada em todos os demais países nesse mesmo sentido. Nas palavras de Farhat (2007):

Lobby é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser

¹³⁰ Graziano, 2007.

¹³¹ Na segunda metade do século XIV, o Parlamento inglês passou a ser bicameral, compondo-se da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns. Esta última foi criada para servir como representação política da classe dos “comuns” (os de classe social baixa, aldeões), enquanto as classes que formavam a elite eram representadas na Câmara dos Lordes. Assim, a Câmara dos Comuns era eleita pelo povo, e os membros da Câmara Alta eram apontados com base em várias formas de mérito da elite, como a riqueza, família ou prestígio. Devido a essas características, consegue-se entender como se dava o mecanismo de abordagens de representantes da população aos membros da Câmara dos Comuns.

¹³² A Casa Branca é a residência oficial e principal local de trabalho do Presidente dos Estados Unidos da América, sendo, ao mesmo tempo, a sede oficial do Poder Executivo naquele país. Localizado Washington, o edifício foi construído no período compreendido entre 1792 e 1800.

¹³³ Farhat, 2007.

ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões e atitudes.¹³⁴

Diante de tais explicações, percebemos que não existe uma diferença relevante entre *lobby* e *lobbying*, sendo ambos os termos tidos como sinônimos, posição que aqui se adota.

Fazer *lobby* não é apenas exercer pressão. A pressão é o último estágio de um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma estratégia adequada para defesa desses projetos, procurar aliados e outras providências. Mais importante ainda é que os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação.¹³⁵

Lobby é o processo pelo qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores e dos tomadores de decisão os desejos de seus grupos.

O *lobby* surgiu como um processo de diálogo entre grupos de interesse econômicos e o governo, tendo sido apropriado por organizações que não tinham motivos econômicos, as quais poderiam ser denominadas de entidades sociais ou idealísticas, comprovando a validade do processo para representar interesses face aos agentes governamentais.¹³⁶

O *lobby* procura influenciar burocratas e/ou políticos para a tomada de decisões que beneficiem um grupo social ou empresarial, um programa econômico ou uma linha de atuação de determinado segmento sócio-econômico, mediante uma legislação específica ou por meio de medidas especiais. Fornece a esses burocratas e políticos informações que supostamente eles não detêm e que são essenciais para a maior clareza sobre o tema em questão.¹³⁷ Suas principais atividades consistem em: coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. Proporciona a troca de informações e idéias entre governo e partes privadas, capazes de infundir nas políticas públicas conhecimento de causa e realismo consciente. O último estágio do processo é a pressão, em que exerce seu poder de comunicação e persuasão. O *lobby* é o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político.¹³⁸

¹³⁴ *Op. cit.*

¹³⁵ Farhat, 2007.

¹³⁶ Oliveira, 2004.

¹³⁷ Borin, 1988 *apud* Oliveira, 2004, p.13

¹³⁸ Oliveira, 2004.

Os escritórios de consultoria e *lobby* possuem suas formas específicas de atuação que se lista abaixo:

- identificação do problema e objetivos do cliente.
- Apreensão do cenário político. O lobista deve congrega informações de diversas fontes: em jornais e revistas de circulação nacional e regional; com jornalistas, outros lobistas, assessores parlamentares, funcionários públicos de vários escalões e parlamentares. Assim, o lobista deve ter a capacidade de apreender toda a realidade em que está inserido o problema de seu cliente.
- Monitoramento do Legislativo ou *tracking*. O lobista tem a função de coletar e monitorar as informações macroeconômicas, sociais, políticas, legislativas, judiciais, regulatórias e jornalísticas referentes aos assuntos de interesse do cliente, tanto no poder Legislativo, quanto no poder Executivo. Realiza assim, o acompanhamento da tramitação das proposições de interesse do cliente.
- Análise das informações coletadas pelo monitoramento legislativo. O lobista mostra a utilidade das proposições em andamento e as classifica em: a) não é prioridade; b) prioritária e deve ser acompanhada; c) altíssima prioridade. Ele faz a análise detalhada da proposição junto do cliente, e o escritório determinará se há necessidade de modificá-la ou não.
- Monitoramento político. O lobista vai mapear os aliados e inimigos, sejam eles parlamentares, grupos de interesse, associações e entidades de classe, e órgão estatais. Bem como mapear os tomadores de decisão; a posição ideológica do parlamentar; o interesse natural pelo tema em questão; a prioridade ao apoio dos líderes. E identificar a comissão em que tal proposição está sendo avaliada e traçar o perfil dos seus componentes.
- Estratégia de ação. O lobista identifica como resolver o problema do cliente, apresentando uma proposição, projeto de lei ou emenda; traça uma estratégia de comunicação, ao marcar audiências que levem os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitar as instalações do cliente; enaltece a atuação do parlamentar; convida-o para eventos que possam fortalecer o seu prestígio com sua base eleitoral; apresenta informações imparciais e confiáveis, baseadas nos estudos acadêmicos e pareceres técnicos e, sobretudo,

adequada aos interesses a serem defendidos e ao interlocutor que terá acesso a elas.

- Corpo a corpo. É a última fase do processo de *lobby*. O lobista e seu cliente devem procurar os aliados e inimigos de seu interesse, a fim de convencê-los a contribuir para o alcance do fim pretendido. O objetivo é disseminar informações para todos os parlamentares envolvidos naquele pleito.¹³⁹

Como avaliar o sucesso do *lobby*? Na arena legislativa, pode-se observar a aprovação da proposta elaborada, rejeição, retirada ou arquivamento da proposição à qual os interesses do cliente eram contrários. Já no poder Executivo, o êxito estará na aprovação de uma regulamentação que favoreça o setor específico do cliente, ou na rejeição de regulamentação que coloque o setor do cliente em risco; ou, ainda, como inação, dependendo do fim pretendido.¹⁴⁰

Ao fim de todo processo, tendo sucesso ou não, reuniões de análise da atividade serão feitas com o cliente, a fim de apontar os pontos fortes e fracos, os acertos e erros. Assim, as estratégias mal planejadas podem ser avaliadas e corrigidas.¹⁴¹

Farhat (2007) afirma que o *lobby* possui três objetivos essenciais: a) informar quem resolve; b) negociar e persuadir; c) tentar obter determinado resultado: mudar o que precisa ser mudado, ou manter o que deve ser conservado. Desse modo, a negociação deve ser consistente, e o negociador, persistente e respeitoso.

Lobby não significa necessariamente ter amigos influentes, mas ter mensagens consistentes, e levá-las, de forma constante e sistemática, aos formadores de opinião. O principal objetivo do lobista é vender credibilidade, o que requer seqüência e presença, mais que contribuições financeiras.¹⁴² Pode-se ponderar que ter presença e credibilidade seja importante no meio político para convencimento de propostas? Mas também já se viu, na análise feita sobre a obra de Olson (1999) que o *lobby* requer grandes gastos financeiros, e não é qualquer organização que pode se dispor a fazê-lo. Portanto, além de presença e credibilidade, outro fator fundamental no exercício do *lobby* é o dinheiro.

¹³⁹ Oliveira, 2004.

¹⁴⁰ *Op. cit.*

¹⁴¹ *Op. cit.*

¹⁴² Farhat, 2007.

As atividades de *lobby* só podem existir em países democraticamente¹⁴³ organizados. Só neles é que são reconhecidos como legítimos a pluralidade de concepções do Estado e da sociedade, o direito de cada cidadão de lutar pelo modelo que considerar certo, mais justo e mais adequado, bem como o respeito aos direitos humanos, meio e instrumento mais adequados para tornar os direitos cívicos e políticos efetivos e acessíveis a todos os cidadãos.¹⁴⁴ Como assinala Farah (2007),

O ato de reivindicar, por diferentes grupos da sociedade, pressupõe pluralidade de interesses econômicos, políticos, sociais, culturais e étnicos. Em seguida, a legitimidade das diferenças neles implícitas. Inúmeras são as formas e métodos, admitidos nos sistemas democráticos, para apresentar, propor, debater, promover e reivindicar aspirações e direitos divisíveis de determinado grupo social. As atividades de *lobby* são uma delas.

Carregando na ênfase, Farhat (2007) destaca que “*lobby* não é:

- tráfico de influência ou intercâmbio de interesses;
- jogadas escusas, ‘por baixo do pano’;
- uso de dinheiro para obter favores, ‘tratamento especial’, exceções às regras gerais;
- também não é tudo aquilo mais bem caracterizado e entendido, sob rubrica própria, pelo nome certo de corrupção”.

Esse autor estabelece quatro regras negativas que um lobista não pode fazer de jeito algum¹⁴⁵

1. não ganham concorrências¹⁴⁶.
2. Não trabalham para anônimos¹⁴⁷.
3. Não vendem sua própria consciência¹⁴⁸.
4. Não lavam dinheiro sujo¹⁴⁹.

¹⁴³ É bom lembrar que um regime democrático não é um regime político de unanimidade, mas de controvérsia e diversidade. Algumas questões se resolvem por decisão da maioria dos cidadãos, pelo voto direto, por meio de representantes eleitos. Outras, através de mecanismos legítimos de representação de interesses, como *lobbies*.

¹⁴⁴ *Op. cit.*

¹⁴⁵ O autor e lobista afirma inclusive que tais regras são de funcionalidade na sua empresa a Semprel.

¹⁴⁶ Significa que o lobista profissional não faz negócios com o governo ou no governo. Não recebe faturas. Não libera verbas..

¹⁴⁷ Significa que o cliente deve ser sempre identificado. Contudo, com discrição.

¹⁴⁸ Significa que só poderá representar interesses privados compatíveis com os do Brasil, ou contas e projetos que não inspirem coisa ruim.

¹⁴⁹ Significa que lobista honesto não carrega “mala preta”. Jamais dá dinheiro (ou coisas estimáveis em dinheiro) a pessoa alguma. Não opera com “caixa 2”. Não dá propinas a ninguém.

Mesmo deixando de ganhar diversas contas, Farhat descreve a importância do lobista ter uma postura ética e estável para se tomar e propagar aos seus clientes. Nesse sentido, em sua empresa SEMPREL, Farhat defende que se busque conservar o respeito de seus clientes, o de todas e de cada uma das autoridades com as quais se tratam, bem como evitar conflitos de interesses de seus clientes do setor privado e eventuais posições do setor governamental. Quando se pega uma causa, não se pode pegar a do outro lado¹⁵⁰.

O mesmo autor também teve o cuidado de deixar em seu livro aquilo que ele chama de “deveres de casa” do lobista bem-avisado, que são doze:

1. **Planejamento e coordenação.** As atividades de *lobby* devem ter começo, meio e fim. Deve haver objetivo e plano. Planejar o que fazer – onde, quando, como e com que meios. Atividades amadorísticas, desordenadas e atirar para todos os lados não é *lobby*, é picaretagem.
2. **Clareza de objetivos.** Deve existir uma definição clara e concisa do interesse a ser alcançado. Desde que haja compatibilidade com o sistema constitucional e legal em vigor no país, e com o pleito do bem comum, o desenvolvimento social, a ordem pública, os direitos, as leis, cultura e as tradições do país e de sua gente, seja qual for o grupo de interesse pleiteante privado ou utilitário.
3. **Compromisso com o que propõe.** Ao aceitar uma tarefa ou conta, o lobista deve se comprometer com objetivos, razões e interesses de seu cliente. E procurar se consolidar numa mesma direção de objetivos, ou seja, ele não pode ser uma hora a favor e outra contra a uma proposta só porque mudou de cliente, senão o que ele tinha feito com o primeiro teria que ser invalidado e assim ele perderia credibilidade com todos os atores envolvidos.

¹⁵⁰ Farhat, 2007.

4. **Dinheiro limpo.** Deve-se só trabalhar com recursos de fontes limpas e disponibilizar registros detalhado de qualquer meio financeiro utilizado na atividade, para assim ter comprovação da sua legalidade.
5. **Respeito à lei e à probidade.** Todas as ações empreendidas pelo lobista têm de ser conduzidas com estrita obediência aos cânones da lei, da moral e da ética, através de meios e caminhos jurídicos e com uso de instrumentos constitucionais aplicáveis.
6. **Uniformidade da linguagem.** O lobista deve estar muito bem informado e demonstrar clareza em seus objetivos e razões ao seu destinatário, o qual é basicamente o poder público.
7. **Tráfego nos dois sentidos.** Porque o *lobby* é uma ponte sobre a qual trafegam informações e comunicações tanto do Estado para as empresas quanto destas para aquele. As relações governamentais e a assessoria política complementam essa transação.
8. **Respeitar para ser respeitado.** Trata-se da interlocução, ser ouvido e deixar-se ouvir, é o caminho para a seriedade. Porque o lobista tem como alvo a mudança de atitudes e conceitos, se não houver respeito recíproco, não haverá bom resultado do trabalho e nem portas abertas para uma outra visita.
9. **O jogo de interesses.** O lobista deve se aprofundar na análise dos interesses de seu cliente e dos problemas políticos que os afetam tanto positiva quanto negativamente para, a partir de então, traçar uma estratégia. O lobista deve fazer o cliente se interessar, informar e participar o máximo possível das decisões referentes ao seu programa de atividades, isso evita frustrações e permite uma estratégia acentuada. No caso de associações, o consenso em torno de um assunto será tanto mais difícil quanto mais ampla e complexa for sua composição. Então, constituir uma entidade *ad hoc* pode ser uma boa solução.

10. **Negociação: sinceridade e respeito.** A procura do bom possível, sem abdicar do ótimo desejável, nem sempre tangível, deve ser preocupação constante. O lobista precisa estar convicto da validade do que proporá a quem resolve, afinal é sua imagem pessoal que está se comprometendo. Também precisará demonstrar o respeito que traz com a instituição que representa ao seu interlocutor. Isso ressalta a convicção.
11. **Conversar é preciso.** Conversar é a essência do trabalho do lobista e seu conteúdo deve ter sentido.
12. **Improvisação.** Como as circunstâncias de tempo, espaço e pessoa sob as quais o lobista trabalha podem mudar radicalmente, e sem aviso prévio, o lobista precisará se manter apto a perceber as novidades, previsíveis ou não, para reagir adequadamente ao novo ambiente, novas regras e eventuais novos *players*.

Farhat (2007) expõe mais dez regras, que ele chama de “regras operacionais práticas”, pois elas permitem a legitimidade das propostas e instrumentos usados na consecução do *lobby*, além de condicionar a eficácia de sua ação, que são:

1. Ao iniciar uma postulação, o grupo de interesses deve levar em conta que na sociedade democrática que vivemos coabitam interesses divergentes, os quais merecem tratamento sério, respeito e também possuem sua legitimidade;
2. Dessa forma, os agentes desse grupo precisam conhecer as razões contrárias ao pleito que representam. Combatê-las em seu mérito e evitar seu prevalecimento é parte do trabalho do lobista, e por isso devem ser consideradas legítimas, legais e dignas de atenção;
3. A atividade do *lobby* é essencialmente informativa; em sua aplicação prática, o lobista informa para convencer. Junto a ela vem o trabalho metódico e a organização, além da aplicabilidade com persistência. O

trabalho é executado de forma sistemática, sem hesitações, com constância e perseverança;

4. O lobista deve aceitar a conta de um cliente que não queira trabalhar como anônimo. O grupo de pressão deve ser fácil e perfeitamente identificável. Parlamentares, autoridades e técnicos de todos os escalões têm todo o direito de saber com quem falam. Transparência é sinônimo de honestidade;
5. O destinatário final da informação é o poder público. Este deseja e recebe esclarecimentos das propostas em causa. Nesse sentido, o lobista experiente checará minuciosamente a veracidade e a coerência dos seus argumentos antes de apresentá-los às autoridades;
6. O lobista também deve considerar as regras não-escritas da administração pública, como o prevalecimento de opiniões pessoais, interesses próprios ou de terceiros e idiossincrasias dos funcionários chamados a opinar e fundamentar decisões a serem tomadas, em tese, pelos seus chefes;
7. Por mais que a competência para decidir possa estar nos escalões superiores, a palavra final costuma vir 'pronta' dos níveis intermediários. E o lobista deve estar atento a esse detalhe, pronto a visitá-los também;
8. O lobista deve se atentar às posições ideológicas e/ou compromissos partidários dos membros do Congresso Nacional com os quais terá de lidar, lembrando que as reações destes são sempre influenciadas pelas vantagens ou prejuízos do que a proposta do lobista poderá representar às regiões que representam;
9. Verdade e lisura são fundamentais às manifestações do grupo de pressão e de seus agentes. A mentira logo se desmascara e a improbidade leva à desmoralização;

10. Dar dinheiro e fazer contribuições a uma autoridade ou a um político é crime contra a administração pública, capitulado no Código Penal. A lei nº 8.429/92 especifica os crimes de improbidade praticados por qualquer agente público e atinge igualmente os corruptos e os corruptores.

Para Farhat (2007), o *lobby* é uma instituição consuetudinária suplementar ao parlamento. O *lobby* é que retoma, fora do momento das eleições, contato direto com os cidadãos. Cabe a ele a competência de ouvir a voz e sentir o peso de todos, de qual seja o lado, os interesses que estão em jogo no que se refere a qualquer questão concreta.¹⁵¹ Cliente, *lobby*, advocacia e relações públicas se relacionam e dividem suas tarefas assim: o cliente se responsabiliza em passar todas as informações referentes aos seus interesses e coordenar as atividades; o *lobby* averigua qual deles e contata Executivo, Legislativo, partidos, líderes políticos ou autoridades estaduais e locais; a advocacia certifica as questões legais; as relações públicas se envolvem com os meios de comunicação, *opinion makers*, de universidades a igrejas, e públicos específicos. Uma visão um tanto romântica, digamos assim, pois “consuetudinário” advém dos costumes, das repetições, do arraigado, e não se pode naturalizar o *lobby* dessa forma. Ele é uma atividade presente na nossa democracia, mas não está atrelado aos nossos costumes.

Existe uma confusão, podemos afirmar, na academia das reais fronteiras que dividem os conceitos de grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*. Estabelecer os conceitos é de extrema importância no mundo acadêmico, pois assim se evitam análises equivocadas embasadas nos conceitos equivocados. Pretende-se então realizar um refinamento conceitual do *lobby*, para analisar as obras já publicadas e proporcionar a futuras obras maior rigor analítico. Desse modo, depois de ter realizado a pesquisa bibliográfica, fica claro para nós que *lobby*, definitivamente, não é um grupo (de interesse, de pressão ou qualquer outro tipo). *Lobby* é uma atividade, um processo, o qual é exercido por esses grupos, seja pela ação direta de seus dirigentes e prepostos, seja por lobistas profissionais, contratados e mobilizados para agir em seu nome.

Apesar de serem tratados como sinônimos, grupos de interesse e de pressão possuem suas peculiaridades conceituais, as quais serão salientadas aqui. Grupo de interesse é a aliança feita por pessoas físicas, ou jurídicas, de maneira formal ou

¹⁵¹ Farhat, 2007.

informal e que têm determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos em comum.

O grupo de interesses passa a ser grupo de pressão¹⁵² quando aquele muda de postura, ao buscar a promoção ativa de um interesse e lutar em prol dos ideais e objetivos de seu grupo. Dessa maneira, temos que a diferença entre eles é apenas transitória. Os membros do grupo são os mesmos, o que se adquire é uma postura pontual, ativa de atingir seu objetivo perante a sociedade e de órgãos públicos do Estado. Seus membros passam a ter a competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse, usando de todos os meios legais disponíveis.

E é assim que o *lobby* é acionado, é um dos meios para se concretizar o objetivo do grupo diante do poder público – Executivo ou Legislativo.

¹⁵² Farhat (2007) mapeou e descreveu alguns dos grupos típicos de pressão: empresas e/ou grupos setoriais; as grandes centrais sindicais; a Igreja; advogados; membros do Ministério Público; banqueiros; indigenistas e ecologistas; cientistas, pesquisadores, médicos-sanitaristas, geólogos; sanitaristas; empregados de empresas estatais; inquilinos e senhorios; mutuários e construtoras; interessados na melhoria de vida dos favelados; Estados e municípios; Exportadores e importadores; funcionários públicos; donas de casa e domésticas. Não é difícil intuir o que desejam esses grupos do poder público, mas para ter maiores detalhes ver FARHAT, 2007, pp. 165-174.

6.3 O Lobista

Lobista é toda pessoa empregada numa organização, qualquer que seja seu título formal, e encarregada de fazer a representação política dessa organização. Homens de educação superior, relativamente bem pagos, muitas vezes ocupantes de cargos elevados em suas respectivas organizações.¹⁵³

O lobista é detentor das informações e o portador de conhecimentos técnicos e políticos especializados que se mostra, não só útil como às vezes crucial na definição da legislação e da regulamentação administrativa.¹⁵⁴ O lobista é a ponte de ligação, o vínculo entre este grupo e o tomador de decisão.¹⁵⁵

Oliveira (2004) descreve o perfil do lobista e nos apresenta quem é esse profissional. A maior parte dos lobistas entrevistados pela autora é composta por homens, entre quarenta e cinquenta anos de idade; trata-se de um profissional que possui nível superior, sendo que alguns têm também pós-graduação. São os proprietários de seus próprios escritórios de consultoria e *lobby*, e costumam trabalhar sozinhos. Seus escritórios são de médio porte e esses lobistas têm mais de dez anos de experiência na profissão. Muitos participaram como políticos ou assessores deles e estão no ramo da política desde a época da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88). O lobista é uma ponte entre seus clientes e os Poderes Legislativo e Executivo. É todo agente de um grupo de interesse, ou de pressão, que atua junto ao poder público. Esses lobistas compreenderam o novo cenário político que se desenvolvia e abriram seus escritórios de consultoria e *lobby*.

Em suma, o lobista inicia sua atividade pela análise minuciosa de todos os aspectos da questão congregadora do grupo de pressão e dos argumentos, sejam políticos, econômicos, sociais e culturais, que a sustentam; sem deixar de incluir nessa análise as vantagens e desvantagens para as pessoas e a sociedade, e mensurar o grau de aceitação pelos poderes públicos. Logo após, o lobista se certifica da compatibilidade do interesse do grupo com os interesses do país e identifica os limites éticos e práticos da pressão que empreenderá. Feito isso, o lobista pode identificar em qual fórum ele vai apresentar as propostas e sugestões do grupo, no Legislativo, no Executivo, ou em ambos. O lobista precisa agora realizar um estudo minucioso e metódico dos pontos de

¹⁵³ Graziano, 1997.

¹⁵⁴ *Op. cit.*

¹⁵⁵ Carvalho, 2006.

vista e interesses que vêm de outras partes, para preparar sua contra-argumentação e, assim, encontrar o momento mais oportuno de apresentá-la, antes, durante ou depois que seus adversários se manifestarem.¹⁵⁶

O interesse do lobista pode estar vinculado em matéria de lei, quer seja por propostas de emenda à Constituição, projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, deliberação de Medida Provisória baixada pelo Executivo, propostas de delegação legislativa ao Executivo, projetos de decretos legislativos ou projeto de resolução da Casa. O lobista averigua quais matérias¹⁵⁷ afetam diretamente os interesses de seus clientes que estão em tramitação¹⁵⁸ no Congresso Nacional para que ele possa articular que método e tipo de abordagem ele vai utilizar: criação, mudança, emenda ou rejeição dessas propostas.

Graziano (1997) remonta a existência e pertinência da tecnicidade e da especialização no profissional do *lobby*. O lobista deve preparar, estudar e executar as técnicas para melhor poder informar e convencer os tomadores de decisão a concordarem com suas propostas. Como esses, muitas vezes, não possuem o domínio de todas as pautas em tramitação, eles precisam da ajuda de algum profissional que as entendam: os lobistas. Se os *decision-makers* não conseguem dominar todos os assuntos de todas as pautas, certamente o lobista também não deterá dessa artimanha, o que acaba acontecendo sua especialização, ou seja, dificilmente um lobista vai tratar de assuntos empresariais e também feministas, por exemplo. São temáticas diferentes, de interesses diferentes e o lobista precisa estar atento a tudo o que ocorre diante de sua temática específica. Ele não vai conseguir condensar os diversos e numerosos temas que perpassam o processo decisório, o lobista se especializa em assuntos próximos e dá assistência aos grupos referentes à temática escolhida. Ou o lobista é membro do próprio grupo, dessa maneira sabe o que é de interesse e o que deve ser feito para defendê-lo. Porém, esse autor cita a questão de que o *lobby* é um empreendimento caro,

¹⁵⁶ Farhat, 2007.

¹⁵⁷ Como fonte de informação, o lobista tem o *site* de Congresso, no qual o *link* 'Proposições' identifica todas as proposições relativas a determinado tema em tramitação na Casa, além de constar sua natureza, localização e o estágio de sua tramitação. O lobista, ou qualquer pessoa, pode inclusive acompanhar o andamento das proposições se cadastrando no site e recebe informações sobre ela por e-mail.

¹⁵⁸ "Em tramitação" não significa necessariamente que a proposição se encontre ativa, em debate no Congresso, pois muitas delas se encontram adormecidas, à espera de pareceres, ou de inclusão na pauta das deliberações de uma comissão, ou do plenário. O lobista precisa procurar onde está sua proposição de interesse, em qual instância, quem desejaria e a faria 'despertar' para movê-la com alguma velocidade e caminhar a favor de seus interesses.

e não demonstra como. Ficou faltando uma pesquisa e dados que comprovem o aspecto oneroso do *lobby*.

6.4 *Lobby*, corrupção e democracia

Um consenso se estabeleceu entre os autores brasileiros que aqui analisamos: o *lobby* não é corrupção. Graziano (1997), por exemplo, preocupa-se em desmistificar a relação que se dá entre *lobby* e corrupção no Brasil, já que, segundo ele, a imprensa brasileira colabora na disseminação dessa idéia, ao exibir diversos escândalos políticos vinculados à presença de algum lobista. Para ele, fazer *lobby* não é corrupção. O *lobby* é representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. Desse modo, *lobby* e corrupção tendem a se excluir mutuamente. O *lobby* é um empreendimento caro e de resultados incertos. Não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes.

Andrea Oliveira (2004) também não admite que a relação entre *lobby*, corrupção e tráfico de influência possa ser conjugada, afirmando de que se trata de atividades completamente diferentes. E rejeita os termos que muitos atribuem, como “*lobby* anti-ético”, “*lobby* do mal” ou “*lobby* negativo”. Para ela, necessariamente, o *lobby* é ético, justo e transparente.

Tais nomenclaturas se constroem por causa da dificuldade e da falta de consenso nas definições de “grupo de interesses”, “grupo de pressão” e *lobby*. *Lobby* é uma atividade do grupo de pressão. Aqueles que julgam o *lobby* equivocadamente vão associar a corrupção e o tráfico de influência como técnicas intrínsecas a essa atividade. Na realidade, muitos assessores, digamos assim, pressionam os agentes públicos por meio de propina e chantagens, mas isso não é uma técnica do *lobby* conforme defendem todos os autores acadêmicos que estudam essa temática. Há outras técnicas reconhecidas como lobistas de recursos transparentes e que vamos expor mais a frente.

Enquanto que para Oliveira (2004) o estigma de marginalidade, corrupção e tráfico de influência do *lobby* está mais forte do que nunca, Farhat (2007) e Santos (2007) discordam. Para eles, essa atividade vem ganhando notoriedade, adeptos e legitimidade; o que se precisa é regulamentá-la. Nos últimos anos, foram feitas diversas tentativas de regulamentar o *lobby* no Brasil e, para isso, promoveram-se várias conferências, debates e discussões acerca dessa possibilidade. Muito se trabalhou e órgãos para averiguar e punir a corrupção foram criados. Diante de tais acontecimentos,

o *lobby*, conforme Farhat (2007) e Santos (2007), foi ganhando mais respeito e legitimidade.

O *lobby* também é defendido por causa da sua especificidade e tecnicidade quando auxilia os *decision-makers* em suas atividades. Dados disponíveis parecem indicar que tanto os legisladores quanto os administradores valorizam muito a participação dos especialistas. Eles os ajudam a formular projetos e, no caso dos políticos eleitos, a avaliar melhor as reações do eleitorado.¹⁵⁹

Apesar de ser encarado com desconfiança e associado ao abuso de poder econômico (em função da necessidade de recursos de monta para pessoal e infraestrutura envolvidos no fornecimento de informações, relatórios, pesquisas, elaboração de estatísticas, promoção de debates e eventos especiais, propaganda) conforme Figueira,¹⁶⁰ o *lobby* desempenha destacado papel como força social de aproximação entre sociedade e o Estado, com se lê abaixo:

De nosso ponto de vista, o *lobby* é um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos, uma vez que originário do próprio mecanismo democrático, a essência do *lobby* é a informação direta, a visão aprofundada de um fato ou situação, suas razões, conseqüências ou implicações, próximas ou remotas. Seu relacionamento orgânico com a prática democrática baseia-se no consenso universal que nega a onisciência dos agentes governamentais, assim como dos demais partícipes da sociedade e, ao mesmo tempo, indica ser altamente salutar o exame de todas as informações precedentemente a qualquer tomada de posição. O que faz do *lobby* uma prática racional por excelência e obrigatoriamente responsável pelas conseqüências que vier a gerar.

Lobistas são fontes de informação. Eles podem explicar tudo o que determinado assunto envolve, e assim o *decision-maker*¹⁶¹ em questão poderá tomar suas próprias decisões.¹⁶²

Membros do Congresso dos Estados Unidos acreditam que os *lobbies* são a fonte primária da maior parte das propostas legislativas que eles analisam e sobre as quais deliberam.¹⁶³

Um dos problemas do Congresso Nacional consiste na falta de informações e conhecimento dos parlamentares diante de diversos assuntos que estão sob suas

¹⁵⁹ Graziano, 1997.

¹⁶⁰ 1987, *apud* Oliveira, 2004, p.14.

¹⁶¹ *Decision-maker* é toda pessoa ou grupo de pessoas que resolvem escolhas finais diante de um processo. Neste caso, os *decision-makers* são os atores que resolvem as políticas públicas, os parlamentares.

¹⁶² Farhat, 2007.

¹⁶³ *Op. cit.*

apreciações. É nesse sentido que o *lobby* é um instrumento democrático, pois permite a eles terem conhecimento de todos os aspectos e interesses envolvidos nas decisões que serão tomadas.¹⁶⁴

Farhat (2007) relata depoimentos de parlamentares para elucidar a existência, permanência e importância da circulação de lobistas nas duas Casas do Congresso Nacional. O deputado Rubens Bueno (PPS-PR) disse que o lobista os auxilia. A cada instante em que projetos de relevo são colocados em debate, os deputados já estariam acostumados a receber em seus gabinetes grupos de pressão, que se organizam com o objetivo de obter votação favorável a seus interesses. O lobista traz consigo dados estatísticos, opiniões pró e contra a proposição de que se ocupa; pode discutir com sua assessoria, apresentar projetos de emendas para que o texto fique mais claro e objetivo, dispondo para isso de um *background* de especialistas na matéria que podem ajudar bastante o processo legislativo.¹⁶⁵

O senador Carlos Patrocínio (PTB-TO) complementa o quadro, ao fazer indagações de como se pode impedir que os cidadãos escrevam aos deputados e senadores, solicitando-lhes o voto favorável ou contrário a determinada proposição; bem como os abaixo assinados que frequentemente chegam aos seus gabinetes, com o mesmo objetivo. Todas essas atividades são de técnicas de *lobby*, bastante comuns e legítimas, muito diferentes de tráfico de influência ou corrupção.¹⁶⁶

Como destacam Oliveira (2004), Farhat (2007) e Santos (2007), um dos problemas do Nacional Congresso consiste na falta de informações e conhecimento dos parlamentares diante de diversos assuntos que estão sob suas apreciações. É nesse sentido que o *lobby* é um instrumento democrático, pois permite a eles terem conhecimento de todos os aspectos e interesses envolvidos nas decisões que serão tomadas. Na medida em que há uma insuficiência ou inexistência de meios de representação social num regime liberal, vai crescer o número de grupos de pressão e assim, vão invadir a esfera do Estado.

¹⁶⁴ *Op. cit.*

¹⁶⁵ *Op. cit.*, pp.: 63-64.

¹⁶⁶ Farhat, 2007, pp. 64.

6.5 Empresas da iniciativa privada e o *lobby*

Conforme assinala Robert Dahl,¹⁶⁷ os grupos de pressão existem justamente para influenciar o poder, isto é, para modificá-lo e adaptá-lo segundo as vontades e necessidades do interessado que eles representam. Em relação ao poder, é preciso destacar observar: ou se tem, ou não se tem. E é justamente sobre os que detêm o poder que os grupos de pressão atuam, na busca de eficiência e eficácia diante da execução de seus interesses, ou daqueles que eles representam. A influência é uma importante arma para se conseguir o objetivo diante daqueles que têm o poder. Ela pode ser de maneira manifesta, quando incide sobre um agente para alcançá-lo; ou pode ser implícita, quando se atua junto a um segundo elemento, para conseguir o objetivo junto a um terceiro participante.

Outras questões pertinentes são as que se referem a quem verdadeiramente detém o poder político. Por exemplo, acredita-se que, na administração do Brasil, não seriam os titulares dos cargos mais altos os reais detentores do poder, mas seus assessores. Dize-se que muito chega pronto nas mãos deles e só assinam. Um outro exemplo seria a deque a maioria dos parlamentares vota conforme a orientação dos seus líderes partidários. É esse um dos trabalhos do lobista: identificar quem exatamente ele deve abordar e saber chegar ao centro real do poder.¹⁶⁸ Santos (2007) complementa esse ponto ao estudar e defender a presença dos burocratas na tomada de decisões, afirmando que são eles que detêm o poder.

A indústria, que é atuante quanto ao exercício do poder político nos países capitalistas, desenvolve um esforço de pressão política, a qual pode ser “por dentro” ou “por fora”. A proposição tramita na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional. A estratégia de pressão adotada pela indústria é determinada pelas regras do Regimento Interno dessas instituições, que organizam o trabalho legislativo e que designam os parlamentares que irão desempenhar papéis-chave no processo de negociação em torno da proposição. O esforço de pressão política ocorre quando as proposições ainda estão nas comissões temáticas. Ocorre também quando as proposições estão tramitando no plenário da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional. Isso quer dizer que os representantes das indústrias entram em contato com os líderes do governo e dos partidos, tendo em vista a aprovação ou rejeição do projeto.

¹⁶⁷ Citado por Carvalho, 2006: 167.

¹⁶⁸ Farhat, 2007.

Essa atividade dá pertinente importância aos líderes partidários no trabalho, sem precisar recorrer a cada parlamentar individualmente, porque já se espera que a bancada do partido vote conforme a indicação de seu líder.¹⁶⁹

Contudo, as empresas da iniciativa privada sofrem uma espécie de “preconceito” quando resolvem defender seus interesses no âmbito federal. Há uma legitimidade relativa quando se fala em defesa de interesses no Brasil. Se um órgão estatal ou sindical de trabalhadores defende seus interesses, esse ato é considerado legítimo. No entanto, quando as empresas privadas o fazem, sempre paira uma suspeita de que essas empresas estejam buscando vantagens ou defendendo interesses egoístas ou particularistas. Como consequência desse preconceito, as empresas, apesar de se utilizarem do *lobby*, preferem não assumi-lo publicamente, e não permitem que os escritórios de *lobby* divulguem seus nomes. Da mesma forma que os empresários agem com cuidado ao contratar um escritório e exigem sigilo da parte deles, os lobistas se reservam ao direito de escolherem as causas que defenderão.¹⁷⁰

Sempre que o Congresso Nacional tiver poder de decisão real, será procurado pelas pessoas interessadas nas suas votações. Quando alguém é procurado pelo *lobby* de um lado, logo vem o *lobby* adversário. E essa é a melhor forma dele se aprofundar sobre um assunto, ouvindo todas as partes.¹⁷¹ É verdade que nossos políticos não detêm todas as informações e especialidades em todas as propostas apresentadas; eles precisam de assessoria e se integrar ao que está sendo discutido. Mas nem sempre dois *lobbies* adversários aparecem espontânea e rapidamente. Temos em nosso país grupos de interesse organizados e sólidos há muito tempo. Nem todos os assuntos de que se tratam na política vão receber as defesas dos dois lados, especialmente quando um dos lados for desfavorecido economicamente e não estiver organizado. Isso é um tanto relativo. Por exemplo, se está para ser aprovado no Congresso o aumento de juros em certos produtos industrializados e quem vai pagar por isso são os consumidores. O setor industrial é altamente organizado, poderoso e permanente, ele vai apoiar e pressionar tal proposta. Os consumidores não formam uma organização e não se manifestam. Nesse exemplo, não há dois *lobbies* adversários. Mas se há uma proposta no Congresso Nacional de punição aos que agredirem o meio ambiente através de pastagens e agriculturas, por exemplo, aí, sim, vão aparecer dois grupos adversários: os

¹⁶⁹ Mancuso, 2007.

¹⁷⁰ Oliveira, 2004.

¹⁷¹ Farhat, 2007.

ambientalistas favoráveis e os agropecuaristas contrários, porque se tratam de grupos organizados e permanentes presentes.

Os EUA e o Brasil se assemelham nas duas questões que envolvem os interesses dos trabalhadores e dos empresários. Em ambos os países, eles se dão da mesma forma. Os fatores que influenciam a atuação dos trabalhadores como grupos de interesse estão relacionados ao nível de fragmentação da representação sindical, das taxas de sindicalização e de sua representatividade. Já o setor empresarial possui maior profissionalização do *lobby*, bem como privilégios nos sistemas de pressão dos dois países, como instrumentos de ação coletiva ao seu dispor, capacidade maior de convencimento e de influência.¹⁷²

Conforme Oliveira (2004), Farhat (2007) e Santos (2007), o *lobby* não é um instrumento exclusivo dos empresários. A demonstração disso pode ser encontrado na tese de Oliveira (2004), que cita diversas entidades advindas de diversas partes da sociedade: a União Nacional dos Estudantes, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, o Movimento Brasil Informática, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, os grupos de defesa dos idosos e pensionistas, as Organizações Não-Governamentais ambientalistas, dentre outros. Farhat (2007) ainda acrescenta a existência do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, dos abaixo-assassinados, do acesso aos e-mails dos políticos disponíveis nos sites do Governo, da mídia, das passeatas e protestos, que podem ser feitos por qualquer grupo da sociedade para se fazerem ouvir diante do poder público, o qual teme a reeleição e vão pensar com “carinho” nas manifestações. Porém, sabemos que a questão do poder econômico das empresas é importante, decisivo e poderoso; são elas que podem, inclusive, profissionalizar o *lobby*, que recorrem a essa atividade constantemente.

Quanto às relações entre trabalhadores e empresários, Santos (2007) defende que a regulamentação das atividades de *lobby* tornará menos assimétricas tais relações com os atores políticos e burocráticos. Terá inclusive maior transparência à atuação de cada um sem impor restrições ou inviabilizar o exercício legítimo da influência, ou impedir a explicitação e superação dos conflitos na arena política.

¹⁷² Santos, 2007.

6.6 Grupos de pressão e partidos políticos

Grupos de pressão também não devem ser confundidos com partidos políticos, justamente pelo fato de não almejarem o poder, por meio de escolha eleitoral. Eles querem o acesso a quem tem os poderes do Estado -- não para exercê-lo, mas para o fim limitado de promover o objetivo próprio que congrega seus membros.

Outro detalhe elucidado por Carvalho (2006) consiste na afirmação de que partidos não são grupos de pressão devido a funções exclusivas que cabem a essas agremiações: a competição eleitoral, a função de gestão direta do poder e a função de expressão democrática. Os partidos políticos almejam o poder, os grupos de pressão influenciam quem o tem.

Sob o prisma da influência da estrutura do sistema partidário, sua pesquisa bibliográfica permitiu identificar a associação feita, nos EUA, entre o bipartidarismo e o vigor da atuação dos grupos de interesse, o que acaba por influenciar o conteúdo e abrangência da legislação regulamentadora do *lobby* tanto no plano federal quanto nos Estados. Se, nos EUA, a tendência a que os partidos sejam “centristas” tem como efeito a necessidade de que os grupos sejam os efetivos defensores de interesses específicos, no Brasil, o elevado número de partidos eleitoralmente significativos ainda permite que *partidos atuem como grupos de interesse*, ou então sejam mais claramente articulados com esses grupos¹⁷³.

Em geral, considera-se que sistemas democráticos contemporâneos funcionariam pior se não existissem os grupos de pressão, uma vez que os partidos políticos tendem a concentrar-se em problemas políticos em larga escala numa medida não muito freqüente e em ocasiões limitadas às eleições. Eles não dariam conta de organizar e defender tamanha heterogeneidade presente nas sociedades democráticas.

Os grupos de pressão podem controlar os partidos políticos através do financiamento de suas atividades e, assim, decidir significativamente tanto o recrutamento dos dirigentes quanto o tipo de política a seguir e atuar, além de colocar obstáculos à capacidade dos partidos de combinar interesses específicos. Por outro lado, os partidos podem impedir os grupos de pressão de articularem automaticamente as questões atuais da sociedade, de representarem interesses específicos e pragmáticos, o que redundaria por transmitir um conteúdo ideológico a toda atividade dos grupos de

¹⁷³ Santos, 2007.

pressão, impedindo que suas questões possam ser colocadas em termos de contratação e compromisso. Além disso, pode existir uma identidade de interesses entre alguns grupos e alguns partidos sobre temas importantes, mas jamais sobre todos os temas politicamente relevantes.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Bobbio *et all*, 1983.

6.7 As principais teses sobre *lobby* no Brasil e os recursos utilizados

Vamos expor de maneira sucinta a parte empírica de cada autor brasileiro do meio acadêmico: Andrea Oliveira (2004), Wagner P. Mancuso (2007) e Luiz A. Santos (2007) para que fique documentada e entendida a maneira como cada um tratou o assunto e os recursos que estavam disponíveis a eles, a fim de proporcionar aos futuros pesquisadores uma breve noção do que se está ao alcance para executar tal pesquisa.

Oliveira (2004) se preocupa em desvencilhar o *lobby* do aspecto negativo que ele carrega no Brasil, como os termos de tráfico de influência e corrupção. Ela também atenta para a escassez de trabalhos sobre este objeto na literatura acadêmica. A autora descreve e analisa a atuação dos lobistas, agentes de um grupo de interesses ou de pressão que atuam junto ao poder público, com o objetivo de representar esses interesses. Ela visa investigar a relação desses atores com os poderes Executivo e Legislativo, assim como com seus clientes, detectando as estratégias de ação que eles utilizam para alcançar os objetivos pretendidos por seus clientes, procurando, dessa maneira, caracterizar o processo de influência no Brasil.

A autora estabelece uma tipologia do que ela chamou de *lobbying*. Para isso, recorre à escassa bibliografia existente, notando as diferentes formas de atuação e interesses defendidos pelos lobistas, levando em consideração questões como origem dos interesses, tipo de interesses representados, organização dos interesses e origem dos recursos utilizados. Para ela, quatro são os tipos de *lobbying*:

1. assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (*lobbying* público);
2. executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (*lobbying* institucional);
3. entidades classistas, como a CNI e o DIAP, objetos de estudo da autora, (*lobbying* classista);
4. escritórios de *lobbying* e consultoria (*lobbying* privado).

A autora realizou trabalho de campo que assumiu as características de uma pesquisa qualitativa combinando pesquisa documental, bibliográfica e um trabalho etnográfico. Os dados e informações foram coletados através de fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram obtidos a partir de observação direta e indireta. Os dados secundários a partir de jornais e revistas consideradas de grande circulação nacional, como os periódicos *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo*, *Gazeta Mercantil*, *Veja*, *Isto É*. O trabalho etnográfico foi feito através das observações direta e indireta, participação de eventos, entrevistas formais e informais com seus informantes e os anonimatos foram garantidos. A amostra foi selecionada a partir da técnica ‘bola de neve’ pela qual a escolha dos informantes-chave depende de informações e indicações dos próprios entrevistados. A partir desse material, foi feita análise das informações e a sistematização. Dessa forma, ela identificou categorias, temas centrais e pertinentes aos seus objetivos. A elaboração dos dados implicou análise de conteúdo efetivada a partir de categorias extraídas da leitura e releitura do material levantado.

Mancuso (2004) mostra em sua obra que os industriais buscam identificar, dentre as proposições legislativas que tramitam no Poder Legislativo federal, aquelas com maior capacidade de afetar os interesses do setor como um todo, tanto de forma positiva quanto negativa. Ele também expõe que o empresariado industrial desenvolve um conjunto amplo e variado de atividades políticas durante o processo decisório referentes às proposições legislativas, com o objetivo de fazer prevalecer sua posição. Tais atividades são realizadas devido ao fato de que esse setor entende que qualquer que sejam as decisões tomadas – desfavorável ou favorável –, estas exercerão um impacto significativo sobre o chamado ‘custo-Brasil’, e, assim, sobre a competitividade de toda a indústria. O autor argumenta que as decisões tomadas em relação às proposições legislativas de maior relevância para a indústria podem ser classificadas como sucessos ou insucessos do setor. Um sucesso consiste na convergência entre o teor de uma decisão e a posição da indústria sobre o texto final do projeto submetido àquela decisão. E o insucesso se trata da divergência entre o teor da decisão e a posição da indústria. Para analisar o grau de sucesso do setor industrial, Mancuso (2007) foca os casos das proposições referentes ao ‘custo-Brasil’, figurados nas oito *Agendas Legislativas da Indústria* publicadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) entre os anos de 1996 e 2003.

O autor categoriza cinco modalidades de decisões que encerram definitivamente a tramitação de uma proposição legislativa: transformada em norma jurídica;

prejudicada (a proposição em questão perde a oportunidade por causa de decisão referente a outra proposição); rejeitada (em comissões com poder terminativo, no plenário da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional); retirada pelo autor; ou arquivada ao final da legislatura. Ele ressalta a questão de que decisões diferentes dão origem a tipos de sucessos e insucessos políticos diferentes, ou seja, se o setor é favorável a uma proposição e essa é transformada em norma jurídica e, de outra forma, se o setor é contrário a uma proposição e esta é rejeitada, ambos os casos indicam sucesso da indústria.

Seu método identifica a ocorrência de sucessos políticos do empresariado industrial mas, em hipótese alguma, autoriza a conclusão de que os sucessos ocorrem por causa da influência do empresariado.

A revisão bibliográfica do autor situa na relação entre o empresariado e o poder público. Essa literatura é marcada por uma nítida controvérsia quanto à natureza da relação existente entre os interesses do empresariado e as decisões do poder público nas democracias capitalistas. De um lado, estão os autores do lado da controvérsia e atribuem aos interesses do grande empresariado uma qualidade particular que os difere e situa acima dos interesses de qualquer outro segmento social. Estes defendem que as decisões do poder público atendem aos interesses empresariais com notável frequência, conseqüência inevitável do caráter especial desses interesses. Já os autores do outro lado da controvérsia não concordam em assumir como pressuposto a supremacia “natural” dos interesses empresariais em relação aos demais interesses sociais. Esses autores defendem que tal alegada primazia não existe, visto que os interesses empresariais podem prevalecer numa determinada circunstância e deixar de prevalecer em outra; o sucesso do empresariado pode variar ao longo do tempo e de um lugar para o outro. O trabalho do pesquisador consistiria em identificar os fatores que explicam tal variação. Dessa forma, Mancuso (2007) defende que a tese da posição política privilegiada do empresariado deva ser testada empiricamente, conferindo ao eventual sucesso político do empresariado o *status* de objeto passível de investigação científica, na condição de resultado possível, e não na condição de resultado inelutável.

A natureza polivalente do dinheiro lhe proporciona uma importância ímpar, já que viabiliza numerosas atividades, tais como as contribuições para campanhas eleitorais, o patrocínio de estudos técnicos, a contratação do serviço de especialistas, a realização de campanhas publicitárias, dentre outras. O dinheiro também pode ser

utilizado para articular interesses de forma ilícita e degenerada, como ocorre no caso da corrupção.

A partir do trabalho cotidiano de representação de interesses, constitui-se naturalmente como recurso o conhecimento especializado sobre assuntos relativos ao grupo. Esse conhecimento consiste nas informações precisas e extremamente valiosas, que podem ser usadas para instruir o trabalho de tomada de decisões.

O problema da ação coletiva é o fenômeno da carona. A carona é típica em grupos numerosos e contrabalança o efeito positivo que a grande quantidade de membros poderia significar para as chances de êxito do grupo. A carona diminui a quantidade de recursos políticos à disposição do grupo e, conseqüentemente, as suas perspectivas de sucesso. Todavia, a superação do problema torna o grupo mais abrangente. Um grupo que contenha um percentual significativo de seus filiados potenciais tem maiores chances de ser reconhecido como interlocutor legítimo pelos tomadores de decisão.

Santos (2007) estuda o desenvolvimento da análise de processos e instituições similares, como a regulamentação do *lobby* e seus efeitos sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse em perspectiva comparada entre os países Brasil e EUA. Trata-se de estudos de caso que servem para dizer algo relevante sobre esses processos, bem como os países analisados.

No entanto, o autor leva em consideração o fato de que os processos em questão ocorrem de forma independente com relação a seus ambientes, ou seja, que as mesmas etapas ocorrem em ambos os sistemas políticos, de maneira que as comparações possam ser feitas sobre como o processo se desenvolve nos diferentes ambientes. Para ele, analisar o caso brasileiro sob o prisma da experiência estadunidense não significa uma subordinação a modelos construídos em contextos políticos, sociais e históricos distintos, ou uma defesa pura e simples da importação e transplantação de modelos. O autor procura promover uma “redução sociológica” dessa experiência, assimilando-a criticamente e, a partir dessa reflexão, avalia a viabilidade que a experiência dos Estados Unidos da América pode contribuir *subsidiariamente* para o desenvolvimento das instituições brasileiras.

Santos (2007) relata a importância da definição da variável dependente, na qual o fenômeno que se pretende explicar são os impactos da regulamentação das atividades de *lobby* sobre a transparência e isonomia no acesso aos decisores governamentais. O autor descreve então cada uma das variáveis independentes:

- O grau de institucionalização ou regulamentação das atividades de “*lobby*” refere-se à natureza e funcionamento dos mecanismos de controle e regulação das atividades de *lobby* no Brasil e EUA, bem como a existência ou não de regras para disciplinar e conferir transparência à atuação dos grupos de pressão e interesse e demais atividades de *lobby* e seu efetivo cumprimento.
- A estrutura do sistema político e partidário são os partidos políticos com representação no Congresso *Nacional* e sua utilização como a variável que representa os mecanismos de articulação de *interesses*, através do sistema de financiamento de campanhas, da frequência e periodicidade nas eleições, da estrutura do sistema representativo (bicameralismo, proporcional ou distrital, majoritário e federativo).
- As prerrogativas do Legislativo e Executivo no processo de políticas públicas são as competências dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo para definir a agenda de políticas públicas, formular e apresentar proposições legislativas, em defesa ou atendendo a demandas do sistema de pressão.
- O nível de organização de entidades da sociedade civil e grupos de interesse refere-se ao número de organizações de representação de interesses por tipo de interesse, área de políticas públicas ou temas, intensidade e frequência da atuação junto a instâncias decisoras e formuladoras de políticas públicas e recursos de poder empregados.
- A fragmentação da estrutura burocrática é a estrutura do Poder Executivo e os canais de acesso proporcionados pelas suas diversas agências e instâncias decisórias aos grupos de interesse.
- E, finalmente, a sexta variável independente é o grau de profissionalização da burocracia que consiste na existência e amplitude da estrutura burocrática permanente, determinada pela existência e abrangência de corpos burocráticos constituídos de servidores efetivos nos diversos setores responsáveis pela definição das políticas públicas e intensidade de sua atuação como burocracia diretorial ou quase política.

Tais variáveis independentes estão associadas, em decorrência dos efeitos dessas instituições, às seguintes variáveis dependentes, de natureza empírica, abordadas ao longo dos estudos de caso analisadas pelo autor e por ele enumeradas de 1 a 5 conforme segue:

1. Transparência das relações entre grupos de pressão, atores políticos e burocratas é a disponibilidade e quantidade de dados públicos capazes de permitir o monitoramento das atividades de *lobby*, o dimensionamento da comunidade de interesses, a frequência dos contratos, os atores envolvidos e os meios empregados na busca de influência por grupos de interesse em sua atuação junto aos atores políticos e burocratas.

2. Democratização do processo decisório nas instituições públicas e Igualdade de Acesso: trata-se da existência e regularidade do uso de mecanismos de consulta e participação de representações de grupos de pressão no processo de formulação de políticas ou relacionados ao acesso aos decisores políticos e burocráticos e uso de critérios isonômicos ou igualitários para permitir o acesso dos grupos de pressão a esses mecanismos.

3. Grau de *accountability* da Administração Pública: consiste na intensidade percebida pelos atores sociais quanto à capacidade dos cidadãos de participarem do processo de seleção dos governantes, à liberdade de expressão e de associação, e de exercerem a responsabilização dos agentes políticos e burocratas (apurado a partir de índices de *voice* e *accountability* dos governos).

4. Influência da atuação dos grupos de pressão na composição da agenda governamental: refere-se à frequência com que temas resultantes de demandas de grupos de pressão são objeto de decisão ou discussão ou que decisões são adotadas a partir das demandas apresentadas ou pautas negociadas por grupos de pressão;

5. O clientelismo nas relações entre grupos de pressão com atores políticos (Poder Executivo e Legislativo) e entre ambos os Poderes: tal variável tem por base a frequência da ocorrência de relações de troca entre ambos, para satisfação de interesses

recíprocos, a partir do nível de clientelismo percebido e/ou identificado por estudos empíricos anteriores.

Cada uma dessas variáveis dependentes relaciona-se com o problema de pesquisa à medida que os conceitos de *transparência*, *accountability* e *igualdade de acesso* são operacionalizados e a partir da verificação da intensidade em que eles ocorrem de acordo com cada sistema político e administrativo, em decorrência da existência das variáveis independentes mencionadas.

O autor realiza uma descrição da *dimensão* da comunidade de interesses no Brasil, notadamente em face da importância de ter-se tal elemento comparativo com a realidade existente nos Estados Unidos da América, e avaliar a importância das *leis de lobby* para assegurar a transparência e isonomia no acesso ao processo de políticas públicas.

Em sua pesquisa bibliográfica, Santos (2007) faz um levantamento bibliográfico de estudos teóricos e analíticos relativos ao objeto da pesquisa, nos domínios teóricos do Direito, da Administração, da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, visando a construir uma abordagem multidisciplinar em bases comparativas entre Brasil e Estados Unidos. Ele também realiza um levantamento da evolução legislativa no Brasil e nos EUA quanto à regulamentação das atividades de *lobby* e das relações entre grupos de interesse, políticos e burocratas, à organização administrativa no Brasil e EUA, e de normas voltadas ao controle da corrupção e de conflito de interesses no âmbito do processo decisório governamental.

Em sua pesquisa documental, ele investiga e analisa registros administrativos, dentre eles o processo legislativo, que permitam identificar interfaces, relações e influências de grupos de pressão, políticos e burocratas no processo decisório e formação da agenda governamental.

E, finalmente, sua pesquisa empírica traz o levantamento dos dados sobre a dimensão da comunidade de interesses no Brasil e EUA, a frequência e intensidade da atuação dos grupos de pressão, a existência e emprego de instâncias de participação no processo de políticas públicas. No caso estadunidense, ele conta com os dados apurados a partir de pesquisa e extração de dados do sistema de registros de atividades de *lobby* e grupos de interesse junto aos órgãos do Governo Federal (Legislativo e Executivo) mantido pelo Senado dos Estados Unidos da América. Ele utilizou dados do *Center's Lobbying Database* consolidados pelo *Center for Responsive Politics* sobre a atuação

dos grupos de interesse nos EUA. No caso brasileiro, onde não existem tais determinações legais de registro e monitoramento, foram buscados, junto aos órgãos do Poder Legislativo, registros existentes de entidades de representação de interesses, bem assim relatórios publicados por instituições como a Confederação Nacional da Indústria - CNI. O dimensionamento da comunidade de interesses em ambos os países valeu-se, ainda, de fontes secundárias como, no caso dos EUA, a *Encyclopedia of Associations* e pesquisa diretas em *websites* das entidades mais importantes, e, no Brasil, dados oriundos de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O período pesquisado pelo autor inicia-se a partir da década de 1930, devido ao grau de desenvolvimento alcançado pelas instituições públicas no Brasil e EUA no nível federal de governo, bem como, no caso brasileiro, ter-se intensificado, no período, o surgimento das representações de classe e iniciado o processo de organização da cidadania e dos grupos de pressão, além de haver se consolidado, nesse período, a introdução e implementação do corporativismo estatal e de arranjos neocorporativistas de representação de interesses. Trata-se, também, do período em que se consolidou, nos EUA, o disciplinamento dos procedimentos administrativos e a regulamentação das atividades de *lobby* e da participação dos representantes de setores da sociedade civil no processo decisório governamental, a partir de leis como o *Federal Administrative Procedure Act*, o *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946, e o *Federal Advisory Committee Act*, de 1972.

Em suma, Santos (2007) busca, a partir de abordagem comparada da influência da regulamentação das atividades de *lobby* sobre a atuação dos agentes governamentais e grupos de interesse nos processos decisórios da Administração Pública e no Ciclo de Políticas Públicas, identificar pontos de convergência e divergência na experiência do Brasil e Estados Unidos da América que permitam responder a algumas indagações sobre os diferentes níveis de desenvolvimento alcançados pelos dois países. Tais comparações referem-se, em especial, ao relacionamento entre os grupos de interesse, políticos e burocratas e os impactos das *leis de lobby* e demais instituições no controle e transparência das atividades de *lobby* e do processo de decisão de políticas públicas e no emprego de canais de acesso ao processo decisório governamental pelos grupos de interesse.

6.8 Como a regulamentação do *lobby* é tratada no Brasil

Uma análise realizada pelos autores é refere-se à explicação do insucesso das tentativas de regulamentação das atividades de *lobby* no Brasil. Para Oliveira (2004), isso se deve ao fato de que não há vontade política. A autora observou que os próprios parlamentares, diversas vezes, cumprem o papel de lobistas, ao intermediarem a liberação de verbas para estados e municípios, ou ao defenderem os interesses de setores que representam ou dos quais fazem parte¹⁷⁵. Se as atividades de *lobby* forem regulamentadas, restringiriam tal liberdade que eles possuem.

Outro aspecto que a autora investigou foi a da atividade dos lobistas, através de entrevistas com os eles próprios, e daí saíram duas visões sobre a regulamentação das atividades de *lobby* no Brasil: aqueles a favor e aqueles contra. Estes argumentam que não há legislação ou código de conduta que consiga evitar a corrupção e o tráfico de influência; a regulamentação do *lobby* não seria eficaz. Sendo assim, suficiente a auto-regulamentação da atividade para a garantia do *lobby* ético. Para eles, a legislação vigente é suficiente. Defendem inclusive a idéia de que os avanços para ampliar a participação dos grupos de pressão no processo de tomada de decisões já foram feitos, e isso tornaria a regulamentação menos necessária. E ainda afirmaram que tal regulamentação traria menos liberdade aos *lobbies* legítimos, já que os ilegítimos continuariam como estão, à margem da lei. Fora a questão de que a regulamentação traria uma oportunidade para criação de reserva de mercado, e daria aos profissionais de relações públicas tal profissionalização, já que eles a reivindicam há tempos. Já os lobistas favoráveis à regulamentação acreditam que esta trará grandes vantagens à atividade, como a criação de normas de conduta que limitariam a zona cinzenta que a circunda; uma maior visibilidade pública para a atividade; a identificação dos profissionais, dos interesses, através do credenciamento e da fiscalização governamental. Tais vantagens trarão inclusive maior transparência, legitimidade e arrefecerá o estigma de marginalidade. Esses lobistas favoráveis também acreditam que só pelo debate sobre a regulamentação das atividades de *lobby* é capaz de contribuir para um maior esclarecimento sobre seu significado perante a opinião pública. E

¹⁷⁵ Pois muitos parlamentares são proprietários de empresas de planos de saúde, universidades, agronegócios, indústrias, dentre tantos outros setores e assim, defendem os seus próprios interesses, bem como os de seu setor de atividade.

Oliveira (2004) está do lado desses lobistas, a autora defende a regulamentação das atividades de *lobby* para garantir transparência e tender ao fim da corrupção.

Farhat (2007) acredita que o olhar de desconfiança aos *lobbies* e lobistas pertença ao passado. Para ele, hoje são considerados no Congresso Nacional fatos absolutamente normais, além de úteis ao esclarecimento das questões sujeitas à sua deliberação. Contudo, apesar de várias tentativas de parlamentares, o Congresso Nacional tem hesitado em aprovar medidas para regulamentar essa atividade.

A inexistência de uma regulamentação das atividades de *lobby* faz com que suas práticas sejam pouco transparentes e haja diferenciações entre os grupos de interesse existentes (por parte do empresariado, especificamente). Além disso, o *lobby* profissionalizado é ainda incipiente, mas se faz cada dia mais presente e ainda, apresentam técnicas empregadas e métodos de exercício de influência parecidos com os do EUA.¹⁷⁶

O *lobby* aparece como uma alternativa ao sistema de representação corporativista tradicional brasileiro, mas, ainda assim, há acesso privilegiado dos grupos mais organizados e atuantes. Ora, se eles são organizados, sabem o que quer e como fazer para atingir seus interesses, e se eles são atuantes, eles sabem com quem falar e o momento certo para isso, têm experiência lobística, digamos assim.

Santos (2007) sustenta que a regulamentação das atividades de *lobby* poderia viabilizar o exercício pleno da atividade e compensar as forças do poder econômico com o poder da força da sociedade, trazendo inclusive maior transparência ao processo, poderia se visualizar os interesses e forças atuantes nas arenas legislativa e executiva. Assim como nos EUA, outras instituições políticas e normativas também serão necessárias para contornar o viés tecnocrático e excludente, e reduzir os efeitos do clientelismo.

Ao analisar os dois países sob uma perspectiva neo-institucionalista, Santos (2007) defende que há em ambos a necessidade da formatação de regras do jogo mais eficazes, capazes de assegurarem aos membros do Legislativo condições de satisfação da lógica da ação congressual, de racionalizar o processo, de inibir as possibilidades de corrupção e manipulação no sistema orçamentário¹⁷⁷, de reduzir a discricionariedade do

¹⁷⁶ Santos, 2007.

¹⁷⁷ Já que ambos os países têm permitido aos *lobbies* extraírem vantagens indevidas do *policy-making process*.

Poder Executivo na execução orçamentária, de reduzir conflitos de interesse¹⁷⁸ e de assegurar maior transparência dos processos decisórios.

Qual seria, então, a racionalidade desse processo? Santos (2007) toma como exemplo de tal racionalidade o caso estadunidense e autores desse país para elucidar o que é e como podemos segui-la.

A regulamentação das atividades de *lobby* nos EUA foi implementada tanto no plano federal quanto nos estados-membros, apresentando imposição de limites éticos ao seu comportamento e exigindo cumprimento de regras de registro, transparência e comunicação de suas atividades.¹⁷⁹

A racionalidade da regulamentação das atividades de *lobby* é a de aperfeiçoar o processo governamental com base na noção de democracia¹⁸⁰, dotada da necessidade de restaurar a confiança no governo em função de abusos reais ou percebidos, de prevenir influências indevidas dos interesses mais poderosos e favorecidos, dar publicidade às atividades na arena de políticas públicas de modo a aumentar o fluxo de informação.¹⁸¹

Nos EUA, as leis de *lobby* se tratam mais de um monitoramento de suas atividades do que de uma regulamentação propriamente dita.¹⁸² O marco normativo composto da *Federal Regulation of Lobbying Act* (de 1946), *Lobbying Disclosure Act* (de 1995) e *Honest Leadership and Open Government Act* (de 2007) têm como objetivo impedir a influência indevida e desleal dos *lobbies*, através de restrições, e deixam acessíveis em seus sites todas as informações necessárias sobre as atividades em exercício dos *lobbies*.¹⁸³

Santos (2007:392) recorre aos autores Brining, Holcomb e Schwarztstein, que recorrem à perspectiva da *rational choice* para explicar o quanto a regulamentação do *lobby* beneficia os legisladores. Ela funciona como instrumento revelador das demandas para indicar o quanto as organizações estão dispostas a pagar para conseguir aprovar as leis de seu interesse, já que os requisitos da regulação são onerosos. Os legisladores podem separar os “altos demandantes” dos “baixos demandantes” e identificarem os lobistas que estão em posição de trocar o apoio político pela legislação que atenda aos seus interesses, assim como identificarem as propostas pelas quais compensa trabalhar (aquelas que oferecerão retorno financeiro e atenderão ao interesse particular do

¹⁷⁸ Ou, pelo menos, torná-los justos.

¹⁷⁹ *Op. cit.*

¹⁸⁰ Visto que a sociedade clama por um “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

¹⁸¹ Santos, 2007.

¹⁸² *Op. cit.*

¹⁸³ *Op. cit.*

legislador, bem como do próprio lobista). Ainda de acordo com esses autores, a regulamentação das atividades de *lobby* não afeta o número de propostas legislativas, mas o número de leis que serão aprovadas, pois somente aquelas que oferecerem os maiores benefícios aos legisladores, serão aprovadas.

A pesquisa de Gray e Lowery, citada por Santos (2007:393), mostra que a regulamentação do *lobby* não serve como barreira à participação dos grupos de interesse, pois os legisladores não se preocupam em averiguar se o lobista é ou não registrado; eles estão mais preocupados com a força política dos interesses organizados em seus distritos eleitorais (suas bases), congruentes com seus interesses, para assim averiguar a capacidade de contribuir em prol de sua reeleição.

Santos (*op. cit.*) também recorre ao autor Ainsworth para demonstrar como se dá a relação entre *lobbies* e legisladores quanto à assimetria informacional, reduzida pelas leis de *lobby*. É impossível, para o legislador, saber a quem os lobistas representam. Sem ter precisão da quantidade de membros de um grupo e da proporção de sua fidelidade, os legisladores não podem ter noção da exata extensão em que as demandas do *lobby* são representativas das demandas do grupo, assim nunca terá plena certeza da repercussão eleitoral da causa defendida, já que é isso que interessa ao legislador. As leis de *lobby*, portanto, podem não ser o meio mais fácil de controle, ou mais eletivo, pois podem estabelecer barreiras à entrada dos grupos menores, restringindo sua participação.

Lembrando que, de acordo com as leis do *lobby*, o lobista deve publicar suas causas, não necessariamente a quem está defendendo para não causar constrangimentos, nem incômodos, aos legisladores e aos membros dos grupos que defende.

Os legisladores podem estabelecer “*costly signals*” em lugar de “*cheap talk*”¹⁸⁴ para averiguar se os *lobbies* dispõem ou não de recursos para exercer influência, e aferir credibilidade das demandas de *lobbies*, tais como a participação em audiências públicas, o volume das ações de *grassroots*, o fortalecimento de informações baseadas em estudos e pesquisas, para averiguar se os *lobbies* dispõem ou não de recursos para

¹⁸⁴ Esses conceitos foram empregados por Santos (2007:395), os quais são usados em economia e que significam os custos envolvidos no processo de compartilhamento da informação e redução da assimetria informacional, identificando a importância dos interesses envolvidos. Um sinal oneroso (*costly signal*) na informação da demanda indica que o agente demonstra grande interesse, e o *cheap talk* indica o oposto, ou seja, que a importância é menor.

exercer influência. Tais atividades são onerosas, e se os *lobbies* as praticam significa que seu representante é influente.¹⁸⁵

Santos (2007) usa como fonte de dados de sua pesquisa o *website OpenSecrets* criado pelo órgão não-governamental *Center for Responsive Politics* (CRP), que formou o *Center's Lobbying Database* onde se encontram dados referentes aos gastos das entidades registradas declarados com base no *Lobby Disclosure Act* (LDA)¹⁸⁶. Feita a consulta, ele detectou que os gastos com atividades de *lobby*, por parte da entidade, cresceu bastante. E o campo de maior interesse dessa atuação se dá, em primeiro lugar, em temas orçamentários, logo após nos tributários, saúde e comércio.

Um dos instrumentos de maior eficácia para aumentar a transparência e diminuir a assimetria entre grupos de interesse diversos são as medidas de publicização, pois promove o conhecimento por parte do público e da mídia a respeito de quem está fazendo *lobby*, sobre quem e com que objetivos, e sobre quem está contribuindo para as campanhas políticas, identificando os *players* e seus relacionamentos.¹⁸⁷

Por um lado, o aumento da publicidade não impedirá que os interesses dos mais poderosos, dotados de maiores recursos, continuem a ser os mais influentes, e por outro, a regulação do *lobby* permitirá que o cidadão tome decisões políticas mais bem informados. O aumento dessa preocupação por parte dos cidadãos, juntamente com uma maior exposição dos escândalos foram influências decisivas para produzir leis melhores e uma posição de *lobby* mais aberta, ainda que não totalmente equilibrada; nos EUA.¹⁸⁸ Com a experiência dos EUA vimos que, com a presença de uma legislação específica das atividades de *lobby* se consegue identificar, mensurar e avaliar o peso dos interesses e os seus objetivos por meio de sua atuação. Contribui também para ampliar a transparência e *accountability*, a fim de reduzir a corrupção, porém não suficiente para combatê-la por completo¹⁸⁹.

Assim, o autor defende que as instituições políticas e jurídicas devem estabelecer as regras do jogo – como as *leis de lobby* e as normas destinadas a regular o acesso ao processo decisório governamental – e isso faz parte do processo evolutivo

¹⁸⁵ *Op. cit.*

¹⁸⁶ Para se ter uma idéia, só em 2006 foram registrados mais de 40 mil relatórios dessas entidades. Nesses relatórios se encontram informações e gastos delas junto à formação de políticas públicas. Ver <http://www.opensecrets.org>.

¹⁸⁷ Santos, 2007:405.

¹⁸⁸ *Op. cit.*

¹⁸⁹ A fiscalização de todos os grupos que praticam o *lobby* é incompatível com a realidade, visto a complexidade e a extensão do sistema de pressão de qualquer país. Mas a existência de mecanismo de controle, restrições e punições é suficiente para provocar a diminuição da corrupção.

histórico, acarretando impactos sobre o comportamento dos atores tanto públicos quanto privados, e reduzindo os custos de transação no âmbito da arena das políticas públicas.¹⁹⁰

E continua afirmando que a regulamentação das atividades dos *lobbies* é um aspecto necessário no âmbito dos sistemas políticos, dada a sua validade e importância para que as relações entre os grupos de interesse, os políticos e os burocratas no ciclo de políticas públicas ocorram de forma compatível com os valores da democracia.¹⁹¹ Em seu entendimento, a regulamentação do *lobby* é um instrumento capaz de relativizar a desproporção, ao lado das leis de acesso à informação, da legislação para prevenir o conflito de interesses e da regulamentação da participação das representações da sociedade em instâncias tais como os conselhos e comissões destinadas à formulação de políticas públicas e seu monitoramento. Uma legislação poderia aumentar a *accountability* das políticas públicas, a transparência e a eficiência. A regulamentação do *lobby* teria, no Brasil, efeitos importantes no sentido de reduzir a corrupção ou aumentar a transparência, sem, todavia, inviabilizar a atuação dos grupos de interesse com menor poder econômico na defesa de seus interesses.¹⁹²

Preocupado com o nível de rigor das leis de *lobby* em diversos sistemas (os que as têm, os que as têm intermediariamente e os que as têm com total rigor) e sob a perspectiva neo-institucionalista, a perspectiva mais otimista seria a de que o Brasil, aprendendo com a experiência dos EUA, adotasse, desde logo, uma lei completa, ou um conjunto integrado de normas, inserindo-se no rol dos sistemas altamente regulados.¹⁹³ Como registra a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), uma regulamentação do *lobby* não pode ser considerada isoladamente, mas sim como parte de um complexo regime regulatório, que afeta e é afetado por outros elementos do regime. Entre esses, as leis sobre acesso à informação, conflito de interesses, quarentena, reforma do sistema eleitoral, financiamento de campanhas, combate à corrupção, processo orçamentário, códigos de conduta e outras. Assim, a criação ou modificação dessa regulamentação deve ser sincronizada com a revisão e adaptação, ou implementação, dessas outras regulamentações e normas. No entanto, ressalva a OCDE, não é sábio propor leis que sejam apenas a cópia das adotadas em outras jurisdições e contextos. Uma tentativa de identificar os princípios para a regulação do *lobby* não deve

¹⁹⁰ *Op. cit.*

¹⁹¹ *Op. cit.*

¹⁹² Santos, 2007.

¹⁹³ *Op. cit.*

ser confundida com a criação de uma lei única ou universal, a ser aplicada uniformemente através de várias jurisdições. Assim, recomenda a OCDE, o que se deve buscar é identificar as situações comuns que podem ser enfrentadas de forma similar, mas não idêntica. A regulamentação do *lobby*, que tem se desenvolvido como um processo incremental, como parte do aprendizado político dos países, ainda está num estágio inicial na maior parte do mundo. O aperfeiçoamento dessa legislação deve ser visto como parte de um processo de desenvolvimento de instituições que incluem um conjunto integrado e interdependente de princípios e normas sobre transparência, eficiência e integridade.¹⁹⁴

Nesse sentido, Santos (2007) conclui que a descrição e análise da experiência dos EUA, a existência de legislação que regulamenta atividades de *lobby* e as interações entre grupos de interesse, políticos e burocratas, contribui para o aumento da transparência e do controle público a que se submetem essas relações de troca, atuando, em consequência, para a inibir a corrupção e clientelismo nessas relações, embora não seja, por si mesma, condição suficiente para tanto, dada a necessidade de outras instituições.¹⁹⁵

Embora, no caso estadunidense, a existência de uma legislação destinada a disciplinar a criação e funcionamento dos *advisory committees* tenha expressado a preocupação com a sua composição e com a necessidade de ser assegurada a participação equilibrada dos pontos de vista a serem representados e das funções a serem exercidas, o grau de discricionariedade no uso de mecanismos de consulta é ainda elevado, e, embora a legislação eleitoral venha sendo aperfeiçoada para reduzir a influência das contribuições oriundas de grupos economicamente poderosos, inexistem nas *leis de lobby* daquele país previsões específicas destinadas a superar as desigualdades decorrentes do poder econômico no uso dos canais de acesso durante o processo decisório das políticas públicas.¹⁹⁶

De acordo com Santos (2007), a diferenciação e o associativismo existente na sociedade brasileira não resultou numa sociedade pluralista, mas na convivência de modelos corporativistas de solução de conflitos e pluralistas de competição entre as

¹⁹⁴ Santos, 2007.

¹⁹⁵ *Op. cit.*

¹⁹⁶ *Op. cit.*

representações de interesse, e com acesso limitado de agentes privilegiados às arenas decisórias.¹⁹⁷

Santos acredita que o momento em que vivemos é o mais propício à uma legislação de regulamentação das atividades de *lobby* no Brasil. Existe, no âmbito do Poder Executivo, o Grupo de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, que reúne mais de quarenta órgãos federais e estaduais na execução integrada e transversal das metas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, o qual realizou um fórum criado no Governo Federal em dezembro de 2003 e colocou a regulamentação do *lobby* como uma das metas a serem alcançadas em 2008.¹⁹⁸

Em 2005, foi constituída, sob a vontade política do Senado Federal, uma Comissão de Reforma do Regimento Interno, em que uma de suas propostas foi discutir as atividades de *lobby* no Senado Federal. A intenção era de que o Regimento da Casa obrigasse o cadastro e a identificação dos lobistas e das entidades que eles representam.¹⁹⁹

Em conformidade com a abordagem da “auto-regulação”, no dia 22 de junho de 2006 foi lançado o Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção, por um conjunto de entidades não-governamentais. Resultante de uma iniciativa conjunta do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Patri Relações Governamentais e Políticas Públicas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime/UNDOC e Comitê Brasileiro do Pacto Global, o Pacto propõe a observância de diretrizes sobre a conduta do setor privado para enfrentar e reduzir a corrupção no Brasil, e refere-se, particularmente, à ética e à transparência nas relações com os poderes públicos e sua divulgação ampla.²⁰⁰ A postura dessas empresas se trata de uma empreitada coletiva e de concordância com a finalidade de controlar e coibir qualquer prática associada à corrupção e influência indevida nos processos decisórios governamentais – o *lobby* no setor público.²⁰¹

Além do Pacto, essas empresas desejam alterar o artigo 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que este passe a credenciá-las. Elas querem ser incorporadas ao comando regimental, a fim de que possam, em igualdade de condições

¹⁹⁷ Santos, 2007.

¹⁹⁸ *Op. cit.*

¹⁹⁹ *Op. cit.*

²⁰⁰ *Op. cit.*

²⁰¹ *Op. cit.*

com as demais instituições contempladas, credenciar junto à Mesa representante. Desejam, ainda, que sejam designadas como ‘empresa especializada em relações governamentais toda aquela que exerça atividade tendente a influenciar o processo legislativo’.²⁰²

Em 10 de maio de 2007, entidades lançaram a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG), com o objetivo de congregar lobistas de todas as áreas numa entidade que possa normatizar o funcionamento da atividade, exercitando a “autoregulamentação” até que o Congresso aprove uma legislação para a atividade. Dentre seus objetivos estatutários, estão:

definir, organizar, regulamentar e controlar as atividades de relações institucionais e governamentais tais como exercidas por seus associados, com vistas a que sirvam como instrumento de Participação Democrática nos processos de decisão política e sejam orientadas pela Transparência em suas práticas, sempre em busca do melhor equacionamento do Interesse Público e defender a adoção de critérios de participação e Transparência também pelos demais atores nos processos de decisão política, de modo que a pluralidade de vozes nos processos de decisão política seja consolidada como elemento necessário à sua legitimação. (Santos, 2007:456)

Contudo, a ABRIG não despertou apoio, entusiasmo generalizado nem adesão de todas as entidades representativas da atividade de *lobby*. A ausência dessa legislação, porém, torna ainda mais difícil a superação dos problemas identificados, permitindo que convivam, como iguais, o *lobby* em sua acepção democrática e o tráfico de influências e a corrupção, disfarçados de *lobby*. E mesmo o *lobby* mais profissional e honesto não pode atuar sem que a sociedade esteja adequadamente informada dos interesses que defende, e com que meios. Superar essa deficiência é um desafio que precisa ser enfrentado.²⁰³

Oliveira (2004) relaciona a carência de estudos brasileiros sobre o tema com o fato de que o *lobby* não é regulamentado; não há registros sobre a atividade e o número de profissionais que a realizam por sofrer um forte estigma de marginalidade e preconceito que envolve sua atividade e seus profissionais. Dessa forma, muitos lobistas se dizem consultores, uma vez que têm receio de se definirem como lobistas. O *lobby*, assim, acaba sendo reconhecido como atividades de relações públicas, de assessores parlamentares, de jornalistas e profissionais liberais, identificados com os interesses de um determinado grupo empresarial ou segmentos sociais organizados da sociedade, que

²⁰² Santos, 2007.

²⁰³ *Op. cit.*

exercem suas influências de forma transparente, respondendo perante a Justiça por qualquer ato que exceda os limites da atividade lobista, mesmo aqui, onde ele não é regulamentado.

Nos EUA, as leis de *lobby* tratam mais de um monitoramento de suas atividades do que de uma regulamentação propriamente dita. As leis foram criadas para diminuir a corrupção, porém não a eliminou; para monitorar as doações das campanhas políticas; e para garantir a uniformidade de tratamento entre os diversos grupos de pressão, todavia os grupos mais organizados e mais abastados, já que nesse país o credenciamento da entidade é oneroso, são os que mais efetivam suas demandas através dos *lobbies*. Uma tática para diminuir tal discriminação é a publicização, como já fora dito, a respeito das informações ao alcance de todos.

Oliveira (2004) e Santos (2007) examinam como andam os processos sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil. Há três vertentes sobre essa questão. Uma trata da defesa de que as leis já existentes dão conta de garantir os direitos daqueles que andam na ética da profissão e as punições necessárias àqueles que não andam. Outra é sobre a auto-regulamentação, defendendo a existência de um conselho formado e escolhido pelos próprios lobistas para fiscalizar as suas atividades, credenciar os lobistas e monitorá-los. Ambas não consideram necessário recorrer ao Legislativo, passar pelas duas Casas e esperar tanto tempo para se regulamentar as atividades de *lobby* no Brasil. Já a última vertente defende que se aprovem no Legislativo leis específicas de suas atividades e de sua profissionalização.

Determinar qual dessas vertentes é a melhor opção para o caso brasileiro não é tão simples, mas podemos concluir que a regulamentação por parte do poder Legislativo está longe de acontecer e que não seria a melhor solução para dar fim à corrupção e à marginalidade presente nesse meio. Como nos EUA, que precisou implantar novas medidas e novos órgãos a fim de assegurar a transparência, legalidade e igualdade dos *lobbies*, no Brasil a regulamentação que advenha do Legislativo também não seria suficiente. E surgiriam novos órgãos para regulamentar e fiscalizar o que não possui eficácia.

6.9 O *lobby* nos EUA e no Brasil

O *lobby* conta com dispositivos constitucionais para legitimá-lo, em especial nos Estados Unidos, onde ele é regulamentado por absorver da representação privada no conjunto dos instrumentos da política democrática.²⁰⁴ No Brasil, apesar de não ser regulamentado, podemos citar trechos da Constituição de 1988 que legitimem sua atividade, tais como a liberdade de pensamento, de interlocução entre pessoas, de acesso à informação, de locomoção, de reunião, de livre associação para fins lícitos, de petição, dentre outras.²⁰⁵

Segundo Oliveira (2004), o desenvolvimento do *lobby* se deu, no Brasil, a partir dos anos 1970. Nessa época, o país estava sob a égide de um regime militar, que centralizou o processo decisório nas mãos do Poder Executivo, e acabou por fragilizar o Poder Legislativo. Mesmo com tal centralização do poder, os grupos pressionavam o Executivo, a fim de conseguir e garantir suas demandas. Dessa maneira, para a autora, o *lobby* surgiu no Brasil com seu foco de atuação no Executivo.

A redemocratização do país, que descentralizou o processo de tomada de decisões e fortaleceu o Poder Legislativo, teve um grande impacto no universo dos escritórios de consultoria e *lobby*, assim como em toda área de representação de interesses, que pôde começar a se desenvolver com profissionalismo e seriedades utilizando da representação técnica e do saber especializado.²⁰⁶

Para a autora, em conformidade a esse novo cenário político e social, houve uma substituição do modelo neocorporativo de representação de interesses – que privilegia grandes acordos e pactos entre grupos – e esse modelo cedeu espaço para interesses fragmentados, particularistas e múltiplos, que competem por maior influência sobre o processo decisório.²⁰⁷

Como o Executivo possui poderes legislativos, a ele atribuídos pela Constituição de 1988 e pelos Regimentos das Casas Legislativas federais, será aí que o setor industrial exercerá pressão. Por exemplo, nos casos em que a proposição está sendo redigida; durante o processo de negociação do projeto no parlamento; no momento em

²⁰⁴ Graziano, 1997.

²⁰⁵ Ver Anexo I.

²⁰⁶ *Op. cit.*

²⁰⁷ *Op. cit.*

que o presidente irá sancionar ou vetar (total ou parcialmente) uma proposição aprovada pelo Poder Legislativo.²⁰⁸

Nos Estados Unidos, a sede constitucional²⁰⁹ e exclusiva do poder de criar direitos e obrigações é o Congresso. Desse modo, lá o *lobby* se faz principal, se não exclusivamente, perante o Congresso, na forma de lei federal americana, no sentido aceito de comunicação direta com membros do Congresso a respeito de legislação federal proposta ou pendente de aprovação. Os poderes do Executivo americano, embora amplíssimos, são sempre subordinados ao que se resolve no Congresso. Ele não tem o poder de legislar nem de criar decretos; pode informalmente propor legislação, mas limita-se apenas a isso. Os projetos de lei são preparados por membros do Congresso, com conhecimento específico das matérias neles tratadas. É por essa razão que muitas leis americanas são conhecidas não pelo número, mas pelos nomes de seus autores.²¹⁰

No Brasil, contando com as duas Cartas outorgadas (de 1824 e de 1937) e deixando de fora a violência constitucional da junta militar de 1969, tivemos sete Constituições (de 1824 a 1988). A Carta de 1988, feita após quase dois anos de debates, em 1987-88, já sofreu dezenas de emendas, além das que atualmente tramitam no Congresso Nacional. De qualquer modo, até 1988 o poder político concentrava-se nas mãos do Executivo, e ainda, vinte anos depois da promulgação da Constituição Federal, o Congresso Nacional tenta reaver poderes que lhes são próprios, nem sempre com sucesso, ou disposição para fazer o trabalho correspondente ao exercício do poder.²¹¹

Dessa maneira, no Brasil o *lobby* atua nos planos de poder distintos, porém intimamente interligados: no Poder Executivo e no Poder Legislativo. A este a Constituição reserva o poder de fazer leis, criar direitos e estabelecer obrigações, além de determinar a capacidade de arrecadar e de gastar o Tesouro Nacional. Isso, no papel. Na prática, o Executivo brasileiro tem o poder de legislar através das Medidas Provisórias (MPs) com força de lei e vigência imediata, de instrumentos constitucionais que lhe permitem interferir nos trabalhos legislativos, como a urgência constitucional, a qual pode trancar a pauta do Congresso e determinar o que pode, ou não, ser votado nele, e também o poder de veto. No Executivo está a concentração do poder político do país. Toda a sua estrutura burocrática – ministérios, secretarias, conselhos, bancos,

²⁰⁸ Mancuso, 2003.

²⁰⁹ Vale lembrar que a Constituição dos Estados Unidos é a mesma há mais de duzentos anos.

²¹⁰ Faraht, 2007.

²¹¹ *Op. cit.*

autarquias, agências, departamentos e divisões – detêm o poder regulamentar. E por essa via, o Executivo é a principal fonte de normas e regras que afetam a liberdade de fazer (ou não fazer) a vida das pessoas e o lucro das empresas, mesmo que a Constituição reserve ao Congresso Nacional a primazia do poder de legislar.²¹²

Uma parte considerável do tempo dos lobistas é empregada com agentes do Executivo, com o objetivo de convencê-los a provocar uma ação do Congresso para fazer as leis necessárias, ou legislar por si. Esse quadro muda quando houver uma transferência de *locus* do poder: do Executivo para o Legislativo, no âmbito da União, e também desta para os Estados.²¹³

Santos (2007) estudou as categorias de análise da conformação do sistema de pressão e das relações dos grupos de interesse em pesquisa comparada com o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA). Neste, ele destaca a presença de uma perspectiva pluralista e neopluralista, enquanto que no Brasil temos o corporativismo e neocorporativismo. Apesar dessas perspectivas distintas, os dois países obtêm traços elitistas, por causa da facilidade de acesso aos decisores políticos em decorrência do maior poder econômico e de organização que certos grupos de interesse têm²¹⁴.

Os EUA e o Brasil são dois países democráticos, com dimensões continentais, submetidos ao sistema presidencialista, estruturados federativamente, dotados de Poder Legislativo bicameral, cujos Poderes Executivo e Legislativo se submetem a sistemas políticos e princípios constitucionais semelhantes, como os da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), e que contam com estruturas burocráticas dotadas de importantes similaridades.²¹⁵

No Brasil, existem canais institucionalizados de caráter neocorporativista, derivados do padrão clientelista e da persistência dos “anéis burocráticos”.²¹⁶ Nos EUA, os interesses organizados são instrumentos na produção de políticas públicas, como parte de grupos interativos maiores. Lá, os grupos de interesse têm sua importância porque são atores no sistema político, complementando ou substituindo o sistema de representação dos partidos políticos. A presença de leis de *lobby*, para disciplinar sua

²¹² Faraht, 2007.

²¹³ *Op. cit.*

²¹⁴ Como os grupos de interesse do setor empresarial, que são majoritários e mais fortemente organizados.

²¹⁵ Santos, 2007.

²¹⁶ *Op. cit.*

atuação e interação com agentes políticos e burocráticos, é o reflexo do grau de desenvolvimento do sistema de pressão norte-americano.²¹⁷

Assim como no Brasil, os EUA mostraram uma elevação do número de trabalhadores, grupos ocupacionais e grupos cívicos na participação de influenciar as políticas públicas a partir da década de 1980. Todavia, não se pode caracterizar o sistema político e administrativo dos EUA como totalmente excludente do corporativismo. Os *Federal Advisory Committees*²¹⁸ são importante instrumento de articulação de interesses, coincidente com o modelo neocorporativista societário.²¹⁹

Diferente do que ocorre no Brasil, nos EUA o polo de atração dos *lobbies* é o Legislativo, pois é aí que o processo legislativo se inicia e termina. Há clientelas firmemente estabelecidas que interagem com essa instituição. São grupos altamente organizados, experientes, com *staffs*²²⁰ permanentes, situados próximos aos centros de decisão, sabem com quem falar, são mais capazes de agir e reagir decisivamente do que outros. Assim como a coesão entre os membros do grupo e sua distribuição geográfica dão mais força à sua demanda e contribui para seu sucesso.²²¹

Nos EUA, o Legislativo é o ator predominante no processo de políticas públicas e no relacionamento com os grupos de interesse, já que lá é esse Poder que tem a incumbência de barrar propostas indesejadas e de obter o patrocínio de propostas de interesse dos grupos. A relação entre o Legislativo e os *lobbies* é mais intensa, devido à dependência do apoio e da importância no sistema de financiamento eleitoral através dos *Political Action Committees* (PACs).²²²

Contudo, atualmente muitos grupos de interesse, nos EUA, passaram a considerar o Executivo um foco importante para sua atuação, em consequência do papel cada vez maior desse Poder na definição de políticas públicas. Os *lobbies* se encontram presentes nos Departamentos mais estratégicos para os interesses do setor empresarial:

²¹⁷ Santos, 2007.

²¹⁸ Os *Federal Advisory Committees* são uma regulamentação dos lobbies para controlar suas atividades e promove o fortalecimento da burocracia para melhor resistir a essas pressões. Adiante, elencaremos as principais leis de *lobby*, conforme Santos (2007).

²¹⁹ *Op. cit.*

²²⁰ O *staff* é a capacidade da organização de transformar tanto o sofrimento em estímulo ativo à ação social quanto a vitimização em um interesse em torno do qual seja possível organizar a ação política. É a contribuição para formular o problema da vítima em termos que levem à ação, sugerindo o que fazer, a quem escrever, como agir diante dessa ou daquela medida em discussão. (Graziano, 1994:322,323)

²²¹ *Op. cit.*

²²² *Op. cit.*

Departamento do Estado, Departamento do Tesouro, Departamento de Agricultura, Departamento de Energia e Departamento de Comércio.²²³

E quais foram os fatores que levaram os lobistas a cercarem também o Executivo? Foi que, a partir dos anos de 1940, o poder presidencial cresceu. Houve redução das medidas tarifárias, os trabalhadores insurgiram como força de oposição aos interesses empresariais e ocorreu a transferência da preparação das leis do Congresso para a burocracia.

O processo decisório precisa de legitimidade, e para garanti-la há questões que devem ser esclarecidas e estar presentes, como: instrumentos de transparência e controle, leis de procedimento administrativo, audiências públicas que devem ser divulgadas quando ocorrerem e ter registros de seus encontros, leis de acesso à informação. Isso assegura maior *accountability*²²⁴ e institucionaliza meios para maior isonomia de exercício de influência.²²⁵

As características do sistema eleitoral estadunidense intensificam a participação nele dos grupos de interesse e do poder econômico, situação que tem demandado inúmeras reformas desde os anos 1970. Esses grupos influenciam e financiam campanhas eleitorais, especialmente as presidenciais, compostas por duas fases. A primeira se trata das eleições primárias aos candidatos à presidência. Essa fase é pouco representativa, em vista da baixa participação do eleitorado. A segunda é a eleição do colégio eleitoral, que elegerá, diretamente, o presidente da república.²²⁶

O financiamento de campanhas é um fato de destaque e de polêmica na política dos EUA, por causa da garantia de liberdade de expressão contida na Primeira Emenda da Constituição. E existe a associação com o problema de corrupção, decorrente de contribuições ilimitadas de indivíduos e organizações. Então, para aliviar a preocupação com esse sistema de financiamento de campanhas, os legisladores criaram as *Political Action Committees* (PACs)²²⁷.²²⁸

²²³ Santos, 2007.

²²⁴ “A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. (O’Donnell, 1998:40)

²²⁵ *Op. cit.*

²²⁶ *Op. cit.*

²²⁷ Os PACs são entidades políticas que arrecadam e destinam recursos para campanhas políticas e não podem fazer propagandas políticas diretas a um candidato. Podem ser criados e financiados por empresas ou por grupos de interesse, com finalidade e natureza ideológica. Foi criada em 1944. (Ver mais Santos, 2007)

²²⁸ *Op. cit.*

Por causa de que o sistema de pressão dos EUA é extenso e complexo, as leis de *lobby* não foram suficientes para garantir transparência e, acima de tudo, evitar o predomínio de grupos de interesse sobre outros. Além dos PACs, outros instrumentos adicionais foram criados: *Administrative Procedure Act* (APA)²²⁹; *Government Accountability Office* (GAO)²³⁰; *Freedom of Information Act* (FOIA)²³¹; *Government in the Sunshine Act* (GITSA)²³²; legislação eleitoral.²³³

No Brasil, com a redemocratização e a Constituição de 1988, a sociedade foi instigada e convidada a participar e opinar. A partir de então, grupos de interesse organizados (como representações classistas e sindicatos, grupos privados que têm uma herança do corporativismo) passaram a ganhar destaque e a influir no processo de tomada de decisões das políticas públicas.

Não se desconhece que, no Brasil, há predominância do Poder Executivo na formulação da agenda de políticas públicas, tanto nos regimes democráticos quanto no militar. Porém, sabe-se também que a busca desses grupos pelo Legislativo se deu a partir da Constituição de 1988, que tentou devolver a ao Congresso Nacional o amplo poder de legislar. E mesmo assim, o Executivo continua com esse poder através do veto, das medidas provisórias, de seus órgãos ministeriais e burocráticos.

Além de possuímos uma herança corporativista, em nosso contexto histórico temos também um pluralismo limitado, com viés tecnocrático; ausência de uma cultura política que reconheça a participação dos interesses organizados como legítima e necessária, ela é fracamente institucionalizada; favorecimento de “anéis burocráticos”; e um empresariado com acesso diferenciado (devido à força de sua participação nas instâncias decisórias, graças à existência de canais diretos de acessos aos decisores

²²⁹ De 1946, estabelece diversas regras para disciplinar o processo decisório nas agências governamentais, com o objetivo de garantir a transparência e a participação dos cidadãos na tomada de decisões. (Ver mais Santos, 2007)

²³⁰ O GAO é um órgão de assessoria ao Congresso, atende as solicitações dos parlamentares que determinam os limites e o escopo da sua atuação com relação ao funcionamento das diversas agências governamentais. É de extrema importância no controle da burocracia. Ele monitora a eficácia das operações de qualquer órgão público, mas não tem poderes para opinar em matérias de políticas públicas. (Ver mais Santos, 2007)

²³¹ O FOIA, de 1966, é um importante instrumento voltado à garantia de acesso à informação e ao processo decisório. Refortaleceu o APA. Impõe limites às agências quanto às mudanças em suas políticas sem aviso prévio e sem tornar todos os registros públicos a toda sociedade. (Ver mais Santos, 2007)

²³² O GITSA, de 1976, complementa o APA e o FOIA, obrigando a realização de reuniões abertas ao público com aviso prévio de sete dias, quando envolvida a tomada de decisões que não exige sigilo, limita o grau desse sigilo, e assim, faz com que se reduza a assimetria e evita o monopólio da informação. (Ver mais Santos, 2007)

²³³ *Op. cit.*

governamentais). Por isso, são fortes as relações clientelísticas e neoclientelísticas entre grupos de interesse, políticos e a burocracia.²³⁴

As barganhas e as obstruções são diferentes no Brasil e nos EUA; cada um deles tem uma forma distinta de instrumentalizar seus grupos de interesse. As frentes parlamentares são extensões dos grupos de interesse no processo legislativo que superam, com ganhos de flexibilidade, os constrangimentos e limitações das instituições parlamentares tradicionais e dos próprios partidos políticos. Nos EUA, o grau de institucionalização está normatizado há mais tempo, num contexto bipartidário. No Brasil, tal institucionalização ainda se encontra em curso, afetada tanto pela fragmentação do sistema partidário como pelo tipo de relação entre Executivo-Legislativo, ainda bastante permeada pelas trocas clientelistas.

Oliveira (2004) e Farhat (2007) partilham da idéia de que, nos Estados Unidos, o *lobby* pressiona exclusivamente o Legislativo. Mas Santos (2007), através de sua pesquisa, mostra que esse quadro mudou. Pois, a partir dos anos de 1940, o poder presidencial cresceu, houve redução das medidas tarifárias, os trabalhadores insurgiram como força de oposição aos interesses empresariais e ocorreu a transferência da preparação das leis do Congresso para a burocracia.

Portanto, enquanto que no Brasil o Executivo era o maior destinatário dos lobistas e com o tempo o Legislativo foi ganhando seu espaço, nos EUA ocorreu o processo contrário: o Legislativo detinha exclusividade e agora o Executivo vem se destacando também.

Santos (*op. cit.*) sustenta que, em conjunto com o aumento do número das associações e dos lobistas, houve também a ampliação da participação dos cidadãos, se tornando membros de algumas delas e as financiando. Nos Estados Unidos, pessoas civis tendem a se associarem. É claro que tal característica advém de fatores históricos e do funcionamento do sistema político do país, já citados. Existem diversas associações que agregam milhões de membros-contribuintes e arrecadam, assim, milhões de dólares.

²³⁴ Santos, 2007.

6.10 Considerações finais

Este capítulo representa o cerne desta dissertação, descrevendo e comentando as principais abordagens e suas maneiras sobre o *lobby* no Brasil. Os autores contaram com uma dificuldade de referências bibliográficas do tema na academia brasileira, e assim, seus trabalhos vieram a contribuir com a busca de diminuir essa escassez.

Nosso objetivo foi, a partir de tais trabalhos, formar e estabelecer fronteiras conceituais entre grupo de interesse, grupo de pressão e *lobby*, conceitos estes confundidos e tratados como semelhantes pelos tanto pelos autores acadêmicos quanto pelos leigos.

E, diante da explanação e argumentação aqui desenvolvida, conclui-se que o *lobby* não é grupo de pressão mas sim uma atividade: o processo e a estratégia de técnicas usadas pelos grupos de pressão para chegar até os *decision-makers* e convencê-los.

A diferença entre grupo de interesse e grupo de pressão é simplesmente transitória. Um grupo de interesse se torna de pressão quando ele busca reivindicar seus interesses perante o poder público. E o como fazer isso, quais técnicas e estratégias é o *lobby* atuando.

Partidos políticos podem agir como grupos de pressão, mas grupos de pressão não são como partidos políticos, porque eles não almejam o poder por meio de eleições: seu objetivo é influenciar o poder público já existente e eleito. Grupos de pressão colaboram financeiramente com campanhas políticas e com isso conseguem acessos mais fáceis e diretos com os candidatos eleitos.

O *lobby* é uma atividade típica de regimes democráticos, que permitem associações, liberdade de expressão, o direito de reivindicar interesses e o acesso ao poder público.

Os autores não aceitam a ideia de associar o *lobby* à corrupção. Eles separam tal prática e defendem que ela não faz parte do mundo lobístico. Porém, admitem que ela é praticada, que é difícil de tirá-la do processo político e que pessoas que se dizem lobistas estão envolvidas em escândalos. Para esses autores, a prática do *lobby* não está envolvida com a corrupção, por isso descrevem as práticas do *lobby*.

Existe o preconceito contra as empresas de iniciativa privada quando elas recorrem ao poder público com o intuito de alcançarem seus interesses, pois tais

interesses são tidos como egoístas e particularistas. Acredita-se que, por essas empresas serem financeiramente privilegiada, podem conseguir alcançar seus objetivos de forma mais rápida e com maior chance de eficácia. Em relação a esse argumento, os autores procuraram defender a posição dos empresários. Farhat (2007) defende que os grupos que não têm esse recurso financeiro, podem dispor de outros para atingirem o poder público como por meio de cartas, e-mail, abaixo-assinados. Santos (2007) toma como exemplo os EUA e defende a ideia de que as informações que devem ser circuladas e acessíveis de forma igual a todas as pessoas que se interessarem. Estas são podem ser soluções, mas precisa averiguar, através de novas pesquisas, até que ponto isso realmente ocorre, ou pode ocorrer. Já os movimentos sociais têm sua legitimidade em poder influenciar o poder público.

Existe, na literatura brasileira uma comparação entre o *lobby* no Brasil e nos EUA, mas de uma maneira que é defendido os EUA como um modelo a ser seguido pelo Brasil. Lá, o *lobby* é regulamentado há tempos, e, mesmo assim, outros órgãos e leis foram criadas para complementar o que já estava feito, visto que acompanharam as necessidades e situações advindas com as mudanças da sociedade e da própria atividade do *lobby*.

Dessa maneira, o *lobby* no Brasil, bem como sua regulamentação, devem ser pensados e colocados em prática conforme sua singularidade política, econômica, social e histórica. É preciso averiguar se a regulamentação é algo que deva vir do poder Legislativo, ou se uma auto-regulamentação por parte de algum órgão fiscalizador seja suficiente. E, principalmente, o que se deseja com a sua regulamentação, acabar com a corrupção? Se se admite que regulamentando o *lobby*, acaba a corrupção, então implicitamente está se admitindo que *lobby* e corrupção estão, de certa forma, atrelados. Ou se deseja profissionalizar a atividade? A partir desse objetivo é que vemos o quanto é importante estabelecer as fronteiras conceituais para poder montar todo um aval de regras de conduta e delimitar quem o deve seguir.

CONCLUSÃO

Nosso objetivo maior foi problematizar as bibliografias existentes no Brasil e não seria conveniente, nesse momento, concluir simplesmente. Um trabalho de revisão bibliográfica não leva a resultados, mas a indagações para que trabalhos futuros encontrem respostas e métodos eficazes para se levantar dados adequados e conclusões certeiras.

Nosso balanço bibliográfico quis destacar que a falta de um rigor conceitual e científico leva a uma fraca análise e uma frágil pesquisa. A bibliografia brasileira está, de certa forma, envolvida com o modelo dos Estados Unidos e acaba pecando na análise local. O *lobby* no Brasil, sua regulamentação e sua ação não é nem vai ser igual a dos EUA, por conta das características históricas, sociais, econômicas e culturais ímpares em cada país. Discutimos os conceitos apresentados pelos autores e apresentamos a ausência de consenso quanto às fronteiras conceituais de grupos de interesses, grupos de pressão e *lobby*. Mapeamos a natureza dos trabalhos e a contribuição de cada um para estudos dessa temática.

Quando se estabelece que o *lobby* não é um grupo de pressão e sim uma atividade, um processo por meio do qual esses grupos de pressão conseguem alcançar os tomadores de decisão, expor seus interesses e buscar influenciá-los, fica mais claro ao futuro pesquisador seus objetivos e suas hipóteses de pesquisa e os métodos a serem utilizados.

Há muito o que se estudar sobre *lobby* no Brasil. Pode-se tentar mapear os grupos de pressão existentes e os recursos organizacionais feitos por eles, bem como quais são os mais importantes. Fazer uma análise sobre a diferença dos papéis dos partidos e dos *lobbies*. *Lobby* federal. *Lobby* estadual. *Lobby* municipal. Analisar os sucessos/insucessos obtidos por algum grupo de pressão. *Lobby* no poder Executivo. *Lobby* perante o poder Legislativo. *Lobby* diante do poder Judiciário. Não há de faltar assunto sobre *lobby*.

Os estudos devem focar os *lobbies* permanentes, não os *ad hoc*, pois assim garante rigor científico, colher dados e montar classificações.

Existe uma literatura sobre os movimentos sociais, sindicatos e sua relação com o empresariado. E essa relação com o Estado. Esse jogo político também é importante

para entender como se dá o *lobby* nesses setores da sociedade. Nesse sentido, resultaria num grande estudo teórico e empírico.

O que se sabe é que o campo empírico ainda é pouco explorado no Brasil. Não se sabe ao certo onde acontece o *lobby*, onde eles agem, onde chegam: no Executivo, Legislativo, Ministérios, Secretaria Orçamento Federal, comissões, colégio de líderes, bancadas, relatores, Ministério do Planejamento ou Ministério da Fazenda.

Há também os estudos comparados entre modelos de diferentes países, além do americano, de europeus, averiguar as proximidades e as diferenças entre eles. Outra análise pertinente ao estudo de *lobby* está na sua relação com a corrupção²³⁵.

A democracia representativa liberal garante a liberdade individual. De um lado, há interesses particulares e de outro, o interesse coletivo. A solução encontrada é regular esse conflito através de instituições no campo político. O Estado aparece como ator regulador do processo. A idéia de que a maioria decide serve nos pleitos eleitorais, mas no dia-a-dia das tomadas de decisões, se fazem representar os grupos organizados: a minoria. As minorias são inevitáveis, o que resta é colocar uma contra a outra para que o jogo político não seja unilateral.

O maior problema encontrado na literatura brasileira está na imprecisão conceitual e na influência norte-americana. Há tanto o que se estudar sobre os grupos de interesses no Brasil que, conforme esses estudos forem aparecendo, vamos conseguir chegar ao rigor conceitual, à análise teórica e metodologia próprios.

²³⁵ Ver trabalhos de Bruno Speck, como referência no Brasil.

REFERÊNCIAS

AINSWORTH, Scott H. **Analyzing Interest Groups – Group influence on people and politics**. New York: WW Norton and Company, 2002, 260 p.

AINSWORTH, Scott H. Regulating *Lobbyists* and Interest Group Influence. **The Journal of Politics**, Vol. 55, nº. 1., Feb., 1993, p. 41-56.

ARAÚJO, W. F. G. Grupos de pressão, Grupos de interesse e *Lobbies* na Reforma política brasileira: incorporação de interesses e democratização in **Democracia: de onde estamos e para onde vamos? Representação política, grupos de pressão lobbies**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 2003.

BENTLEY, A. F. **The Process of Government: A Study of Social Pressures**. New Brunswick: Transaction Publisher, 1994, 501 p.

BOBBIO, N; MATTEUCI, N & PASQUINO G. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

BOTTOMORE, T. B. **As elites e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

BRINIG, M. F., HOLCOMBE, R. G. & SCHWARTZSTEIN, L. The Regulation of *Lobbyists*. **Public Choice** nº 77, October 1993, p. 377-384.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____ **O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaios**. Rio de Janeiro: Difusão Editorial. 1979.

CARVALHO, A. M. “O que são grupos de pressão” Disponível na internet: <http://www.essere.com.br/> . Acesso em 20 de setembro de 2006.

DAHL, R. **A Preface to Democratic Theory**, Chicago: University of Chicago Press, 1956.

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília: UnB, 2003.

DEUTSCH, K. **Política e Governo**. Brasília: UnB, 1983.

FARHAT, S. **Lobby. O que é. Como se Faz**. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Peirópolis, 2007.

GRAZIANO, G. “*Lobbying*, troca e definição de interesses – Reflexões sobre o caso americano”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 37, n.2, pp. 317-340. Rio de Janeiro, 1994.

GRAZIANO, L. “Pluralismo em Perspectiva Comparativa: notas sobre as tradições europeia e americana”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº26, ano 9, pp. 7-17. São Paulo, 1994b.

_____. “O lobby e o interesse público”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 35. São Paulo, 1997.

GRYNZPAN, M. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. In: **BIB** (41), 1996, p. 35-83

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte : Paidéia, 1987.

HINDESS, B. “Interests in political analysis”. In: **Political Choice and Social Structure**. Pp. 67-85. Londres: Edward Elgar, 1989.

KARIEL, S. Henry. **The Decline of American Pluralism**. Stanford: Stanford University Press, 1961.

LASSWELL, H. **Politics: Who Gets What, When, How?** Cleveland: The World Publishing Co., 1958.

LEOPOLDI, M. A. Resenha: os economistas no governo: gestão econômica e democracia. **RBCS**, vol. 14, n. 39, SP,1999.

LOUREIRO, M. R. Economistas e elites dirigentes no Brasil, **RBCS** n.20. São Paulo, out. 2002c

LINDBLON, N. *Advocacy and Lobbying*. 2006.

LOWERY, D. & GRAY, V. How some rules just don't matter: The regulation of *lobbyists*. **Public Choice** nº 91, 1997, p. 139-147.

LOWERY, D. & GRAY, V. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. **Political Research Quarterly**, Vol. 57, nº. 1, March 2004, p. 163-175.

MANCUSO, P. W. “Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços”. **Lua Nova**, n. 58, p. 61-87, 2003.

_____ “O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 47, n.3. Rio de Janeiro. 2004.

_____ **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

MARCUSE, H. **One-dimensional man: studies in the ideology of advanced industrial society**. Routledge, 2002.

MEDEIROS, M. Os ricos e formação de políticos de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil. Texto para discussão n. 984. Brasília, 2003.

MILLS, C. W. **The power elite**. Oxford University Press US, 2000.

MENDEZ, A. G. B. **O Ministério dos Industriais: A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990.** Tese de Doutorado em Ciências Sociais de Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, março de 2004.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil.** Clientelismo e insulamento burocrático. 3ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

O'DONNELL G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política, nº 44, 1998.

OLIVEIRA, C. J. A. **“Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil”** Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ Unicamp, Campinas, 2004.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva.** Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

PAGE, C. Edward. **How Policy is Really Made.** Londres: Public Management and Policy Association, 2006.

PAUL, G. “Lobby às claras”. **Revista Exame** no. 845, 22/06/2005

QUEIROZ, A. A. “O que é lobby afinal?” Disponível na internet: <http://www.diap.org.br/> Acesso em 20 de novembro de 2001

SANTOS, L. A. **Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesse no Ciclo de Políticas Públicas** – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais. Brasília: UnB, 2007, 543p.

SCHWARTZMAN, S. **Atualidade do Liberalismo Político e do Corporativismo**. 1987. Disponível na internet: <http://www.schwartzman.org.br/simon/atualidad.htm>, acesso em 15 de dezembro de 2009.

_____ **Coesão social, democracia e corrupção**. Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile. Disponível na internet: <http://www.schwartzman.org.br/simon/corrucao.pdf>, 15 de dezembro de 2009.

SCHWARTZENBERG, R. G. **Sociologia política: elementos de Ciência Política**. São Paulo: Difei, 1979.

SOARES, M. R. “O *lobby* no Brasil”. Disponível na internet: <http://www.essere.com.br/> Acesso em 20 de setembro de 2006.

SPECK, W. B. “Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas”. Konrad Adenauer Stiftung. **Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção** — São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000. Pp. 9-46.

TRUMAN, D. B. **The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion**. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1993.

VIEIRA, E. **Autoritarismo e Corporativismo no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2ª edição. 1981.

WEBER, M. A política como vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. Cap. 4, p. 97-153

_____ Métodos em Max Weber. In: **Ensaio de Sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

ANEXO 1

Constituição Federal de 1988

Título I

Dos Princípios Fundamentais

Artigo 1º (...) constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

§ **único**: todo poder emana do povo (...)

Artigo 3º: constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)
- III – reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Título II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I

Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Artigo 5º: todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...) direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

VIII – ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardados o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XVI – todos podem se reunir pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos;

XVIII – a criação de associações e, na forma de lei, a de cooperativas independentemente de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou permanecer associado;

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extra judicialmente;

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV – são a todos assegurados:

- a) O direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) A obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) Privação ou restrição da liberdade;
- b) Perda de bens;

- c) Multa;
- d) Prestação social alternativa;
- e) Suspensão ou interdição de direitos;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

(...)

- b) Organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público (...).