



Por

**ANDRÉA  
CRISTINA DE  
JESUS  
OLIVEIRA**

Doutora em  
Ciências Sociais  
(Unicamp).  
Docente do  
Departamento de  
Ciências Jurídicas  
do Centro  
Universitário Nove  
de Julho  
(Uninove)

## As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses?

O presente texto tem como objetivo apresentar alguns resultados genéricos da tese de doutorado intitulada "Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil<sup>[1]</sup>". Essa tese avaliou a atuação dos lobistas a fim de investigar sua relação com os poderes Legislativo e Executivo, com seus clientes e, sobretudo, as estratégias de ação que utilizam para alcançar seus objetivos.

Os dados apresentados, assim como a identificação das estratégias de atuação dos tipos de lobbying, foram fruto da análise das entrevistas e de material coletado nas assessorias parlamentares de órgãos estatais, departamentos de assuntos corporativos, entidades classistas e escritórios de consultoria e lobbying.

Ao todo, foram empreendidas duas entrevistas com representantes de assessorias parlamentares, duas entrevistas com representantes de departamentos de assuntos corporativos, cinco entrevistas com representantes de entidades classistas e dez entrevistas com representantes de escritórios de consultoria e lobbying, além de extensa pesquisa bibliográfica.

A discussão sobre o lobbying no Brasil não consiste em tarefa simples, uma vez que, apesar ser um tema presente na mídia e relativamente bem documentado pela imprensa, não tem merecido estudos mais aprofundados e nem despertado o interesse da academia (Aragão, 1994; Rodrigues, 1982; Toledo, 1985).

O desconhecimento sobre a atividade, o estigma de marginalidade que carrega, aliados à ausência de dados confiáveis, muitas vezes desencorajam os pesquisadores, contribuindo para manter a atividade de lobbying em uma espécie de limbo teórico.

Normalmente, o termo lobbying é usado como sinônimo de pressão simples, tráfico de influência ou corrupção. Outras vezes, é tomado como prática exclusiva de grandes corporações que utilizam seu poder econômico para alcançar seus objetivos.

O objetivo de nosso trabalho é mostrar que há possibilidades do exercício da atividade de lobbying sem se utilizar da corrupção ou do tráfico de influência, pois encontramos indícios fortes de um lobbying "legítimo" sendo executado em esfera federal. Apresentando nossos dados, acreditamos poder trazer algum esclarecimento sobre a atividade de lobbying no Brasil, contribuindo para arrefecer o estigma de marginalidade que o envolve.

Entendemos como lobbying o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país.

Para isso, os grupos de pressão utilizam-se de uma cadeia multi-facetada de atividades que incluem coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. A pressão é o último estágio do lobbying e geralmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país (Graziano, 1994).

Em uma sociedade democrática, os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e se valem das idéias e opiniões dos grupos de pressão para subsidiarem suas decisões. Os grupos de pressão fornecem informações confiáveis e comprováveis aos tomadores de decisão e os mesmos transformam esses grupos em interlocutores, convidando-os a emitir sua opinião quando necessário.

Apesar de presente na vida política norte-americana desde o final do século XIX, o lobbying inicia seu desenvolvimento no Brasil em meados da década de 70. Porém, apesar de não haver muito espaço para que os grupos de pressão participassem, já que o Congresso foi extremamente enfraquecido e o atendimento de demandas, assim como a formulação de políticas públicas, havia se tornado atribuição do poder Executivo, a mídia passou a chamar de lobbying qualquer atitude que tivesse alguma relação com influência e convencimento, sem se importar com o caráter da representação de interesses.

Como o processo de tomada de decisões e as informações que subsidiariam essas decisões eram muito centralizados, o lobbying que surgiu no Brasil, em meados da década de 70, era aquele em que bastava conhecer a figura do "amigo do Rei".

O resultado dessa prática foi a expansão da compra de acessos e resultados. Conhecer ministros influentes ou militares em cargos estratégicos era essencial para o sucesso do lobista. No entanto, todo o processo se desenrolava na clandestinidade.



[Clique e cadastre-se para receber os informes mensais da Revista Espaço Acadêmico](#)

Aliado a esse fato, durante aproximadamente quinze anos, o termo lobbying foi utilizado quando a imprensa se referia à corrupção e tráfico de influência, o que desgastou o termo, criando um estigma de marginalidade que, hoje, longe de ter sido superado, ainda envolve a atividade.

O estigma que o lobbying carrega está relacionado ao fato da atividade aparecer associada a escândalos, a licitações direcionadas, propinas e obras superfaturadas. E os protagonistas dessas histórias, no Brasil e no exterior, têm sido na maioria das vezes empresas e autoridades públicas.

Segundo Bezerra (1999:219), há denúncias sobre o envolvimento de escritórios de lobbying e consultoria em irregularidades, principalmente com relação à liberação de verbas. O Jornal do Brasil de 17/01/1998, por exemplo, publicou a seguinte matéria,

“Lobistas assediaram 45 prefeitos. Por carta ou telefonema, empresas pediam percentual para apressar liberação de verba do orçamento do Ministério da Saúde em 97” (apud Bezerra, 1999:219).

Esse tipo de denúncia sobre a participação de lobistas em irregularidades reforça ainda mais a face negativa do lobbying, e conseqüentemente, torna o acesso a informações sobre seu funcionamento mais difícil, pois lhe atribui um caráter de ilegalidade.

Como conseqüência desse tipo de denúncia, o lobista seria sempre confundido pela mídia com o profissional que oferece suborno, faz pressão indesejável, possui contatos pessoais nos altos escalões dos poderes executivo, legislativo e judiciário, e é aquele que corrompe. Sempre carregando uma mala cheia de dólares, está às soltas no Congresso pronto a comprar lealdades.

Afirma Bezerra (1999) que a atuação dos escritórios de lobby e consultoria na liberação de verbas dos Ministérios para prefeituras municipais e governos estaduais limita-se à utilização da intermediação de parlamentares. Segundo o autor, o que se vê são redes de relações pessoais atuando sobre o trâmite dos pleitos, que envolvem Ministros, deputados, senadores, assessores parlamentares, funcionários federais, técnicos, prefeitos e governadores. O autor nos mostra também como as grandes empreiteiras montam esquemas de influência para a liberação de verbas, utilizando-se ou não dos serviços dos escritórios de lobby e consultoria.

Para agilizar os pleitos, os funcionários recebem presentes e dinheiro dos assessores parlamentares e lobistas, que “acompanham” os processos do interesse de seus clientes.

Mas, as atividades dos escritórios de lobby não dizem respeito apenas ao “acompanhamento” dos processos. Muitas vezes esses escritórios são responsáveis pela elaboração do projeto e pelo encaminhamento das providências burocráticas necessárias para o encaminhamento de processos ao Ministério. Ao receber informações privilegiadas dos funcionários federais, informam aos prefeitos e governadores quais verbas serão liberadas e como devem proceder para ter acesso a essas verbas.

Ao iniciarmos nossa pesquisa de campo, nos deparamos com essa resistência e só trabalhamos com as informações fornecidas pelos agentes que se assumiam como lobistas. É importante ressaltar que eles são exceção, e não regra.

Uma de nossas mais interessantes descobertas diz respeito à existência de um lobbying “legítimo” atuando no Congresso Nacional, como já foi afirmado. Fomos confrontados com uma realidade bastante diferente da retratada nas manchetes de jornais: diversos agentes utilizando-se do lobbying para participar do processo de tomada de decisões. Essa descoberta nos fez ver que é possível participar desse processo legitimamente, sem lançar mão, única e exclusivamente, da corrupção e do tráfico de influência, como a mídia fez com que a maioria dos cidadãos brasileiros acreditasse durante anos a fio.

A atividade lobista no Brasil pode assumir várias formas e nós as caracterizamos em quatro tipos, levando em consideração questões como origem dos interesses, tipo de interesses representados, organização dos interesses e origem dos recursos utilizados.

Os quatro tipos de lobbying são representados pelos seguintes profissionais, entidades ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (**lobbying público**); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (**lobbying institucional**); c) entidades classistas, como a CNI e o DIAP (**lobbying classista**) e d) escritórios de lobbying e consultoria (**lobbying privado**).

O lobbying público diz respeito à atuação de Ministérios, Empresas Estatais, Autarquias, Agências Reguladoras e outros órgãos estatais, a fim de pressionarem os poderes Executivo e Legislativo com o objetivo de assegurar seus direitos ou pleitear novos. Geralmente, todos os órgãos estatais possuem Departamentos de Assessoria Parlamentar com o intuito de influenciar os tomadores de decisão sobre o que é melhor para o próprio Estado, e isso acontece porque os órgãos governamentais às vezes defendem interesses diversos e conflitantes, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas ou competências.<sup>[2]</sup>

O lobbying institucional refere-se à atuação dos departamentos de assuntos corporativos

ou institucionais das empresas privadas, os quais se dedicam às relações com as diferentes esferas e níveis governamentais.

Como já possuíam larga experiência no exterior, as empresas multinacionais foram as primeiras a utilizar o lobbying institucional no Brasil. Os seus departamentos de assuntos corporativos ou institucionais já atuavam durante a ditadura militar. Com o período de distensão entre 1974 e 1978 e a redemocratização a partir de 1985, essa atuação foi reforçada.

O lobbying classista refere-se à atuação das entidades de classe, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Sua atuação tem como objetivo pressionar e influenciar os poderes Executivo e Legislativo com o intuito de defender os interesses de seus filiados. Ao representar sindicatos e federações, as entidades de classe deparam-se com interesses bastante amplos e muitas vezes divergentes. É por isso que se restringem a defender apenas os interesses que se mostram consensuais e majoritários entre seus filiados.

Já o lobbying privado refere-se à atuação dos escritórios de lobbying e consultoria. Os primeiros escritórios começaram a ser abertos em meados da década de 70, porém, a atividade dos escritórios se intensificou com a redemocratização a partir de 1985. Como a atividade não é regulamentada e devido ao estigma de marginalidade que o lobbying carrega, agências de publicidade, agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política atuam no setor, mas não se assumem como tal. Dessa forma, o universo dos escritórios de consultoria e lobbying é amplo e ao mesmo tempo muito difícil de ser apreendido.

Normalmente esses escritórios são dirigidos por um só lobista, que imprime seu estilo no trato com os clientes, os quais, na maioria das vezes, são empresas privadas nacionais e em menor número, entidades de classe.

Ao analisar o desenvolvimento do lobbying no Brasil, percebemos que houve uma ampliação da influência lobista, porém, isso ocorre devido ao processo de redemocratização do país, com o fortalecimento do Congresso e uma maior transparência do processo decisório.

Entendemos como lobbying "legítimo" aquele que se utiliza de saber especializado e representação técnica. Suas principais estratégias de atuação são: a) identificação do problema e do objetivo pretendido pelo cliente; b) construção e compreensão do cenário político brasileiro atual; c) monitoramento legislativo ou *tracking*; d) análise do monitoramento legislativo; e) monitoramento político; f) criação da estratégia de ação, que consiste em identificar como resolver o problema do cliente, apresentando uma proposição, projeto de lei ou emenda; traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente; apresentando informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos e g) execução do corpo-a-corpo, estágio em que 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.

É inegável que uma grande parte dos agentes que acreditam estar defendendo os interesses de seus clientes se utiliza da corrupção e do tráfico de influência, e continuarão a fazê-lo, mesmo que a atividade seja institucionalizada pelo Estado. Porém, nem toda a atividade de lobbying está relacionada à utilização da corrupção ou do tráfico de influência. Isso por que, aquele que pretende ver o seu interesse representado é quem deve ditar o rumo da ação.

De nosso ponto de vista, o lobbying se sobressai em relação à utilização da corrupção e do tráfico de influência devido à durabilidade dos resultados alcançados que permite.

Sendo assim, ao grupo de pressão cabe escolher qual o melhor caminho a ser trilhado. Se escolher o caminho da corrupção e do tráfico de influência, além dos altos custos financeiros, o grupo de pressão deve ter consciência que, toda vez que o assunto voltar a apresentar riscos ou oportunidades, relações espúrias deverão ser retomadas e mais dinheiro será gasto. Portanto, o uso da corrupção e do tráfico de influência, apesar de trazer resultados mais imediatos, a longo prazo se torna incerto e perigoso.

Se escolher o caminho do lobbying, além de ser informado rotineiramente sobre a tramitação dos assuntos de seu interesse, poderá formular propostas e oferecer seu ponto de vista, criando um canal de comunicação com o governo. Além de estar bem informado e se transformar em um interlocutor do governo em seu setor produtivo ou área de interesse, o grupo de pressão despenderá recursos financeiros continuamente, porém, em pouca quantidade, a fim de ver suas demandas discutidas, aprovadas ou rejeitadas de acordo com a profundidade do debate travado.

Ao defender um interesse no Congresso Nacional, os grupos de pressão têm grande chance de vê-lo transformando-se em leis, que podem regulamentar todo um setor produtivo, criando oportunidades ou evitar riscos para comunidades inteiras. O resultado do lobbying, dessa maneira, é seguro e duradouro, além de legítimo.

Sendo assim, diferentemente do que se busca ao utilizar-se a corrupção, com o lobbying,

[1] Para maior detalhamento das questões discutidas aqui, ver: Oliveira, Andréa Cristina de Jesus – Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), fevereiro de 2004, Mimeo.

[2] É interessante notar, contudo, que a noção de lobbying público utilizada nos EUA é diferente da utilizada no Brasil. Nos EUA, lobbying público significa grupos que articulam os interesses mais amplos da sociedade civil, como a preocupação ambiental ou o anti-tabagismo. No Brasil, os interesses defendidos pelo lobbying público têm

origem e fim no próprio Estado.

[3] A partir do final da década de 70, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados veio sendo reformulado sistematicamente a fim de garantir a participação da sociedade civil no processo legislativo. Em 1983, Marco Maciel apresentou ao Senado Federal o projeto de lei nº. 25, com o objetivo de regulamentar as atividades dos grupos de pressão no Congresso Nacional. Desde então, o projeto que foi apresentado à Câmara dos Deputados tem aguardando aprovação (projeto de lei nº. 6132).

[4] Para Werneck Vianna (1995), o lobbying é uma alternativa ao neocorporativismo enquanto formato de articulação de interesses; alternativa que já parece arraigada na sociedade brasileira. A organização do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento do lobbying, uma vez que: apresenta extrema permeabilidade ao particularismo; tem pouco poder de *enforcement*; possui partidos políticos fracos; demonstra um desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, que leva a uma certa confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público); e por último, um mercado de trabalho muito heterogêneo, segmentado e excludente. Todas essas questões conjugadas levariam os grupos de pressão e/ou interesses a aderir à prática do lobbying, negando assim a construção de pactos neocorporativos.

“(...) busca-se a conversação detalhada, exaustiva, sempre que possível, já que sua força reside na argumentação consistente, que perdure além do efêmero contato entre as partes, dispensando qualquer forma de “reforço de argumentação”, exceto o próprio peso das razões alinhadas, podendo até se tratar de uma diferença sutil, mas ainda assim, uma diferença (Lemos, 1988:75).

No entanto, ainda há um longo caminho a ser trilhado para que se consiga arrefecer o estigma de marginalidade que envolve a atividade. Houve uma série de tentativas de regulamentação[3] do lobbying no Brasil, tanto por parte dos lobistas quanto por parte do Poder Legislativo e Executivo. Porém, todas fracassaram. Esse fracasso fica bastante claro quando nos deparamos com o desconforto dos próprios profissionais da área com relação ao uso do termo.

A resistência em assumirem-se como lobistas faz com que alguns profissionais da área optem por designarem-se como consultores, analistas políticos, profissionais de relações públicas ou analistas de relações governamentais. Afirmam também a necessidade da utilização de outros termos que não lobby para caracterizar a atividade e sugerem os termos relações governamentais e advocacy.

Quanto menos ideologizada e mais particularista nossa sociedade se torna, mais necessária se faz a discussão em torno do lobbying, pois existe uma forte tendência de sua consolidação em nosso sistema político, devido ao que autores como Werneck Vianna (1995) chamam de “americanização” da política brasileira[4].

Apontada como saída para todos os males relativos a atividade do lobbying no Brasil, a sua regulamentação, apesar de polêmica, é defendida por lobistas e autoridades públicas.

Acreditamos que, pautado por regras claras, o lobbying poderia contribuir para a transparência do processo de tomada de decisões e que a noção errônea de clandestinidade também chegaria ao fim. Porém, parece não haver vontade política por parte dos parlamentares e a regulamentação da atividade continua a aguardar debates mais contundentes, tanto por parte do poder Legislativo, quanto do poder Executivo e também por parte da sociedade civil.

#### Bibliografia

- ARAGÃO, Murillo - Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- \_\_\_\_\_. Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Abordagem ao Papel dos Grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados/Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.
- BEZERRA, Marcos Otávio. Municípios, “Empresas de Intermediação” e Verbas Públicas: a intervenção e o clientelismo como negócio. In: Comunicações do PPGAS, Museu Nacional, UFRJ, nº 5, março de 1995.
- \_\_\_\_\_. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- BORIN, Jair. O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação in: Cadernos de Jornalismo e editoração, SP nº 22, 1988/ECA.
- FIGUEIRA, Archibaldo. Lobby: do fico à UDR. São Paulo:Ed. Sagra, 1987.
- GRAZIANO, Gigi - Lobbying, Troca e Definição de Interesses - Reflexões sobre o Caso Americano in: DADOS, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994, pp.317-340.
- LEMOS, Roberto Jenkins. Lobby: Direito Democrático. São Paulo: Ed. Sagra, 1988.
- RODRIGUES, Leda B. Grupos de pressão e grupos de interesse. Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- TOLEDO, Gastão Alves de - Grupos de Pressão no Brasil. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira - Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro. Iuperj, Tese, 1995. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. Lobismo: um novo conceito para analisar articulação de interesses no Brasil. Texto para discussão nº 25. CEPP. Julho de 1994. Mimeo.



<http://www.espacoacademico.com.br/> - Copyright © 2001-2005 - Todos os direitos reservados