

## Lobbying: instrumento democrático de representação de interesses?

Andréa Cristina de Jesus Oliveira\*

### Introdução

As idéias aqui apresentadas são resultado de uma discussão mais ampla sobre o funcionamento do lobbying no Brasil e a atuação lobista em esfera federal, contida na tese de doutorado intitulada *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil* [1].

A palavra “lobby” significa, em inglês, ante-sala, vestíbulo, saguão. Por extensão, o lugar onde ficavam as pessoas que procuravam influenciar as autoridades e/ou políticos e que acabou por designar a ação de profissionais ou grupos que buscavam exercer pressões, muitas vezes legais, para que fossem aprovados projetos ou medidas em benefício daqueles que são por eles representados (Borin, 1988).

O primeiro cientista político a empregar o termo lobby como a busca de influenciar decisões políticas ou a aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo foi Arthur F. Bentley em *The Process of Government* editado em 1908 (Lemos, 1988).

O lobbying seria um produto de uma “homogeneização” política, e muitas de suas estratégias e todos os seus procedimentos específicos seriam impraticáveis em um mundo marcado por profundas divisões ideológicas. (Graziano, 1994)

O lobbying surgiu como processo de diálogo entre grupos de interesses 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.

Entendemos o lobbying como 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.

Os grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão. A pressão é a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam através do uso de sanções ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honra e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político (Schwartzberg, 1979).

O lobby se dirige aos centros de decisão, não sendo nenhuma ação de marketing. Ele não procura vender um produto ou serviços, mas sim 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 (Borin, 1988).

Dessa maneira, lobbying é saber especializado e representação técnica, pois enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político (Graziano, 1994).

Essa atividade requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país. Segundo Graziano (1996:139),

“os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação. Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades científicas”.

O processo de lobbying inclui a coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados.

As principais estratégias de atuação dos grupos de pressão brasileiros 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.

No Brasil, o lobbying é reconhecido como atividade 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 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 (Borin, 1988).

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 e Werneck Vianna, 1995).

O desinteresse da academia se reflete na carência expressiva sobre estudos que analisam a atividade de lobbying e grupos de pressão no Brasil.

As análises empreendidas até o momento se concentraram na atuação de determinados grupos de pressão ou setores produtivos e não associaram sua atuação ao lobbying como fenômeno mais geral.

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.

O trabalho ora apresentado tem como objetivo discutir as possibilidades da consolidação do lobbying no sistema político brasileiro como um instrumento democrático de representação de interesses, uma vez que, de maneira geral, os analistas vêem a atividade predominantemente a partir de sua face negativa.

Para isso, dividimos o trabalho em três grandes sessões. Na primeira sessão apresentamos o processo de construção do estigma de marginalidade do lobbying. Na segunda sessão mostramos sua face negativa e na terceira sessão discutimos a possibilidade da atividade sair das sombras, apresentando inclusive propostas que possam contribuir para o fim da clandestinidade da atividade.

## **1. Lobbying: sinônimo de corrupção e tráfico de influência**

Bem documentado pela imprensa, o termo lobbying, não raro, é utilizado com imprecisão. Algumas vezes 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.

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. Esses fatos reforçam a imagem do lobby como ilegítimo e ilegal.

A imagem negativa do lobbying é reforçada quando denúncias sobre negócios ilegais envolvendo lobistas são feitas. 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.

A mídia, além de utilizar o termo lobbying com imprecisão, o retrata de forma negativa. Os títulos de matérias veiculadas por jornais e revistas que apresentamos abaixo deixa bastante claro como o lobbying é tratado como algo marginal e clandestino.

- Lobby a descoberto: é o negócio mais próspero da capital. Profissional e à luz do dia. Revista Senhor, 31/08/1983.
- A lucrativa indústria do “lobby”: atividade não regulamentada permite que profissional do ramo ganhe até R\$ 200 por hora. Jornal O Globo, 29/04/1996.
- Lobby: uma atividade que já ousa dizer seu nome. Jornal O Estado de Minas, 24/11/96.
- Lobby sai da sombra. Correio Braziliense, 27/10/1997.
- Lobistas querem sair à luz. Revista Isto É Dinheiro, 05/06/2002.

Assim como a opinião pública tem uma visão negativa acerca do lobbying, os parlamentares também oferecem resistência à sua prática e conseqüentemente à sua regulamentação. Existe certo preconceito com relação à atividade. Aragão (1992) divide os tipos de resistência oferecidas pelos parlamentares em quatro:

- Ideológica: um parlamentar do PT não se sente confortável com uma abordagem de um representante não-parlamentar da UDR.
- Funcional: o parlamentar considera o lobista como uma espécie de concorrente, tanto como impulsionador da atividade legislativa, quanto representante de interesses econômicos/sociais concorrentes aos seus;
- Profissional: o parlamentar assume o papel do lobista e concorre profissionalmente com os agentes de grupos de pressão;
- Ética: o parlamentar teme sobre a lisura e legalidade das ações dos grupos de pressão e seus agentes na defesa de interesses.

A criação do estigma de marginalidade do lobbying teve início na década de 70 e está intrinsecamente relacionado à estrutura do Estado brasileiro.

Durante a ditadura militar, o Congresso foi extremamente enfraquecido e o atendimento de demandas, assim como a formulação de políticas públicas, se tornaram atribuição do poder Executivo. Além disso, o processo de tomada de decisões e as informações que subsidiariam essas decisões eram muito centralizados. É a partir desse contexto que surge a figura do “amigo do Rei”.

A compra de acessos e resultados era uma constante e para isso bastava ter bons contatos, ou seja, ter acesso ao “amigo do Rei”. Conhecer ministros influentes ou militares em cargos estratégicos era essencial para o sucesso do lobista. No entanto, todo o processo se desenrolava na clandestinidade.

Segundo Lemos (1988), até muito recentemente, o setor produtivo viveu na estreita dependência do governo ou “de figuras de poder”.

Essa relação tão próxima entre o setor produtivo e as figuras de poder gerou a compra de acessos e resultados e uma série de acordos escusos foram travados. À essas negociatas a imprensa deu o nome de “lobby”. A relação entre lobby, corrupção e tráfico de influência estava traçada e a mídia passou a denunciar essas negociatas utilizando-se erroneamente do termo.

A mídia, apesar de estar prestando um importante serviço à sociedade civil ao denunciar práticas escusas, ao utilizar o termo lobby de maneira indistinta acabou por mistificá-lo. O termo passou por um desgaste prematuro, já que foi utilizado como sinônimo de corrupção e tráfico de influência.

De nosso ponto de vista, foi inapropriado utilizar o termo lobby como sinônimo de corrupção e tráfico de influência, pois lobbying e regimes ditatoriais não se conjugam. Um sistema político em que as decisões são centralizadas e o poder Legislativo é fraco, não apresenta um ambiente adequado para o desenvolvimento do lobbying. Aliado ao desconhecimento sobre a atividade, todo tipo de confusão foi propiciada sobre o termo.

Portanto, acreditamos que, lobbying e corrupção e lobbying e tráfico de influência são atividades completamente distintas que não podem ser conjugadas. Rejeitamos termos como lobbying anti-ético, lobbying do mal ou lobbying negativo.

O lobbying não se resume a exercer pressão. A pressão é o último estágio de uma multifacetada cadeia de atividades, que inclui coleta de informação, propostas políticas, estratégias

apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados (Graziano, 1996).

O lobbying é, antes de mais nada, uma atividade contínua que geralmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país.

Entendemos lobbying como “saber especializado”, como representação técnica, um pouco diferente da representação geral e não especializada proporcionada pelos políticos eleitos. Enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político (Graziano, 1994).

Sendo assim, atividades que não se utilizem de uma representação técnica, pautada pelo oferecimento de informações imparciais e confiáveis e que propiciem uma abertura de canais de comunicação com o governo, não podem ser caracterizadas como lobbying. Crimes como a corrupção e o tráfico de influência, apesar de terem sido considerados como sinônimos de lobbying durante a ditadura militar, não o são, e, portanto, devem ser punidos.

## 2. A face negativa do lobbying

Além das práticas ilegais propriamente ditas, o lobbying apresenta algumas características que podem ser vistas como danosas a uma sociedade democrática e igualitária.

Em primeiro lugar, gostaríamos de ressaltar os investimentos de monta que devem ser feitos para qualquer tipo de ação de lobbying.

Apesar do lobby público no Brasil não ser forte, como Aragão (1992) afirma, idealmente, qualquer grupo de interesse ou pressão pode se associar a outros de mesmo tipo e que apresente os mesmos ideais e montar uma estratégia de lobbying no Congresso Nacional. Desse ponto de vista, há condições iguais para todos, o que reforçaria o interesse público.

Porém, nem todos têm condições financeiras e estrutura para realizar a atividade de lobbying.

O fato de que apenas alguns segmentos da sociedade são aptos a implementar uma ação de lobbying, leva a um desequilíbrio na esfera da representação de interesses. O ideal seria que todos os segmentos da sociedade - sejam eles de trabalhadores ou de empresários, grupos ambientalistas ou feministas - tivessem as mesmas condições de implementar uma ação de lobbying. No entanto, não é o que a realidade nos mostra.

Um exemplo bastante simples dessa argumentação reside nas diferenças com relação à estrutura que possuem a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). A CNI dispõe de recursos financeiros muitas vezes maiores que os do DIAP. E isso ocorre porque o DIAP, além de não ser agraciado com a contribuição sindical das Federações e Sindicatos da Indústria, depende da mensalidade de seus associados para se manter.

Desse modo, é inegável que o lobbying apresenta um formato de articulação de interesses que acentua as divisões sociais e favorece os grupos que possuem maiores recursos financeiros.

Outra questão que deve ser levantada está relacionada à prática dos lobistas. Ao defender interesses específicos e muitas vezes particularistas, o modo lobista de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que coíbe coalizões amplas e duradouras.

Todos esses fatos conjugados reforçam ainda mais um grande preconceito que existe com relação à atividade. Dependendo do segmento social que implementa a prática, esse preconceito aumenta ou diminui.

Se o lobbying é realizado por um grupo de pressão do setor financeiro, é um lobby do mal e, portanto, ilegítimo. Porém, se o lobbying é realizado por um grupo de pressão que congrega os interesses de trabalhadores ou de uma ONG ambientalista, então o lobbying realizado é considerado do bem e, portanto, louvável.

Ao defender interesses específicos e muitas vezes particularistas, o modo lobista de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que coíbe coalizões amplas e duradouras.

Com relação ao lobbying privado, o preconceito é ainda maior, pois ele é rapidamente relacionado ao abuso de poder econômico e à defesa de interesses egoísticos ou particularistas. No entanto, como é visto o lobby público? O lobbying de alguns setores governamentais é particularista, porém, não é visto como tal.

De nosso ponto de vista, isso ocorre pois não se vê o próprio Estado como lobista, defendendo interesses particularistas em seu próprio bojo. Se o interesse for do Estado, o interesse público vem em primeiro lugar e não há discussões sobre sua legitimidade ou não.

Os lobistas são os mais afetados por esse preconceito. A sociedade os vê de maneira negativa, pois é atribuída a eles imensa influência política e, portanto, um poder de transformação que nem sempre os mesmos possuem.

A não regulamentação da atividade também contribui para o que o estigma se perpetue, já que não há impedimentos legais para aqueles que exercem a profissão de maneira inapropriada.

### 3. O fim da clandestinidade?

Segundo Borin (1988), com a redemocratização do país, a ação dos grupos de pressão, que se concentrava sobre algumas figuras-chave do Poder Executivo, cedeu lugar a um trabalho especializado de persuasão, mediante dados, relatórios, visitas e trocas de opiniões. A “clandestinidade” do lobbying parecia estar chegando ao fim.

Assinalando mudanças, uma reportagem da revista Senhor de 31/08/1983 afirmava que o lobbying havia resolvido sair da clandestinidade e que era o negócio mais próspero da capital.

Segundo a reportagem, o manual de sobrevivência do empresariado em Brasília deveria destacar quatro instruções vitais:

- 1) “contratar um escritório de lobby ou nomear funcionários altamente qualificados da empresa para a função;
- 2) procurar conhecer os grandes anfitriões da cidade e frequentar as festas importantes;
- 3) pagar as contas de almoços e jantares com autoridades – do primeiro escalão ou não –, sempre com o cuidado de escolher os melhores restaurantes;
- 4) manter atualizado o fluxo de informações, colhidas diretamente nas fontes, sobre as tramas dos bastidores políticos e econômicos” (Op. cit., pg. 46).

É muito interessante observar a centralidade dada aos contatos (conhecer anfitriões, frequentar festas, pagar almoços) e as informações dos bastidores. O lobby proposto a partir dessas quatro instruções vitais é o que alguns lobistas chamam de lobby de badalação ou o lobby de colonistas sociais, o que não apresenta similaridade com a representação técnica feita por alguns escritórios de consultoria e lobbying hoje em dia.

Contudo, Barros (1991) ressalta que em Brasília há um estilo de vida social no qual as pessoas se visitam muito e no qual muitas coisas são resolvidas fora dos escritórios e dos gabinetes. Distantes de seus locais de trabalho, em um clube ou em um churrasco, burocratas ou políticos não estão desempenhando seus papéis sociais de políticos ou de burocratas, encontrando-se mais relaxados.

Segundo o autor, a importância do lobby social é tanta que o churrasco de final de semana virou uma instituição em Brasília. Parece existir um espaço privilegiado para o lobby de badalação e o lobby de colonistas sociais na capital federal.

Todavia, nem todos pensam assim. Em entrevista à revista Senhor de 31/08/1983, o lobista José Pereira Graça Couto declara: “Não acredito em lobby de badalação. O lobby é uma atividade profissional e só pode funcionar bem se for feito no Congresso. Porque é lá onde se defendem os grandes interesses de classe. Não importa se de direita ou de esquerda” (Op. cit., pg. 45).

As estratégias de lobbying que privilegiam os contatos são chamadas por Lemos (1988) de lobby social. Para o autor, o lobby social é aquele que se realiza nos encontros sociais, nos jantares e outras promoções. Porém, trata-se de um pré-lobby, dada sua descontração, não indo além de contatos.

Segundo a reportagem da Revista Senhor de 31/08/1983, havia outros esforços sendo feitos para que o lobbying deixasse a clandestinidade.

A reportagem assinalava a presença de 16 entidades classistas representadas por assessores parlamentares disputando, diariamente, espaço com assessores parlamentares de Ministérios e de órgãos estatais. Afirmava que a tendência era a ampliação da influência lobista e isso ocorria por dois motivos. O primeiro era a tentativa de regulamentação no Senado e o segundo a tentativa de criação, por parte dos lobistas, de uma associação, o que deveria imprimir um ritmo mais organizado ao trabalho.

De acordo com a reportagem, a criação da associação foi vetada pelo ministro Leitão de

Abreu, a quem estava subordinada a Superintendência de Assuntos Parlamentares na época. A idéia da associação era a de reunir todos os assessores parlamentares, da iniciativa privada e dos órgãos públicos, e o modelo seguiria os dos comitês de imprensa do Congresso e da Câmara. Segundo a reportagem, a justificativa era puramente profissional: “os *lobbystas* negam-se a ser vistos como *boys* de luxo ou corretores de plantão no Congresso e, por isso, reivindicam canais institucionais de diálogo” (Op. cit, pg. 46).

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, já que tanto a regulamentação quanto a associação de lobistas ainda não se concretizaram e o estigma de marginalidade do lobbying encontra-se mais forte do que nunca.

O fracasso dos esforços em arrefecer a imagem de clandestinidade do lobbying 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.

Acreditamos que a substituição de um termo por outro não diminuirá a carga negativa que o termo carrega. Apenas a definição da atividade e de seus limites éticos poderá arrefecer esse estigma.

Além da necessária definição da atividade e de seus limites éticos, o termo lobbying, apesar de utilizado erroneamente, está enraizado em nossa cultura política.

Já os termos relações governamentais e advocacy não são adequados para tal substituição, uma vez que descrevem outro tipo de atividade.

Segundo Mack (1997), o termo relações governamentais refere-se à aplicação de técnicas de comunicação por pessoas e instituições com o objetivo de afetar decisões de governo.

O termo pode ser visto também como gerenciamento de atividades legislativas e regulatórias conduzidas nos níveis federal, estadual e/ou municipal e inclui como uma de suas estratégias, o lobbying.

A atividade de relações governamentais envolve: a) suporte às atividades dos clientes; b) formulação de informações, análises, e estratégias de ação no *timing* correto para a intervenção política e c) monitoramento das ações governamentais e dos diversos atores envolvidos no processo de tomada de decisões.

Já a noção de *advocacy* aponta para uma ação coletiva, política, pública e embasada em valores e racionalidades (Rodrigues, 1999).

O termo traduz-se na ação de controle da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado, particularmente do poder Executivo. O processo de elaboração de legislação e de políticas públicas, além do acompanhamento e fiscalização de sua implementação, é uma ação de *advocacy*.

É a partir das causas a serem defendidas que lobbying e *advocacy* se diferenciam. Enquanto as estratégias de lobbying são formuladas com o objetivo de defender interesses, na maioria das vezes, privados ou específicos, o *advocacy* está voltado para a defesa de interesses públicos e universais, como os direitos humanos, a liberdade, a igualdade, o fim da fome mundial, o fim da escravidão, a defesa do meio ambiente, o controle da natalidade e etc. Esse termo é utilizado, sobretudo, pelas organizações não governamentais (ONG's) ao referirem-se às suas ações de pressão.

A substituição não seria adequada, pois enquanto o termo relações governamentais descreve uma atividade voltada para a construção de uma estratégia de comunicação entre empresas e governo e a sua administração, o termo *advocacy* se refere à pressão sobre causas universais e públicas, sendo largamente utilizado pelas ONG's. O lobbying, por sua vez, é uma das estratégias que podem fazer parte tanto de uma ação de relações governamentais, quanto de uma ação de *advocacy*.

De nosso ponto de vista, a clandestinidade e o estigma de marginalidade só serão superados quando alguns requisitos forem cumpridos:

- 1) campanha de esclarecimento sobre a legitimidade da atividade e suas vantagens para a democracia;
- 2) atuação ética e transparente;
- 3) respeito aos interesses públicos;

#### 4) regulamentação junto a todos os poderes da República.

Acreditamos que o lobbying possa representar uma grande contribuição ao processo legislativo, e sua regulamentação o legitimaria como parte desse processo, diminuindo a eficácia do tráfico de influência e da corrupção. Longe de ser condenado, o lobbying deve ser visto como um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos.

A declaração do Presidente Nacional do PT, José Genoíno, à Revista Comunicação Empresarial (1º trimestre de 2003), reafirma nossa argumentação. Segundo José Genoíno,

“o relacionamento das empresas com o Governo é legítimo, principalmente através de suas representações institucionais”. Ele acredita que a regulamentação do lobby pode arrefecer o preconceito sobre a atividade. As conseqüências da regulamentação seriam trazer a atividade para a esfera da institucionalidade e da transparência. “Hoje o lobby funciona por detrás da cortina, clandestinamente. É isto que o deteriora” (Op. cit., pg. 26).

### Considerações Finais

Existe um certo desconforto com relação à atividade, e isso é inegável. Quanto menos ideologizada e mais particularista nossa sociedade se torna, mais necessária se faz a discussão em torno do lobbying, pois há uma forte tendência de crescimento da atividade, principalmente em esfera federal.

E é nesse sentido que entendemos ser impossível analisar o cenário político brasileiro contemporâneo renegando o lobbying à marginalidade.

Acreditamos que lobbying é informação e que os lobistas ajudam o governo a criar uma visão global sobre o assunto em questão, levando informação e colocando o governo em contato com a iniciativa privada. Além disso, a assessoria parlamentar dos deputados federais e senadores é insuficiente face aos temas que os mesmos devem avaliar para votar.

Ao fornecer informações orientadas e usualmente moldadas de forma social, política e economicamente atraentes para o legislador, o lobista espera dele algum tipo de ação ou omissão.

De nosso ponto de vista, o lobbying é extremamente importante e efetivo ao mostrar ao legislador pontos de vista divergentes sobre o tema em discussão, tornando o processo de tomada de decisões mais transparente e desempenhando, assim, um destacado papel como força social de aproximação entre a sociedade civil e o Estado. (Figueira, 1987)

Isso porque os grupos de pressão utilizam o lobbying para esclarecer o legislador ou a autoridade pública sobre as decisões ou propostas que possam vir a ser encaminhadas como um mecanismo operacional de persuasão. Dessa forma, o lobbying deve ser visto como informação objetiva disponível para, em tempo hábil, instrumentar a melhor decisão.

Encaramos o lobbying como uma importante via de mão dupla no que tange a sua capacidade de captar, organizar, produzir e disseminar informações da sociedade civil para o Estado e do Estado para a sociedade civil.

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.

Ao oferecer informações imparciais, confiáveis e contrastáveis aos tomadores de decisão, os lobistas alcançam credibilidade transformando-se em fontes de informação. Ao se habilitarem enquanto fonte confiável, esses lobistas abrem um canal de interlocução com o Estado, garantindo que os interesses de seus clientes sejam ouvidos. Essa relação, sem dúvida é sustentada pela credibilidade daquele que fornece a informação e por isso os lobistas a tratam de maneira tão cuidadosa.

O lobbying pode ser visto como um instrumento democrático de representação de interesses e sua correta utilização possibilita o fortalecimento dos institutos democráticos. No momento em que os grupos de pressão passam a fornecer informações confiáveis e comprováveis aos tomadores de decisão - informações que supostamente os mesmos não detêm -, o Estado transforma esses grupos de pressão em interlocutores, convidando-os a emitir sua opinião quando necessário. Essas informações são essenciais para a maior clareza sobre o tema em questão e o lobbying passa a desempenhar um importante papel como canal de comunicação entre Estado e sociedade civil.

Porém, para afirmarmos que o lobbying traria maior transparência e refinaria o processo estatal de tomada de decisões fortalecendo a democracia teríamos que ter certeza que todos os interesses envolvidos nas questões discutidas estão sendo ouvidos. Porém, a decisão sobre qual grupo de pressão acessar é discricionariedade do tomador de decisão.

Não podemos deixar de ressaltar a parcialidade das informações fornecidas pelos grupos de pressão. Mais um aspecto subjetivo está em jogo: é o tomador de decisão quem interpreta os interesses e escolhe quais são os argumentos mais contundentes. Como o lobbying não é regulamentado e assim, os lobistas não são registrados, como o tomador de decisão pode ter certeza de com quem ele está falando e se os interesses representados são legítimos daquela classe ou grupo como um todo?

Acreditamos ser para diminuir essas dificuldades que os tomadores de decisão elegem alguns grupos de pressão específicos que passam a ser vistos como interlocutores qualificados. Estariam os tomadores de decisão dando voz e vez a todos ou estariam escolhendo aqueles grupos de pressão que se mostrem mais presentes e disponíveis?

É por isso que, para se tornar um interlocutor qualificado, o grupo de pressão deve ter uma presença organizada em Brasília a fim de manter um contato permanente com os tomadores de decisão estando sempre disponíveis. Apenas para cumprir essa etapa do processo de lobbying, recursos de monta são necessários.

Dessa forma, o argumento de alguns autores que afirmam que, idealmente, qualquer grupo de interesse ou pressão pode se associar a outros de mesmo tipo e que apresente os mesmos ideais e montar uma estratégia de lobbying no Congresso Nacional estaria posto a prova. Quando recursos de monta são necessários apenas para estruturar a presença do grupo de pressão em Brasília são necessários, como podemos afirmar que há condições iguais para todos? Como afirmar que o lobbying reforçaria o interesse público?

O fato de que apenas alguns segmentos da sociedade são aptos a implementar esse tipo de ação, leva a um desequilíbrio na esfera da representação de interesses.

Desse modo, é inegável que o lobbying apresenta um formato de articulação de interesses que acentua as divisões sociais e favorece os grupos que possuem maiores recursos financeiros.

Ao defender interesses específicos e muitas vezes particularistas, o modo lobista de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que coíbe coalizões amplas e duradouras.

Existe um paradoxo envolvendo essa atividade e que nossa pesquisa não respondeu, pois não se tratava no momento de sua condução, de questão essencial: Como uma sociedade marcada pela grande propriedade, pela escravidão, pelo patriarcalismo, pelo patrimonialismo e pelo coronelismo, profundamente desigual e pouco associativa ofereceu e continua a oferecer espaço para o desenvolvimento do lobbying?

O atual formato da representação de interesses no Brasil privilegia aqueles poucos grupos de pressão que tem condições e *expertise* para implementar ações de lobbying. Portanto, é difícil afirmar que em um futuro próximo o lobbying, mesmo quando utilizado de maneira ideal, possa se transformar em uma ferramenta que implemente a democracia enquanto canal de comunicação entre Estado e Sociedade Civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, MURILLO. 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.
- BARROS, Alexandre de S. C. - Lobby: como fazer o governo trabalhar para a sua empresa ... legalmente. São Paulo: Suma Econômica, 1991.
- 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.
- FARHAT, Saïd. Lobby: O que é. Como se faz. São Paulo, dezembro de 2003. Mimeo.
- FIGUEIRA, Archibaldo. Lobby: do fico à UDR. São Paulo:Ed. Sagra, 1987.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- 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.
- GRAZIANO, Luigi - Lobbying and the Public Interest, outline of a talk to be given at the 20th Annual Conference of Anpocs, Caxambu, Brasil, October, 22-26, 1996.
- LE MOS, Roberto Jenkins. Lobby: Direito Democrático. São Paulo: Ed. Sagra, 1988.
- MACK, Charles S. - Business, Politics, and the Practice of Government Relations. Quorum Books; September 30, 1997.
- RODRIGUES, Leda B. Grupos de pressão e grupos de interesse. Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- RODRIGUES, Ricardo. A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. In: RAP, RJ, 30 (1): 55-63. Jan/fev. 1996.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. Sociologia Política :elementos de Ciência Política. São Paulo : Difei, 1979.
- 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.

### **Matérias de Jornais e Revistas**

- CAMAROTTI, Gerson. Lobby sai das sombras. Jornal Correio Braziliense, 27/10/97. Pág. 8
- DAMIANI, Marco - Lobistas querem sair à luz. Revista Isto É Dinheiro, 05/06/2002.
- FRADE, Laura. Sou lobista e me orgulho. Revista Exame, 13/03/1986.
- LOPES, Marcelo. Relações mais que públicas. Revista Comunicação Empresarial. Ano 13, nº 46, 1º trimestre de 2003. (pág.20-29)
- MORETZ-SOHN, Claudia – A lucrativa indústria do ‘lobby’. Jornal O Globo, 29/04/1996, pág. 19. Caderno Economia.
- Lobby a descoberto: é o negócio mais próspero da capital. Profissional e à luz do dia. Revista Senhor, 31/08/1983.
- Lobista do Barulho: Agenda, fitas e vídeos do mundo de dinheiro e favores de Brasília. Revista Época, Ano IV, nº 180, 29/10/2001.
- Lobby: uma atividade que já ousa dizer seu nome. Jornal O Estado de Minas, 24/11/1996.

-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-

