

Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões-chave *Lobby: an introductory overview of eight key issues*

Wagner Pralon Mancuso¹
Andréa Cristina Oliveira Gozetto²

Resumo

Esse artigo tem como objetivo discutir oito questões-chave relativas à prática do lobby e, assim, contribuir para a melhor compreensão acerca da atividade no Brasil. As questões focalizadas no artigo são: O que é lobby? Quem faz lobby? Quais são os alvos do lobby? Em que momentos o lobby atua? Como os lobbies atuam? O que os lobbies buscam? Quão influentes são os lobbies? Como regulamentar o lobby?

Palavras-chave: lobby, representação de interesses, processo decisório, regulamentação do lobby

Abstract

The aim of this article is to discuss eight key issues related to lobbying activities: What is lobbying? Who lobbies? What are the main lobbyists targets? When do lobbyists tend to act? How do lobbyists usually act? What do lobbyists usually seek? How much influence do lobbyists exert? How to regulate lobbying activities? By focusing these key issues, we expect to contribute for a better understanding of lobbying practices in Brazil.

Keywords: lobbying, interest representation, decision-making process, lobbying regulation

Introdução

O fenômeno político que constitui o objeto desse artigo é o lobby, aqui entendido como a apresentação de demandas aos tomadores de decisões políticas.

A prática do lobby é amplamente difundida no Brasil. Ganhou força com a redemocratização do País ocorrida em meados da década de 1980, momento a partir do qual o processo de tomada de decisões públicas no País passou a se dar de forma mais aberta (Aragão, 1994; Oliveira, 2004; Mancuso, 2007).

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP)

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professora da Universidade Nove de Julho (UniNove)

O artigo está estruturado em torno de oito questões-chave, que serão tratadas sequencialmente. As questões são: (1) O que é lobby? (2) Quem faz lobby? (3) Quais são os alvos do lobby? (4) Em que momentos o lobby atua? (5) Como os lobbies atuam? (6) O que os lobbies buscam? (7) Quão influentes são os lobbies? (8) Como regulamentar o lobby?

1. O que é lobby?

A palavra lobby provém da língua inglesa e originalmente designa o salão de entrada de prédios. Nos países de língua inglesa, o uso desta palavra saltou da arquitetura para a política e passou a designar também a atuação de representantes de interesses que esperavam na entrada de prédios a passagem de tomadores de decisões públicas para apresentar seus pleitos.

A palavra lobby encontra-se hoje plenamente incorporada ao vocabulário da língua portuguesa. Na linguagem cotidiana, o termo lobby é usado de forma bastante ampla, para designar a defesa de interesses junto a quem pode tomar uma decisão. Nesse sentido informal, fala-se de lobby até mesmo quando um aluno solicita aumento de nota para um professor, quando um filho defende o aumento da mesada junto a seu pai, etc. Já na literatura acadêmica especializada, o conceito de lobby possui um sentido mais particular. Designa a defesa de interesses específicos junto ao poder público.

2. Quem faz lobby?

Nos sistemas políticos democráticos a atividade de lobby pode ser exercida por vários atores, desde o indivíduo isolado até as espécies mais diversas de coletividade.

Grande parte do trabalho do lobby, no entanto, é feito por dois tipos de entidades organizadas formalmente: a) aquelas que são voltadas, originalmente, para outras atividades econômicas ou sociais, mas que eventualmente praticam o lobby em defesa de seus interesses quando julgam necessário (por exemplo: empresas e igrejas) e b) aquelas que são essencialmente voltadas, por sua própria natureza, para o trabalho de lobby em nome de seus públicos-alvo ou membros – sejam eles indivíduos ou outras organizações (por exemplo: ONGs; confederações, federações e sindicatos de empresários e de trabalhadores; etc.).

Tais entidades que se destacam na prática do lobby procuram influenciar as decisões públicas, mas geralmente não aspiram elas mesmas à gestão direta do poder público. Nesse sentido se diferenciam de outro tipo de organização política – os partidos políticos. De fato, a maior parte dos partidos políticos que atuam em democracias se submete à disputa por votos na arena eleitoral para ascender diretamente à arena decisória, na qual as políticas públicas são formuladas e implementadas. Em outras palavras, os membros de partidos políticos podem fazer lobby, mas os partidos, enquanto organizações, também têm se especializado em outras atividades políticas (por exemplo: recrutamento de candidatos, disputa eleitoral, gestão direta do poder público).

3. Os alvos do lobby

Os lobistas têm como alvo as agências políticas incumbidas de tomar decisões que lhes despertam interesse. O conjunto de agências que podem tornar-se alvos do lobby é muito diversificado. Algumas vezes os alvos escolhidos são agências de organismos internacionais, tais como a União Europeia e o Mercosul. Outras vezes os alvos visados são agências da administração pública de nível nacional (presidência, ministérios, secretarias nacionais etc.) ou subnacional (governos estaduais e municipais, secretarias estaduais e municipais etc.), inclusive agências reguladoras da prestação de serviços públicos à iniciativa privada. A ação dos lobistas também é dirigida, com frequência, para organismos legislativos na esfera federal (Senado Federal e Câmara de Deputados), estadual (Assembleias Legislativas) ou municipal (Câmaras de Vereadores).

As decisões políticas que provocam a ação dos lobbies podem ser tomadas no âmbito de uma única agência ou podem envolver várias agências diferentes. A tramitação de um projeto de lei federal, por exemplo, envolve a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e a Presidência da República.

4. Em que momentos o lobby atua?

O lobby pode atuar em diferentes momentos do processo decisório. Sua ação pode remontar a momentos que antecedem o estágio deliberativo, como a escolha dos tomadores de decisão. O lobby também pode atuar durante o momento deliberativo propriamente dito, que inclui: a definição da agenda decisória; a formulação de propostas para lidar com os itens da agenda decisória; o debate e a negociação em torno das propostas existentes; e a tomada de decisão. As atividades de lobby podem ocorrer ainda nas fases do processo decisório que sucedem o estágio deliberativo, tais como a regulamentação das decisões tomadas e a avaliação e revisão de decisões.

Para exemplificar as ideias gerais apresentadas no parágrafo anterior, poderíamos pensar num caso mais específico: o lobby do empresariado durante o processo de produção legislativa de nível federal.

O lobby empresarial pode remontar ao momento em que é feita a escolha de indivíduos para ocupar cargos no âmbito do Poder Executivo Federal (Presidência da República) e do Poder Legislativo Federal (cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado Federal) que concedem aos seus ocupantes o direito de participar como tomadores de decisões no momento seguinte do processo de produção legislativa, o momento *deliberativo*.

Os empresários podem interferir, por exemplo, no processo de escolha por meio do qual os partidos políticos definem o nome dos correligionários que irão participar das eleições para o Executivo Federal e para o Legislativo Federal. Nessas oportunidades o empresariado tem duas opções: apoiar a candidatura direta de indivíduos oriundos das suas próprias fileiras e/ou defender a escolha de candidatos afinados com as suas posições. Os empresários também podem dirigir contribuições financeiras para a campanha eleitoral dos candidatos à Presidência da República e ao Congresso Nacional, que contam com sua preferência e/ou que são apontados pelos institutos de pesquisa como os contendores principais. Os empresários podem ainda vetar ou sugerir nomes para cargos relevantes na burocracia dos Ministérios, das instituições públicas de

financiamento da produção, das agências reguladoras e de vários outros organismos ligados ao Poder Executivo Federal. Os ocupantes desses cargos podem tornar-se elementos-chave no processo de produção legislativa, dependendo da natureza da proposição que estiver sendo considerada.

O segundo momento em que o empresariado pode fazer lobby é o momento *deliberativo*. O momento deliberativo compreende o período que vai da apresentação de propostas ao Poder Legislativo Federal até a votação pelos membros do parlamento sobre eventuais vetos presidenciais a estas proposições.

O lobby empresarial ao longo do momento deliberativo propriamente dito geralmente se desdobra em seis atividades: vigilância, acompanhamento, análise, tomada de posição, comunicação orientativa e exercício de pressão.

Em primeiro lugar, os agentes do lobby realizam um trabalho de *vigilância* para tomar conhecimento das proposições relevantes para o empresariado, que são apresentadas ao Poder Legislativo Federal por deputados federais, senadores ou pelo Poder Executivo.

Em segundo lugar, desenvolvem um trabalho de *acompanhamento* minucioso de cada passo da tramitação das matérias de interesse que ingressam nas casas do poder legislativo federal.

Em terceiro lugar, *analisam* cada uma das proposições de interesse que ingressam e tramitam no poder legislativo federal. O trabalho de análise envolve a elaboração de pareceres técnicos, que podem referir-se a: a) projetos originais; b) projetos apensados; c) projetos substitutivos; e, d) emendas a projetos originais, apensados ou substitutivos. Quando as proposições em questão são Medidas Provisórias, os pareceres podem referir-se ao texto original ou a emendas sugeridas por parlamentares.

Em quarto lugar, *adotam uma posição* diante de cada projeto, tendo como base os pareceres técnicos elaborados na fase anterior. A posição tomada sobre um projeto pode ser alterada por diversas razões. A mudança de posição pode estar ligada à adoção de um projeto substitutivo; à introdução de emendas no projeto original, que alteram significativamente seu conteúdo; ou ao surgimento de projetos novos apensados ao projeto original. A mudança de posição pode estar ligada também ao surgimento de novas informações, ponderações e pareceres.

A quinta atividade é a *comunicação orientativa*. Após analisar uma proposição e tomar uma posição diante dela, o lobby empresarial contata seus aliados, procurando formar coalizões em favor ou contra os projetos em tramitação. Por meio desse contato os lobistas informam seus possíveis aliados sobre a questão que está em jogo, comunicam a posição de suas organizações sobre a proposição e justificam a razão pela qual assumiram aquela posição.

Em sexto lugar, os lobistas se empenham no esforço de *pressão política*. A pressão corresponde à apresentação de demandas aos tomadores de decisão. Algumas vezes a pressão política é exercida “por dentro”, o que ocorre quando os tomadores de decisão convidam oficialmente os lobistas empresariais para participar de audiências públicas ou reuniões de trabalho e para apresentar sua posição em relação a um assunto ou a uma

proposição. Outras vezes a pressão é realizada “por fora”, casos em que os contatos não ocorrem em encontros oficiais e em que a iniciativa é tomada, na maior parte das vezes, pelos representantes do empresariado.

Quando uma proposição está tramitando na Câmara dos Deputados, no Senado Federal ou no Congresso Nacional (reunião das duas casas), a estratégia de pressão é sempre determinada pelas regras do Regimento Interno dessas instituições, que organizam o trabalho legislativo e que determinam os parlamentares que irão desempenhar papéis-chave no processo de negociação em torno da proposição. Os Regimentos Internos da Câmara, do Senado e do Congresso estabelecem, por exemplo, que uma parte significativa do trabalho legislativo seja realizada no âmbito de comissões temáticas permanentes e temporárias. Naturalmente, portanto, grande parte do esforço de pressão política realizado pelo empresariado industrial ocorre quando as proposições estão tramitando nas comissões. O esforço de pressão política também ocorre quando as proposições estão tramitando no plenário da Câmara, do Senado ou do Congresso.

Os poderes legislativos conferidos pela Constituição Brasileira ao poder executivo (poder de editar medidas provisórias; de iniciativa exclusiva em algumas matérias, como orçamento; de solicitar urgência para suas proposições; de vetar parcialmente ou integralmente algumas proposições aprovadas pelo Legislativo) permitem que ele desempenhe um papel de relevância crucial no processo de produção legislativa de nível federal do País. Sendo assim, o lobby empresarial possui forte incentivo para dirigir suas atividades para o Executivo, durante o processo legislativo. As atividades de lobby dirigidas ao Poder Executivo não se restringem aos casos em que o Executivo é o autor da proposição sob análise. As atividades de pressão sobre o Executivo também ocorrem durante a negociação em torno de proposições apresentadas por parlamentares, mas cujo conteúdo envolve diretamente, de uma maneira ou de outra, segmentos do Executivo.

Por fim, o lobby do empresariado também pode se estender ao terceiro momento da produção legislativa de nível federal, que sucede o momento deliberativo. Em primeiro lugar, esse momento abrange a fase de *regulamentação* das decisões tomadas anteriormente, tendo em vista a implementação dessas medidas. Frequentemente a regulamentação das decisões é feita por meio de atos, portarias, circulares, notas técnicas e outros instrumentos à disposição da burocracia do Poder Executivo Federal. Em segundo lugar, esse momento inclui uma eventual fase de *revisão judicial* das decisões. De fato, o recurso ao Poder Judiciário é sempre uma alternativa à disposição das entidades que representam o empresariado, quando essas entidades consideram que seus filiados estão sendo ilegalmente prejudicados por alguma decisão do poder público.

5. Como os lobbies atuam?

Os lobistas podem utilizar uma enorme variedade de procedimentos em seu trabalho de defesa de interesses ao longo de processos decisórios. Em seguida relacionamos alguns procedimentos utilizados com maior frequência. Esses procedimentos podem ser utilizados isoladamente ou em conjunto.

Um dos mecanismos mais utilizados é o contato direto com o tomador de decisões e/ou com seus assessores. O contato pode se dar em situações formais, tais como reuniões

marcadas no local de trabalho do tomador de decisões, ou eventos promovidos na sede da entidade que abriga o lobista (congressos, seminários, debates etc.). Em geral, os lobistas aproveitam o contato para apresentar documentos que expõem e justificam as reivindicações da entidade que representam. Frequentemente as justificativas são reforçadas por informações técnicas colhidas pelos lobistas. Às vezes as reivindicações assumem diretamente a forma de minutas de projetos de lei, regulamentações e medidas provisórias, sugestões de emendas a projetos existentes, etc.

O contato direto entre lobistas e tomadores de decisões (e/ou seus assessores) também pode ocorrer em situações informais tais como almoços, jantares, festas, etc.

Outro mecanismo muito utilizado pelos lobistas é o contato indireto com os tomadores de decisão através de correspondências (fax, telegrama, telefonema, carta, etc.), abaixo-assinados ou interlocutores que dispõem de acesso mais fácil a eles. Frequentemente os lobistas incentivam os membros de suas entidades a enviar correspondências para os tomadores de decisões. Dessa forma procuram mostrar aos mesmos que a posição defendida é legítima, porque conta com forte apoio de muita gente.

Muitos lobistas apresentam suas demandas participando diretamente em consultas e audiências públicas promovidas pelos tomadores de decisões. Há lobistas que aproveitam a ocasião proporcionada pelas reuniões de organismos consultivos ou deliberativos dos quais fazem parte (comissões, conselhos, grupos de trabalho, etc.).

Diversos lobistas procuram ganhar o apoio da opinião pública para suas demandas, apresentando-as e justificando-as através da mídia. Há lobistas que preferem pressionar os tomadores de decisões, divulgando na mídia a posição que estes assumem diante das demandas apresentadas. A premissa subjacente é que os tomadores de decisões preferem não ver os seus nomes associados publicamente a decisões impopulares.

Os lobistas também podem apresentar suas demandas organizando protestos e manifestações públicas.

6. O que os lobbies buscam?

Muitas entidades que empreendem a atividade de lobby possuem como finalidade principal a obtenção de vantagens materiais para seus membros ou para seu público-alvo. No entanto, o auto-interesse material nem sempre é o fator determinante. De fato, a atuação do lobby pode ser motivada por diversos fatores, tais como, por exemplo:

- a) convicções ideológicas (grupos que apoiam ou combatem a pena de morte e o aborto);
- b) princípios religiosos (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Conselho Nacional das Igrejas Cristãs no Brasil (CONIC);
- c) defesa do interesse público (entidades ambientalistas e de defesa dos direitos do consumidor);
- d) defesa de segmentos sociais específicos (grupos indigenistas, de amparo a crianças carentes, de apoio a portadores de deficiências, entre outros);

Ou ainda por outros fatores. Com muita frequência as entidades são impulsionadas por motivações simultâneas de natureza diversa.

7. Quão influentes são os lobbies?

Avaliar a influência do lobby sobre as decisões tomadas pelas agências públicas é uma tarefa árdua. A principal dificuldade decorre do fato de que a correspondência entre as demandas apresentadas pelo lobby e a decisão tomada por uma agência pode ser insuficiente para indicar a influência do lobby. Ou seja: teoricamente, a decisão tomada por uma agência pode ser independente das demandas de um lobby, mesmo quando as satisfaz. Na verdade, a decisão satisfatória pode resultar de outros fatores tais como: a) as convicções pessoais dos decisores; e, b) as pressões oriundas da base eleitoral dos decisores, da opinião pública, da imprensa e/ou de outras agências públicas. Na presença desses fatores a decisão da agência poderia ter sido tomada mesmo que o lobby não tivesse apresentado suas demandas.

Outra dificuldade deriva do fato de que a influência do lobby nem sempre se dá sobre questões que já figuram na agenda decisória das agências públicas. A influência dos lobbies também se mostra quando eles *excluem* da agenda decisória das agências públicas questões sensíveis que poderiam lhe trazer prejuízos, evitando assim que haja debate e deliberação livres sobre elas. Essa outra face do poder dos lobbies - que consiste em dar origem a "não-decisões" - também é extremamente importante, embora seja muito menos aparente e difícil de investigar (Bachrach & Baratz, 1963).

A influência do lobby não deve ser entendida apenas como uma variável independente que ajuda a explicar, em alguns casos, as decisões tomadas pelas agências públicas. A influência do lobby também pode ser vista como uma variável dependente, que recebe o impacto de fatores diversos. Abordaremos em seguida quatro fatores que atuam sobre a influência dos lobistas: a) os recursos políticos por eles possuídos e utilizados; b) o contexto do lobby; c) a natureza das decisões a serem tomadas; e, d) as características da agência pública visada.

Recursos

A expressão recurso político designa todo elemento que um lobista pode utilizar para intervir no trabalho de uma agência pública encarregada de tomar decisões que lhe interessam.

O quadro I relaciona alguns recursos que podem incrementar a influência das entidades que fazem lobby. A lista é obviamente ilustrativa e não-exaustiva. A quantidade e a diversidade de recursos políticos à disposição de cada lobby variam de caso a caso e também variam ao longo do tempo.

Quadro I - Recursos Políticos

Dinheiro. Recurso polivalente por excelência porque pode viabilizar o acesso do lobby a vários outros recursos políticos, tais como informações, bons funcionários, equipamentos, instalações, contribuições de campanha, etc. O dinheiro também pode ser utilizado para fazer lobby de forma ilícita (corrupção).
Quantidade de membros. Uma entidade com muitos membros pode promover campanhas, mobilizações e protestos grandiosos. Além disso, suas orientações podem interferir sobre o voto de muitos eleitores incumbidos de escolher os tomadores de decisões.
Representatividade. A entidade que representa um percentual significativo de seus filiados potenciais tende a ser reconhecida como uma interlocutora legítima pelos tomadores de decisões.
Lideranças e funcionários dedicados ao trabalho em tempo integral, com boa formação intelectual, com experiência no trabalho de lobby, familiarizados com a estrutura da agência-alvo e com os processos de tomada de decisão seguidos por ela e bem relacionados com os tomadores de decisões.
Informações necessárias para a tomada de decisões.
Apoio de cidadãos "notáveis".
Prestígio junto aos tomadores de decisão, à opinião pública e/ou à imprensa.
Acesso aos tomadores de decisões. Em geral o acesso depende de outros recursos como prestígio, informações valiosas, quantidade de membros, contribuições de campanha, etc.
Tempo. A probabilidade de que uma entidade tenha as suas demandas atendidas aumenta à medida que também aumenta o tempo disponível para o lobby.

Fonte: os autores

Os recursos políticos de que as entidades dispõem constituem apenas fontes *potenciais* de influência sobre as agências decisórias. De fato, é plausível supor que a utilização de recursos políticos pode aumentar a chance de sucesso de um lobby. No entanto, a relação esperada entre o uso de recursos políticos e o sucesso do lobby não é uma relação linear positiva do tipo "quanto maior o empenho de recursos políticos, maior o sucesso". A influência efetiva depende da disposição dos lobbies de mobilizar os recursos disponíveis e da capacidade de mobilizá-los com habilidade e eficiência (Dahl, 1989).

Contexto (outros atores e “momento político”)

Outro elemento que pode afetar a influência do lobby é o contexto em que ele se dá. A influência de um lobby tende a ser fortalecida quando ele recebe apoio de fontes tais como outros lobbies, lideranças políticas, personalidades famosas, imprensa ou da opinião pública. Por outro lado, a influência do lobby tende a diminuir quando é fortemente contraposta por outros atores poderosos.

Outro fator importante para a influência do lobby são as características do momento em que o lobby ocorre (concepções ideológicas predominantes, conjuntura internacional, etc.). É plausível supor, por exemplo, que uma entidade empresarial que solicita ao

governo um programa de auxílio para as empresas filiadas tenderá a ser menos bem sucedida em tempos de corte de gastos públicos, predominância de concepções liberais e retração da demanda externa pelos produtos do setor. No entanto, graças a outros fatores (utilização bem sucedida de recursos políticos, tratados acima), a entidade poderá ter sua demanda atendida mesmo em situações adversas.

Natureza da decisão

A ideia de que a influência dos lobbies está relacionada à natureza das decisões a serem tomadas é inspirada no trabalho clássico do cientista político norte-americano Theodore Lowi.

Lowi (1964) classifica as políticas públicas, quanto à sua natureza, em três tipos: distributivas, regulatórias e redistributivas.

As políticas distributivas são as decisões voltadas para o favorecimento de clientelas específicas. Elas podem ser tomadas independentemente umas das outras. Como elas também podem ser facilmente multiplicadas, vários interesses podem ser atendidos simultaneamente. Dessa forma, predomina na "arena" distributiva uma relação pouco conflituosa, de "não-interferência mútua" entre os interesses que se dirigem à agência decisória.

As políticas regulatórias são decisões expressas em termos gerais que estabelecem de forma clara os favorecidos e os não-favorecidos. Diferem, portanto, das políticas distributivas, decisões específicas voltadas para o atendimento de "clientes" das agências. Diferem também das políticas redistributivas, porque ao contrário dessas o seu impacto se exerce sobre agregados menos abrangentes que as classes sociais. Ao contrário das políticas distributivas, as políticas regulatórias tendem a gerar relações conflituosas. Atores afetados de forma semelhante pela política regulatória podem formar coalizões e lutar contra atores com interesses diferentes dos seus.

As políticas redistributivas são decisões que repercutem sobre a alocação da propriedade, da riqueza ou da renda. O impacto dessas decisões atinge agregados cuja abrangência pode ser identificada a das classes sociais. Assim como as questões regulatórias - às vezes ainda mais que aquelas - as questões redistributivas tendem a gerar relações conflituosas entre os interesses implicados.

Para Lowi, portanto, a natureza de cada tipo de decisão tende a gerar um padrão determinado de relação política entre os atores sociais envolvidos. Menos conflituoso no caso das políticas distributivas, mais conflituoso no caso das políticas regulatórias e redistributivas.

Como foi visto anteriormente, a influência dos lobbies tende a ser maior quando o conflito em torno das decisões a serem tomadas é menor (ou seja, quando não há atores relevantes defendendo posições opostas). Sendo assim, é plausível supor que a influência dos lobbies será maior no caso de decisões de natureza distributiva (menos conflituosas) do que no caso de decisões de natureza regulatória e redistributiva (mais conflituosas).

Características da agência pública visada

A relação entre um lobby e qualquer agência decisória pública pode ser situada em um dos inúmeros pontos compreendidos pelo continuum que vai da autonomia plena à total captura. A posição que cada relação específica ocupa nesse continuum só pode ser esclarecida mediante investigações caso a caso.

Excluído o caso extremo em que a agência se encontra totalmente capturada, é impróprio considerar nos casos restantes que as agências decisórias públicas são meros objetos expostos à influência dos lobbies. Nesses casos restantes a influência do lobby não depende apenas dos recursos políticos que este mobiliza, nem do contexto, nem da natureza da decisão a ser tomada. Depende, também, da posição dos tomadores de decisões durante os processos de negociação das demandas apresentadas.

É verossímil a premissa de que todo tomador de decisão é um indivíduo racional com informações limitadas, ou seja, um indivíduo que, ao tomar suas decisões, procura realizar seus interesses - egoístas ou não-egoístas - por meios que considera “eficientes e efetivos”, a partir das informações de que dispõe, sejam elas verdadeiras ou não. O interesse de um tomador de decisões pode corresponder, simultaneamente ou não, à obtenção de vantagens materiais em benefício próprio (vantagens financeiras, contribuições de campanha, etc.), à maximização de votos, ao êxito na carreira profissional escolhida, ao atendimento de suas convicções ideológicas, ao cumprimento do que considera ser o seu dever, à promoção do desenvolvimento econômico, à satisfação altruísta das necessidades de um segmento social ao qual não pertence, à realização de algo que considera justo, à obediência das diretrizes partidárias, à defesa de interesses regionais, à obtenção de popularidade e a uma infinidade de outras motivações. O interesse de um tomador de decisões pode torná-lo mais ou menos favorável, contrário ou indiferente em relação às demandas do lobby.

O trabalho dos lobistas consiste em usar seus recursos políticos para transmitir informações que convençam os decisores de que o atendimento das demandas do lobby satisfará não apenas os interesses daquele lobby, mas também os interesses dos próprios decisores. No entanto, nem sempre um lobby atua sozinho (contexto). Outros lobbies podem utilizar seus recursos políticos para transmitir informações que reforçam ou contradizem as informações inicialmente dirigidas para os tomadores de decisões.

Às vezes os lobbies são bem sucedidos, outras vezes não são. De qualquer modo, os tomadores de decisões não devem ser vistos como meros receptores passivos de informações. Eles também podem dirigir informações para os lobistas e seus grupos de interesse e, dessa forma, interferir sobre as reivindicações que eles apresentam.

8. Como regulamentar o lobby?

Como discutimos na seção 6, não é possível definir de antemão os propósitos do lobby. Há lobbies que fornecem informações e ideias para os tomadores de decisão durante o processo deliberativo, contribuindo assim para que boas soluções sejam encontradas. Nesse caso, o efeito do lobby pode ser socialmente positivo. No entanto, o lobby pode tomar também a forma de práticas ilícitas de defesa de interesses e, quando isso ocorre,

às vezes se torna alvo de denúncias feitas pela mídia, bem como da investigação dos órgãos públicos competentes.

Comparativamente, a mídia nacional tem dado maior destaque à prática do lobby ilícito, fonte de escândalos políticos. Os escândalos políticos ligados ao lobby ilícito muitas vezes são acompanhados por tentativas de regulação do lobby. Todavia, a onda de interesse pela regulação do lobby geralmente refluí à medida que os escândalos paulatinamente perdem destaque. Em 1989, o então senador Marco Maciel (DEM-PE) apresentou o primeiro projeto de lei para regulamentar a atividade (PLS Nº 203/1989). Passados mais de 20 anos, este projeto ainda encontra-se engavetado na Câmara dos Deputados (agora como PL Nº 6.132/1990), depois de ter sido aprovado pelo Senado Federal. Em maio de 2007, um novo projeto de regulamentação do lobby, apresentado pelo deputado federal Carlos Zaratini (PT-SP) (PL Nº 1.202/2007), foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados. A tramitação deste projeto também não avançou. Além dos projetos de Maciel e Zaratini, havia em 2010 outras onze proposições com o objetivo de regulamentar o lobby no Brasil – 6 projetos de resolução da Câmara, 1 projeto de resolução do Senado e 4 projetos de lei.

Recentemente, o Poder Executivo Federal mostrou interesse em regulamentar a prática do lobby. Há pouco mais de dois anos, entre 10 e 12 de novembro de 2008, foi realizado em Brasília (DF) o “Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil”, promovido pela Controladoria-Geral da União, pela Casa Civil da Presidência da República, pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e pelo Centro Universitário de Brasília. Desse seminário foram convidados a participar diversos ministros e ocupantes de cargos de primeiro escalão do governo federal, bem como senadores, deputados, profissionais do lobby e acadêmicos – entre eles, os autores desse artigo. Um dos resultados do seminário foi a elaboração de um anteprojeto de lei para a regulamentação do lobby no âmbito dos três poderes da República. A elaboração do anteprojeto foi coordenada pela Controladoria-Geral da União, com a participação de outras agências como a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Justiça, a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Associação de Juízes Federais e a Associação Nacional dos Procuradores da República. Até agora, no entanto, a proposição não foi efetivamente enviada à apreciação do Congresso.

Além disso, o penúltimo presidente da Câmara dos Deputados, o então deputado federal e hoje vice-presidente da República, Michel Temer (PMDB/SP), ao tomar posse no cargo no início de fevereiro de 2009, prometeu publicamente que colocaria o projeto de regulamentação do lobby em votação durante seu mandato (Folha de São Paulo, 04/02/2009), o que não ocorreu.

O objetivo da regulamentação do lobby é dar maior transparência à prática junto aos três poderes da República. A regulamentação do lobby não deve ser vista como uma panaceia para os problemas relacionados à atividade, pois focaliza essencialmente o lobby lícito, e é questionável sua capacidade de banir o lobby ilícito, feito por definição

ao arrepio da lei, sob as formas de corrupção, tráfico de influência e outros crimes já tipificados pela legislação nacional³.

A regulamentação do lobby tende a ser mais eficaz quando concebida como uma medida que integra uma estratégia multifacetada de combate ao lobby ilícito, ao lado de outras medidas tais como: o aperfeiçoamento e a aplicação efetiva dos mecanismos de controle internos e externos já existentes; a vigilância ativa da mídia, da oposição e da sociedade como um todo; o aumento da transparência e da participação pública nos processos decisórios; e, a autorregulamentação da atividade pelos próprios lobistas com a criação de um código de conduta cujo cumprimento seja exigido pelos praticantes da atividade.

Referências

ARAGÃO, Murillo de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Ed. Maltese, 1994.

BACHRACH, Peter, BARATZ, Morton S. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, n. 3, 1963.

DAHL, Robert. **Who Governs? Democracy and power in an american city**. New Haven: Yale University Press, 1989.

LOWI, Theodore. American business, public policy case-studies, and political theory. **World Politics**, n. 16, 1964.

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

OLIVEIRA, Andréa C. J. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp), 2004.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília (CEPPAC/ICS/UnB), 2007.

³ Para uma discussão mais detalhada acerca da regulamentação do lobby, consultar Oliveira (2004) e Santos (2007).