

Lobby e políticas públicas no Brasil¹

Wagner Pralon Mancuso²

Andréa Cristina Oliveira Gozetto³

1. O que é lobby

definida Lobby é uma palavra procedente do idioma inglês, que originalmente designa o salão de entrada de um edifício. Com o tempo, a palavra adquiriu um significado adicional naquele idioma, passando a designar também a ação de indivíduos que aguardavam a passagem de tomadores de decisões políticas pelos salões de entrada dos edifícios em que estes se hospedavam ou trabalhavam, para tentar abordá-los e apresentar-lhes seus pleitos. A palavra lobby foi incorporada ao vocabulário do idioma português, e de vários outros idiomas, em ambos os sentidos. Neste trabalho focalizamos o lobby em sua acepção política, definindo-o como a defesa de interesses junto a membros do poder público que tomam decisões. Entendemos que o lobby é um fenômeno político de presença difusa e marcante no ciclo das políticas públicas no Brasil (Vianna, 1994; 1998; Oliveira, 2004; Fahrat, 2007; Mancuso, 2007; Thomas, 2010).

2. Quem faz lobby

Diversos atores e organizações fazem lobby durante o processo de produção de políticas públicas no Brasil. Tais atores e organizações estão situados na esfera do estado, do mercado e da sociedade civil. Na esfera do estado, há lobbies em defesa dos interesses da União, dos estados e dos municípios, em torno de decisões que definem a

¹ Trabalho preparado para apresentação no Colóquio Internacional “Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes”, realizado no Institut des Amériques, Paris, França, nos dias 05 e 06 de julho de 2012. Publicado em 2013 pela Editora Juruá e FGV – Direito RJ, na coletânea “As ideias também importam – Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil”, organizada por Melina Rocha Lukic e Carla Tomazini.

² Doutor em ciência política pela USP. Professor do curso de graduação em gestão de políticas públicas da USP. Professor e orientador credenciado nos programas de pós-graduação em ciência política e relações internacionais da USP.

³ Pós-doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/EAESP. Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP. Professora e pesquisadora da Universidade Nove de Julho (UNINOVE).

o lobby - estado

distribuição de responsabilidades e receitas tributárias entre os entes federativos. Nos três níveis de governo, durante o processo de elaboração do orçamento, muitas agências da administração pública direta e indireta fazem lobby para conquistar recursos, mantê-los ou ampliá-los. Integrantes de agências públicas também fazem lobby quando entram em conflito com integrantes de outras agências em torno de *policies* específicas (por exemplo: o conflito entre o ministério da fazenda, por maior arrecadação tributária, e o ministério da indústria, pela concessão de benefícios tributários a setores industriais; o conflito entre o ministério do desenvolvimento e o ministério do meio ambiente, em torno da construção de hidrelétricas em áreas de floresta; o confronto entre o ministério da agricultura e os ministérios do meio ambiente, da saúde e do desenvolvimento agrário, em torno da questão dos organismos geneticamente modificados). Há lobbies em defesa de setores do funcionalismo público (p. ex.: forças armadas, polícias estaduais). Ainda no âmbito do funcionalismo público, o lobby também pode ser feito em nome de interesses mais abrangentes, tais como a preservação de regimes especiais de previdência.

Na esfera do mercado situam-se as empresas privadas e seus trabalhadores, envolvidos na produção, distribuição e comercialização de bens e serviços, assim como as associações de ambos os segmentos. No segmento empresarial o lobby pode ser feito em defesa de uma única empresa (p. ex.: durante processos licitatórios); das empresas de um mesmo setor ou região (p. ex.: o lobby dos bancos, da indústria farmacêutica ou da Zona Franca de Manaus), ou ainda em defesa do segmento como um todo (p. ex.: o lobby do empresariado pela redução do custo Brasil, expressão que engloba os fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país vis-à-vis as empresas de outros países). No caso dos trabalhadores, o lobby também pode ser feito em defesa dos empregados de uma empresa (p. ex.: pela garantia do emprego em empresas que passaram por privatização, fusão ou aquisição), dos trabalhadores de um setor (p. ex.: pelo monopólio do exercício da profissão de jornalista aos formados na área), ou de toda a classe (por exemplo: pela redução da carga horária semanal de trabalho).

Na esfera da sociedade civil encontra-se uma miríade de organizações que não se situam nas esferas do estado ou do mercado, mas também fazem lobby para defender convicções ideológicas (p. ex: os ideais do liberalismo econômico); promover princípios religiosos (p. ex: o lobby da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil); proteger interesses difusos (p. ex: combate à corrupção, direitos do consumidor, direitos humanos, desenvolvimento sustentável);

apoiar causas de minorias desprivilegiadas (p.ex.: sem-teto, indígenas, crianças carentes, vítimas de acidentes naturais, portadores de deficiências ou doenças graves) e para diversos outros fins.

3. Os alvos dos lobbies

Em linhas gerais, podem tornar-se alvos de lobbies todos os membros do poder público que tomam decisões capazes de afetar os interesses dos atores e organizações mencionados acima. No plano interno, os alvos dos lobbies encontram-se nos três poderes do estado – legislativo, executivo e judiciário –, tanto em âmbito nacional, quanto subnacional. No plano externo, os alvos encontram-se em órgãos do poder público de outros países, ou então em processos decisórios supranacionais, de alcance regional ou global.

No Brasil, o lobby junto ao legislativo pode ser feito, em âmbito nacional, diante da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e, em âmbito subnacional, diante das assembleias legislativas estaduais e das câmaras municipais de vereadores. Em todas as Casas legislativas, a tomada de decisão atravessa diversos estágios, e o lobby pode ocorrer em qualquer um deles: a formulação das proposições; a discussão e a votação das proposições, nas comissões e em plenário; a sanção ou veto (parcial ou total), pelo chefe do poder executivo, ao texto aprovado pelo parlamento⁴; e a votação dos parlamentares sobre vetos eventualmente interpostos pelo chefe do executivo. No Brasil, tanto em âmbito nacional quanto subnacional, o poder executivo desempenha um papel significativo na produção legislativa, pois o presidente, os governadores e os prefeitos, além de deterem poder de veto total ou parcial em muitos casos, também são autores de grande parte das proposições transformadas em normas jurídicas (Figueiredo e Limongi, 1999). Sendo assim, os lobbies têm um forte estímulo para interpelar o poder executivo durante o processo legislativo, e o fazem não somente nos casos em que este poder é o autor da proposição sob análise, mas também durante a tramitação de projetos de parlamentares, em que o governo se envolve como parte interessada, ou como árbitro de conflitos entre interesses diversos (Mancuso, 2003).

⁴ Há casos em que o texto aprovado pelo parlamento não é remetido à apreciação do chefe do executivo. Esses casos estão previstos nas regras que regem a tramitação dos diversos tipos de proposições legislativas nas diferentes Casas Legislativas.

Executivo

O lobby junto ao executivo não se restringe aos casos em que este participa no processo de produção legislativa. Os lobbies também se dirigem ao executivo, em âmbito nacional e subnacional, com vistas às decisões administrativas que se encontram sob sua alçada. Como dito acima, a chefia do executivo é ocupada pelo presidente da república, em nível nacional; pelos governadores, em nível estadual; e pelos prefeitos, em nível municipal. Os chefes do executivo são auxiliados por ministérios (em nível nacional), secretarias (em nível nacional, estadual e municipal) e, eventualmente, por outros órgãos de consulta e assessoramento. Esses organismos de auxílio são dirigidos por pessoas nomeadas pelos chefes do executivo. Para o desempenho de suas atribuições, os chefes do executivo, bem como seus auxiliares mais próximos (ministros ou secretários), contam com a estrutura da administração pública, que abrange tanto a administração direta (organizações integradas à chefia do executivo ou aos ministérios e secretarias), quanto a administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas). O lobby no executivo pode ter como alvo os chefes deste poder, seus auxiliares mais próximos (ministros e secretários), bem como os funcionários de diversos escalões da administração pública direta e indireta. O lobby junto ao executivo pode ocorrer durante a formulação de programas, projetos e políticas, bem como durante sua implementação, que usualmente envolve atos administrativos tais como a contratação de obras, serviços e compras; a celebração de convênios; a concessão de empréstimos, permissões e licenças, dentre outros.

quem

momento

No Brasil, a prestação de muitos serviços públicos é concedida à iniciativa privada e orientada por agências reguladoras específicas (p. ex.: Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Transportes Terrestres). Outras agências reguladoras orientam atividades econômicas privadas de grande interesse público (p. ex.: a Agência Nacional de Saúde Suplementar controla os planos de saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária exerce o controle sanitário de produtos tais como medicamentos e alimentos). As agências reguladoras, ligadas à administração indireta do poder executivo, também são alvos importantes dos lobbies de segmentos sociais afetados pela sua atuação (Baird, 2012).

Por sua vez, o lobby junto ao judiciário pode se dirigir a órgãos de primeira instância (juízes singulares), bem como a órgãos colegiados de instância superior (tribunais estaduais e regionais, tribunais superiores e Supremo Tribunal Federal). O lobby no judiciário ocorre, sobretudo, em duas circunstâncias. Em primeiro lugar,

Agências
Regula
doras

Judiciário

2 circunstâncias

①

quando as organizações auxiliam o acesso de representados ao sistema judiciário, seja patrocinando ações judiciais, seja prestando assessoria jurídica durante a tramitação de processos já instaurados (por exemplo, organizações que representam os sem-teto, patrocinando e acompanhando ações judiciais para evitar o despejo de seus representados). Em segundo lugar, o lobby no judiciário também ocorre quando organizações atuam para instruir deliberações judiciais, solicitando o direito de intervir como *amici curiae* (Razaboni, 2010) ou atendendo a convites de juízes para participar em audiências públicas. Alguns casos recentes de audiências públicas promovidas pelo STF, com ampla participação de representantes de segmentos sociais, foram as audiências sobre o início da vida (na controvérsia sobre a utilização de células-tronco embrionárias, obtidas de embriões humanos, para fins de pesquisa e terapia), a descriminalização do aborto de fetos anencéfalos e as políticas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior.

Até aqui tratamos dos alvos dos lobbies brasileiros no plano interno. Todavia, os lobbies podem atuar também no plano externo. Neste plano, os alvos dos lobbies podem ser os membros do poder público de um país determinado. A forma de organização do poder público varia de país para país, e tomadores de decisões de diversos níveis – das mais localizadas às mais abrangentes – podem tornar-se alvos da pressão de lobbies. Um exemplo da atuação de lobbies brasileiros junto a decisores de outros países é dado pela UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), que possui escritórios de representação nos EUA e na Europa (Consentino, 2011).

Outro alvo externo de lobbies nacionais são os processos decisórios supranacionais, de âmbito regional ou global. Um exemplo deste caso é a atuação de lobbies do empresariado brasileiro, com vistas a influenciar a posição do país em negociações regionais ou globais de liberalização comercial – por exemplo, as recentes negociações realizadas no âmbito do MERCOSUL – Mercado Comum do Sul (Araújo, 2008); da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas (Oliveira, 2003); ou da OMC – Organização Mundial do Comércio.

4. Quando e como os lobbies atuam

De modo geral, a atuação dos lobbies diante de seus alvos pode ocorrer em três momentos: na escolha dos decisores, nas etapas do processo decisório e nas etapas que o sucedem. Há modalidades de atuação típicas de cada momento, que serão discutidas

abaixo. Entretanto, deve-se levar em conta que cada alvo é submetido a regras específicas que regem sua composição e funcionamento, e definem as oportunidades de atuação abertas para os lobbies. O respeito a essas regras distingue o lobby lícito do ilícito, ponto ao qual tornaremos na seção seguinte.

O trabalho dos lobbies pode remontar ao momento de escolha dos decisores. Aqui, o objetivo dos lobbies é favorecer a escolha de decisores alinhados aos interesses defendidos. Nesse caso, a atuação pode ocorrer em duas circunstâncias. A primeira é a definição dos indivíduos que ocuparão cargos com poder de decisão. A segunda é a escolha, dentre os ocupantes desses cargos, daqueles indivíduos que efetivamente tomarão decisões referentes ao interesse defendido.

Quanto à primeira circunstância, há, no caso brasileiro, três formas de acesso a cargos com poder de decisão: concurso público, eleição e nomeação. No âmbito do poder executivo, em nível nacional e subnacional, o concurso público é uma forma de acesso a cargos com poder de decisão, em diversos escalões das organizações da administração pública direta e indireta. No âmbito do poder judiciário, o ingresso na magistratura de carreira também depende de aprovação em concurso público. Não há forma lícita de influência dos lobbies sobre a escolha de decisores quando esta se dá mediante concurso público.

Eleição é a forma de acesso à chefia do poder executivo e aos assentos do poder legislativo, em nível nacional e subnacional. Nesse caso, os lobbies podem atuar na definição das candidaturas, estimulando a apresentação de candidatos simpáticos aos interesses por eles defendidos (Silva, 2002; Rodrigues, 2006). E, uma vez definidas as candidaturas, os lobbies podem tentar influenciar o resultado das eleições, contribuindo para o êxito de candidatos favoráveis – por exemplo, estimulando o financiamento de suas campanhas ou prestando outras formas de apoio eleitoral (declarações públicas, organizações de eventos, etc.) (Cervi, 2010; Scheffer e Bahia, 2011; Lazzarinni et alii, 2011; Mancuso e Speck, 2012).

Nomeação é outra forma de acesso a cargos com poder de decisão. Os chefes do poder executivo podem nomear e exonerar seus auxiliares diretos, bem como os ocupantes de numerosos cargos em comissão e funções de confiança, situados em diversos escalões da administração pública direta e indireta. O presidente da república e os governadores também nomeiam membros de diversas instâncias superiores do poder

judiciário⁵. No caso das nomeações, os lobbies podem atuar junto àqueles que têm poder de nomear (e, quando for o caso, de exonerar), para que eles escolham decisores simpáticos aos interesses defendidos; e vetem (ou exonerem, quando possível) decisores ligados a interesses opostos.

Quanto à segunda circunstância, há casos em que os lobbies podem atuar, antes que se inicie o processo decisório, para atrair decisores favoráveis a suas causas específicas. No âmbito do legislativo, em nível nacional ou subnacional, isso ocorre quando os lobbies apoiam a escolha de determinados legisladores para postos de importância, tais como a Mesa Diretora, a liderança do governo e dos partidos, a presidência de comissões temáticas e a relatoria de projetos relevantes. No âmbito do judiciário, isso ocorre quando os lobbies interferem na escolha dos relatores de suas causas em órgãos colegiados.

Os lobistas podem realizar atividades semelhantes para tentar influenciar a escolha de decisores em alvos externos, nas duas circunstâncias mencionadas acima.

Uma vez escolhidos os decisores, os lobbies podem orientar sua atuação para as etapas do processo decisório. Cada alvo, interno ou externo, possui procedimentos decisórios próprios, mas pode-se dizer que o processo decisório é formado, em geral, por três etapas: (i) definição da agenda; (ii) formulação de propostas; e (iii) tomada de decisão.⁶

Na etapa de definição da agenda, o objetivo é influenciar a escolha dos temas focalizados pelos decisores, promovendo temas que beneficiariam os segmentos representados e afastando temas que lhes prejudicariam. Para influenciar a agenda, os lobistas podem realizar diversas atividades, tais como:

(i) Análise da situação atual do segmento representado (“olhar para dentro”), a fim de identificar problemas e oportunidades existentes, bem como discernir os interesses do segmento diante desses problemas e oportunidades.

(ii) Análise da conjuntura presente e prospecção de cenários futuros (“olhar para fora”), para identificar temas que oferecem oportunidades e riscos para os interesses defendidos e que, portanto, devem ser incluídos ou afastados da agenda decisória.

(iii) Levantamento de aliados que compartilham do interesse pela inclusão ou exclusão de determinados temas da agenda decisória.

⁵ Tais nomeações devem obedecer a requisitos e regras específicas. Neste caso, os nomeados não são exoneráveis *ad nutum* por quem os nomeou.

⁶ Para uma boa discussão introdutória, em língua portuguesa, sobre o ciclo das políticas públicas, ver Secchi, 2010.

(iv) Iniciativas para dirigir a atenção dos decisores para temas desejados e afastá-la de temas indesejados. Tais iniciativas podem envolver contatos diretos com os decisores, bem como comunicações voltadas para formadores de opinião ou para a opinião pública, a fim de atingir os decisores de forma indireta.

Uma vez definida a agenda, outras etapas se abrem para o trabalho dos lobbies: a formulação de propostas e a tomada de decisão. O objetivo aqui é aproximar as propostas e a decisão dos interesses do segmento representado. Para atingir tal objetivo, os lobistas podem empenhar-se em diferentes atividades, tais como:

(i) Levantamento das propostas existentes e monitoramento de suas trajetórias, até o momento da tomada de decisão.

(ii) Análise técnica do conteúdo das propostas, e do provável impacto que exercerão sobre os interesses representados, caso sejam adotadas.

(iii) Análise do cenário político, para compreender a posição de atores relevantes (decisores, outros lobistas, mídia, eleitorado, etc.) diante das propostas existentes.

(iv) Tomada de posição. A posição tomada diante das propostas existentes pode ser favorável, contrária ou neutra – com ou sem ressalvas.

(v) Comunicação da posição tomada. Após analisar o conteúdo das propostas, perscrutar o cenário político e tomar uma posição, os lobbies podem divulgar e justificar a posição tomada diante de atores relevantes para o processo decisório – os mesmos atores que compõem o cenário político.

(vi) Busca de aliados. Do mesmo modo que os lobbies podem procurar aliados para influir na definição da agenda, eles também podem fazê-lo nas etapas de formulação de propostas e tomada de decisão.

(vii) Apresentação de demandas aos decisores. A apresentação de demandas culmina o envolvimento dos lobbies com o processo decisório. Não existe um *script* pré-determinado para a apresentação de demandas. Há casos em que é feita presencialmente, sem mediações. O contato presencial pode ocorrer em situações formais (p. ex.: audiências) ou informais (p. ex.: almoços, jantares, festas, clubes). Em outros casos, a apresentação é feita sem contato presencial. Uma das formas mais comuns de contato não presencial é por meio da assessoria dos decisores. A apresentação de demandas sem contato presencial também ocorre quando os lobistas divulgam suas propostas por meios de comunicação. Essas comunicações podem atingir os decisores de forma direta ou indireta, ao atingirem públicos em relação aos quais os decisores sejam particularmente sensíveis, tais como formadores de opinião (jornalistas,

acadêmicos, etc.), a opinião pública e o eleitorado. Outras formas de apresentar demandas sem contato presencial são o recurso a intermediários com maior acesso aos decisores e a mobilização de cidadãos por meio de abaixo-assinados, campanhas de correspondências (por exemplo: cartas, telefonemas, e-mails), manifestações e outras técnicas de mobilização conhecidas nos EUA por *grassroots lobbying*.

A tomada de decisão não é a última oportunidade para a atuação dos lobbies. Sua atuação pode se estender ao momento que sucede o processo decisório principal. Nesse momento, uma das formas de ação é o recurso judicial. A ideia, nesse caso, é buscar decisões judiciais que revertam decisões contestadas pelos lobistas, sob a alegação de prejudicarem ilegalmente os interesses defendidos⁷.

Muitas vezes uma decisão (p.ex.: a aprovação de uma norma jurídica) precisa ser acompanhada por outros atos destinados a operacionalizar sua execução (p. ex.: atos do poder executivo, tais como decretos de regulamentação, instruções normativas, resoluções etc.). O lobby pode ocorrer durante a elaboração desses atos, e nessa fase os lobistas podem realizar atividades similares às realizadas durante o momento decisório principal (Cabral, 2007).

Outras vezes uma decisão (p.ex.: um programa do executivo), para ser implementada, exige a contratação de obras, serviços e compras; e essa contratação envolve, por sua vez, novas decisões a respeito de liberação de verbas, editais de licitação, propostas vencedoras dos certames, etc. Esta é outra etapa em que pode haver ampla atuação de lobbies, de forma lícita ou ilícita.

Além disso, a decisão tomada pode ser submetida posteriormente a um processo de avaliação e, eventualmente, de alteração ou substituição por novas decisões. Os lobistas podem atuar ao longo da etapa de avaliação, mobilizando as técnicas de apresentação de demandas mencionadas quando tratamos do momento decisório.

5. Lobbies: contribuições e problemas⁸

Quando o lobby é feito de forma lícita, isto é, respeitando-se o ordenamento jurídico nacional e as regras das instâncias decisórias, ele pode trazer contribuições

⁷ Para uma análise de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas por grupos de interesse, ver Viana, Burgos e Sales, 2007.

⁸ Ideias desta seção foram discutidas em Mancuso & Gozetto, 2011.

positivas para os decisores, os interesses representados, a opinião pública e o sistema político.

Muitas vezes os decisores precisam deliberar sobre questões complexas, imersas em intrincada trama de interesses e em relação às quais possuem informações limitadas. Os lobbies lícitos podem oferecer-lhes valiosas informações adicionais sobre as questões que figuram na agenda decisória, ajudando-lhes assim a aprimorar a qualidade de suas decisões. É verdade que as informações proporcionadas pelos lobbies podem ser enviesadas. Mas há fatores capazes de contrabalançar a possível parcialidade. Em primeiro lugar, os lobistas têm boa razão para apresentar informações equilibradas e corretas, pois estas podem proporcionar-lhes reputação de objetividade e seriedade, importante capital político que pode potencializar sua capacidade de influência. Em segundo lugar, além dos lobbies, o decisor também conta com outras fontes de informação, tanto externas (p.ex.: mídia, academia) quanto internas (p. ex.: assessorias, consultorias). As informações proporcionadas por fontes alternativas podem contrabalançar eventuais vieses das informações dos lobbies. Em terceiro lugar, pode haver lobistas operantes em diversos lados da mesma questão, gerando-se assim controle mútuo da qualidade da informação prestada.

O lobby lícito também proporciona contribuições aos interesses defendidos. Por um lado, oferece-lhes a satisfação subjetiva de “participar do jogo”, de “serem levados em conta”. Por outro lado, representa uma tentativa de aproximar o resultado decisório das preferências do segmento representado. Além disso, como ensinam os teóricos da democracia participativa (Pateman, 1992), um contexto decisório aberto pode favorecer a constituição de participantes mais integrados à comunidade política; que atuem de forma politicamente educada, levando em conta não apenas interesses privados, mas também o interesse público; e que aceitem os resultados do procedimento democrático.

Além de potencialmente benéfico a decisores e interesses, os lobbies lícitos podem ainda contribuir para o refinamento da opinião pública sobre as questões que figuram na agenda decisória. Em outras palavras, os lobbies lícitos podem ajudar a opinião pública a ter uma compreensão mais profunda e completa dos problemas coletivos – problemas sobre os quais o público pode vir a ser chamado a se pronunciar por meio de audiências e consultas, eleições, plebiscitos, referendos e outros mecanismos de participação.

Por fim, o lobby lícito pode acarretar benefícios para o sistema político como um todo. O lobby em defesa de causas gerais como o desenvolvimento sustentável e o

combate à corrupção na política pode contribuir para a satisfação do interesse coletivo. Em acréscimo, ao assegurar a consideração de relevantes interesses sociais nos processos decisórios, o lobby lícito pode fortalecer o sentimento de “pertença” desses interesses à comunidade política, contribuindo assim para a legitimação do sistema político. Na falta dessa “válvula de escape”, a legitimidade do sistema político poderia vir a ser contestada.

Se é verdade que o lobby lícito pode trazer diversas contribuições positivas, também é verdade que os lobbies podem ocasionar problemas. Neste trabalho chamamos a atenção para três problemas em especial: crimes contra a administração pública, resultantes de lobby ilícito; desequilíbrio de poder e concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados.

Em nosso entendimento, a palavra lobby possui um significado literal valorativamente neutro. Sendo assim, o lobby não é lícito ou ilícito por natureza ou definição. A licitude ou ilicitude do lobby depende, fundamentalmente, da obediência ou desobediência ao ordenamento jurídico existente, durante a defesa de interesses junto a membros do poder público que tomam decisões. Todavia, a mídia e os órgãos públicos de investigação e controle mostram com frequência que, no Brasil, a interação de lobistas e decisores amiúde se degenera em crimes contra a administração pública, tais como corrupção ativa e passiva; tráfico de influência; fraude de concorrência para contratação de obras, serviços e compras; dentre outros. Em função da recorrência e da gravidade de escândalos de lobby ilícito, é bastante compreensível a predominância de uma visão negativa sobre a atividade e a palavra que a designa. Um indicador do estigma associado ao lobby é o fato de que os trabalhadores da área de representação de interesses usualmente não se identificam como lobistas, preferindo antes identificarem-se como profissionais de relações governamentais; representação institucional; consultoria, análise e assessoria política; advocacia corporativa; entre outras denominações.

O lobby ilícito é um problema crucial, mas outros problemas importantes podem decorrer não somente do lobby ilícito, como também do lobby lícito. Dois problemas fortemente interligados são o desequilíbrio de influência entre os lobbies e a concessão de privilégios injustificáveis a certos interesses.

Sabe-se que os diferentes segmentos sociais não são igualmente capazes de se organizar e arregimentar recursos para a defesa de interesses. Por um lado, grupos pouco numerosos (p.ex.: os empresários de setores econômicos oligopolizados) têm

maior facilidade que grupos grandes e dispersos (p.ex.: os consumidores de um mercado competitivo ou os contribuintes) para resolver problemas de ação coletiva (Olson, 1999). Por outro lado, segmentos sociais mais bem financiados têm melhores condições para manter lobbies influentes em defesa de seus interesses. Atuando em conjunto, estas duas tendências podem instaurar um desequilíbrio de influência em favor de lobbies que defendem interesses especiais, ou seja, interesses de segmentos sociais estreitos, bem organizados e fartamente financiados. Este desequilíbrio pode levar os decisores a conceder privilégios injustificáveis – ainda que não ilegais – para interesses especiais que contam com lobbies fortes.

Não entendemos que toda política de apoio a segmentos sociais específicos seja indefensável. Existem políticas públicas que procuram corrigir injustiças históricas (p.ex.: benefícios para comunidades indígenas ou quilombolas). Outras procuram promover a igualdade de oportunidades e combater a discriminação (p.ex.: benefícios para portadores de deficiência; promoção da igualdade de gênero; combate à homofobia). Iniciativas bem-sucedidas de política industrial mostram que o apoio a setores econômicos promissores, quando bem formulado e implementado, pode beneficiar os “insiders” (ou seja, os empresários e seus fornecedores, empregados e clientes) e, ao mesmo tempo, gerar externalidades positivas para os “outsiders”, isto é, o restante da sociedade (Evans, 2004).

Todavia, lobbies poderosos de interesses especiais podem arrancar privilégios injustificáveis junto ao poder público, inclusive pela devida via legal, o que é questionável à luz do valor democrático da igualdade política. É o que ocorre, por exemplo, quando a maioria da sociedade arca com uma carga tributária elevadíssima, enquanto setores empresariais específicos são contemplados por leis que lhes concedem benefícios tributários aprovados de forma pouco transparente e sem evidências conclusivas em favor de sua eficiência, eficácia e efetividade (Mancuso, Gonçalves e Mencarini, 2010; Mancuso & Moreira, 2012).

6. A questão da regulamentação do lobby

Pelo exposto na seção anterior, o desafio referente ao lobby durante o processo de produção de políticas públicas no Brasil pode ser sintetizado da seguinte maneira: potencializar as contribuições do lobby lícito, combater o lobby ilícito e contrabalançar

o desequilíbrio de poder entre os lobbies atuantes, que pode resultar no favorecimento injustificável de interesses especiais.

A regulamentação do lobby é uma medida constantemente mencionada quando se pensa em enfrentar esse desafio. Regulamentar o lobby significa a formulação e a implementação, pelo poder público, de normas que determinam o levantamento e a publicização de informações sobre lobistas, decisores e as interações que mantêm; e que estabelecem padrões para essa interação (Chari, Hogan e Murphy, 2010).

Não existe uma fórmula única para a regulamentação do lobby. As normas reguladoras do lobby podem variar muito quanto às atividades e aos agentes a que se aplicam; à amplitude, ao detalhamento e à periodicidade das informações levantadas e divulgadas, referentes aos lobistas e aos decisores que interagem com eles; ao padrão de comportamento imposto a lobistas e decisores; à autonomia e à capacidade concedida aos órgãos incumbidos de implementá-las e de fiscalizar seu cumprimento; e às recompensas e às punições aplicáveis, respectivamente, àqueles que as cumprirem ou descumprirem.

As regulamentações mais robustas são aquelas que se aplicam a mais atividades e agentes; que levantam e divulgam, com maior frequência, uma lista ampla e detalhada de informações de lobistas e decisores; que estabelecem padrões mais rígidos de comportamento para lobistas e decisores; que concedem um elevado grau de autonomia e de capacidade para os órgãos de implementação e de fiscalização; e que preveem mais recompensas e punições em caso de obediência ou desobediência às regras. As regulamentações mais modestas têm características opostas. Caso a caso, a forma de combinação das disposições é uma questão de escolha, que pode depender, dentre outros fatores, das preferências dos reguladores, do montante de recursos à disposição e do nível de prioridade atribuído aos desafios que a regulação procura enfrentar.

Atualmente, há dois projetos de lei que propõem a regulamentação do lobby no Brasil. Um deles é de autoria do ex-senador Marco Maciel (DEM-PE). Apresentado em 1989, o Projeto de Lei do Senado No. 203 foi rapidamente aprovado na Casa de origem e remetido à Câmara dos Deputados, onde tornou-se o PL No. 6.132/1990 e está há 22 anos. O segundo projeto é de autoria do deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP). O PL No. 1.202/2007 tramita na Câmara há cinco anos, tendo recebido parecer pela aprovação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e pela aprovação, com substitutivo, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

(CCJC). O autor do substitutivo da CCJC é o deputado federal Cesar Colnago (PSDB-ES).

Não cabe aqui uma comparação exaustiva das três propostas. O quadro 1 mostra que, com algumas diferenças, as três propostas tratam de cinco pontos principais: (i) determinam o credenciamento dos lobistas; (ii) obrigam os lobistas a declarar suas matérias de interesse, os gastos e atividades realizados para defender interesses, bem como a identidade de quem os contratou; (iii) determinam a divulgação pública dessas declarações; (iv) estabelecem punições para aqueles que desrespeitarem as regras; e (v) criam medidas para garantir o contraditório durante processos públicos de tomada de decisão, com vistas ao equilíbrio de poder entre os interesses organizados. Estes pontos podem ser resumidos em dois objetivos centrais: dar transparência à defesa de interesses junto ao poder público e equilibrar o jogo de interesses em torno dos processos decisórios.

Quadro 1 – Algumas comparações entre os projetos de regulamentação do lobby

	PL No. 6.132/1990 (Senador Marco Maciel)	PL No. 1.202/2007 (Deputado federal Carlos Zarattini)	Substitutivo ao PL No. 1.202/2007 (Deputado federal Cesar Colnago)
Quem credencia o lobista?	Mesas Diretoras da Câmara e Senado.	CGU	Órgão responsável pelo controle da atuação dos lobistas em cada Poder.
Quem deve se credenciar?	Pessoas físicas (PFs) e jurídicas (PJs) que procurem influenciar o processo legislativo.	PFs e PJs que exercerem, junto à Administração Pública Federal (APF), atividades para influenciar tomada de decisão administrativa ou legislativa. PJs incluem as de direito privado; direito público; ministérios, órgãos da APF direta e indireta; entidades classistas de grau superior, de empregados e empregadores; autarquias profissionais e instituições de âmbito nacional da sociedade civil.	PFs e PJs que desenvolvam habitualmente, de forma onerosa ou gratuita, atividades que visem influenciar, junto a órgãos e entidades do Poder Público Federal, atos e decisões sujeitos à discricionariedade política ou administrativa
Vedações ao credenciamento	-	Indivíduos que tenham, durante um ano antes do requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em que tenham participado, direta ou indiretamente, da produção de proposição legislativa objeto de intervenção profissional.	(i) servidores Públicos em geral; (ii) aqueles que, nos seis meses anteriores ao requerimento de cadastro, tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção; (iii) membros de quaisquer dos três Poderes; (iv) condenados por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação; (v) inabilitados ou que tenham credenciamento suspenso nos termos da Lei, enquanto durar a suspensão.
Prestação de contas pelos credenciados	Periodicidade: 2 vezes por ano, para as Mesas da Câmara e Senado. Conteúdo: Declaração deve revelar: - discriminação de gastos, na atuação perante as Casas, superiores a 3000 BTN's; - interessados nos serviços, projetos e matérias visadas (quando o declarante for PF ou PJ contratada por terceiros);	Periodicidade: Uma vez por ano, para o TCU. Conteúdo: Declaração deve revelar: - atividades, matérias de interesse e gastos da atuação que ultrapassem 1.000 UFIRs. - contratante, demais interessados nos serviços e matérias visadas; - dados sobre (i) constituição; (ii) sócios ou titulares, (iii) número de filiados; (iv) PFs que prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício; (v) fontes de receita, discriminando doação ou legado recebido	Periodicidade: Uma vez por ano, para o Poder em que atuar. Conteúdo: Declaração deve revelar: - atividades, matérias de interesse e gastos da atuação no último exercício, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00. - matérias cuja discussão e deliberação seja desejada. - contratante e respectivos sócios, se houver, quando se tratar de PJ. - em caso de PJs, devem ser fornecidos também dados

	<ul style="list-style-type: none"> - dados sobre (i) a constituição ou associação; (ii) sócios/ associados; (iii) capital social, número e nome dos empregados e dos listados na folha de pagamento (quando declarante for PJ; ou associações ou escritórios informais); - recebimento de doação superior a 3000 BTN's; - despesas efetuadas fora do Congresso. 	<p>no exercício, que ultrapasse 1.000 UFIR; se o credenciado for PJ prestadora de serviço ou entidade sem fins lucrativos de caráter associativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - despesas com publicidade, publicações de textos e livros, consultoria, eventos e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, acompanhadas de relatório de auditoria contábil 	<p>sobre sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício, além das respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00.</p> <ul style="list-style-type: none"> - despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede das Casas do Congresso Nacional.
Divulgação das informações	Mesas da Câmara e Senado divulgarão 2 relatórios anuais, com declarações dos lobistas registrados.	TCU divulgará relatório das declarações recebidas, no exercício seguinte.	Tanto o cadastro dos credenciados quanto suas declarações serão públicos e divulgados pela rede mundial de computadores, pelo órgão competente de cada Poder.
Penalidades	<p>Inicialmente advertência, em caso de omissões nas declarações, tentativas de ocultar dados e de confundir fiscalização.</p> <p>Cassação de registro e impedimento de acesso ao Congresso, em caso de reincidência, sem prejuízo de apuração e repressão de abuso de poder econômico pelo CADE.</p>	<p>Para o lobista:</p> <p>Inicialmente advertência, em caso de omissão ou irregularidade de informações, tentativa de omissão ou ocultamento de dados e tentativa de confundir.</p> <p>Cassação de credenciamento, em caso de reincidência, sem prejuízo de encaminhamento de elementos pertinentes para o Ministério Público.</p> <p>Casos de abuso de poder econômico serão encaminhados ao CADE.</p> <p>- Para servidor público ou agente político:</p> <p>Demissão, em caso de percepção de qualquer vantagem material concedida por lobista, com valor superior a 500 UFIRs, que possa afetar o equilíbrio e isenção no seu julgamento, ou caracterize suborno ou aliciamento.</p>	<p>Para o lobista:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suspensão do credenciamento, pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal, em caso de (i) provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo; (ii) atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial; (iii) atuar, gratuita ou onerosamente, com o objetivo de interferir em ato administrativo de caráter vinculado; (iv) prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público; e (v) receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito. - Não credenciamento ou não renovação do credenciamento em caso de falsidade das informações prestadas, ou de recusa em apresentá-las, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público,

			para as providências cabíveis. - Advertência e, em caso de reincidência, suspensão do credenciamento pelo prazo de até 3 anos, sem prejuízo da responsabilidade criminal, quando cabível, em caso de qualquer outra infração dolosa ao disposto na Lei, ressalvadas as disposições do primeiro item.
Garantia de contraditório com vistas ao equilíbrio de poder.	Mesas da Câmara e Senado devem convidar representantes de interesses antagônicos aos que tenham agendado presença no Congresso	O órgão promotor de audiência pública deverá (i) recepcionar diversas correntes de opinião; (ii) ouvir, no máximo, seis expositores – preferencialmente cadastrados. Caso haja mais de 3 entidades opositoras ou defensoras que solicitem participação na audiência, seleção será feita por sorteio.	Os credenciados poderão solicitar participação em audiência pública que trate de tema de interesse em órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. As audiências públicas devem contemplar, sempre que possível, a participação de convidados com posições a favor e contra a matéria em discussão.
Outras previsões	-	Curso de formação obrigatório para lobistas credenciados, às suas expensas. Conteúdo mínimo do curso: (i) normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, (ii) noções de ética e (iii) métodos de prestação de contas.	

Fontes: Sítio da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.gov.br)

Pelo exposto, acreditamos que a regulamentação do lobby é uma medida que poderá contribuir parcialmente para o enfrentamento do desafio mencionado no início desta seção. Idealmente, a regulamentação do lobby poderá:

- ajudar o cidadão a compreender melhor o jogo de interesses em torno de cada processo decisório;
- ajudar a academia, as organizações sociais e a mídia a produzir trabalhos que aprofundem o conhecimento sobre a prática;
- motivar interesses desmobilizados a se organizarem e a participar do debate, ao perceberem que interesses opostos já estão envolvidos;
- levar os lobbies a refinar os argumentos apresentados, em função da transparência imposta à sua atuação, bem como da maior mobilização provável de interesses opostos.

Entretanto, a regulamentação do lobby não é uma medida suficiente para enfrentar aquele desafio. Sua eficácia é questionável, sobretudo, para banir o lobby ilícito, que é feito por definição ao arrepio da lei. A nosso ver, a regulamentação do lobby tende a ser mais eficaz se for integrada a um conjunto mais amplo de medidas, que envolva também: 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 participação pública nos processos decisórios; e a auto-regulamentação da atividade pelos próprios lobistas, com a criação de um código de conduta cujo cumprimento seja exigido pelos praticantes da atividade.⁹

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Gustavo Batista. 2008. O déficit entre acordado e realizado no MERCOSUL. Dissertação de mestrado em ciência política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- BAIRD, Marcello Fragano. 2012. O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Dissertação de mestrado em ciência política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- CABRAL, Eugênia Rosa. 2007. Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências. Tese de

⁹ Esses pontos foram mencionados em Gozetto, Ianoni e Mancuso, 2012.

doutorado em ciências humanas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. 2010. Regulating lobbying: a global comparison. Manchester: Manchester University Press.

CERVI, Emerson Urizzi. 2010. “Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado”. Revista Brasileira de Ciência Política, No. 4.

CONSENTINO, Leandro. 2011. Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol. Dissertação de mestrado em ciência política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

EVANS, Peter. 2004. Autonomia e parceria: estados e transformação industrial – Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

FARHAT, Saïd. 2007. Lobby. O que é. Como se faz. São Paulo: ABERJE Editorial, Editora Peirópolis.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1999. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional – Rio de Janeiro: FGV.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. 2004. Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. Tese de doutorado em ciência política. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; IANONI, Marcus; Mancuso, Wagner Pralon. 2012. Lobby e reforma política. Teoria e Debate. Fundação Perseu Abramo. Edição No. 98.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. 2011. What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009. Disponível em:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1969843

MANCUSO, Wagner Pralon. 2003. Construindo Leis: As Construtoras e as Concessões de Serviços. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, N. 58.

MANCUSO, Wagner Pralon. 2007. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP.

MANCUSO, Wagner Pralon; GONÇALVES, Maetê Pedroso; MENCARINI, Fabrizio. 2010. Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006). In: Wagner Pralon Mancuso; Maria Antonieta

Parahyba Leopoldi; Wagner Iglecias (orgs.). Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

MANCUSO Wagner Pralon; Gozetto Andréa Cristina Oliveira. 2011. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. Ano 8, No. 14.

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. 2012. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. Trabalho apresentado no VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, realizado em Curitiba, na Universidade Federal do Paraná.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. 2012. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política* (artigo aceito para publicação).

OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. de. 2003. O papel da *Coalizão Empresarial Brasileira* e as negociações da ALCA. Tese de doutorado em ciência política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva – São Paulo: EDUSP, 1999.

PATEMAN, Carole. 1992. Participação e Teoria Democrática. São Paulo: Paz e Terra.

RAZABONI, Olívia Ferreira. 2009. *Amicus Curiae: democratização da jurisdição constitucional*. Dissertação de mestrado em Direito do Estado. São Paulo: Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, Leôncio Martins. 2006. Mudanças na classe política brasileira. São Paulo: Publifolha.

SCHEFFER, Mário; BAHIA, Lígia. 2011. Representação política e interesses particulares na saúde: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil. *Interface: comunicação, saúde e educação*. V. 15, N. 38.

SECCHI, Leonardo. 2010. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning.

SILVA, João Carlos da. 2002. Empresários na Câmara dos Deputados (1999-2003): recrutamento, ascensão e trajetória política. Dissertação de mestrado em ciência política. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

THOMAS, Clive. 2010. Interests, Lobbying, Lobbyists and Public Policy: Where Does Latin America and Brazil Fit? Artigo enviado para livro sobre lobby no Brasil, que está sendo preparado por Wagner P. Mancuso e Andréa O. Gozetto.

VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo; SALES, Paula. 2007. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, Vol. 19, No. 2.

VIANNA, Maria Lucia T. W.. 1994. Lobismo: Um Novo Conceito para Analisar a Articulação de Interesses no Brasil. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, Texto para Discussão Nº. 25.

VIANNA, Maria Lucia T. W. 1998. A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: IUPERJ-UCAM/Editora Revan.