



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

CAIO CARDOSO DE MORAES

LOBBY E DEMOCRACIA NO BRASIL

Londrina
2016

CAIO CARDOSO DE MORAES

LOBBY E DEMOCRACIA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador. Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes

Londrina
2016

CAIO CARDOSO DE MORAES

LOBBY E DEMOCRACIA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Pedro Luiz da Silva do Rego Lima
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Ronaldo Baltar
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, _____ de _____ de _____.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram direta ou indiretamente durante meu período de formação e é preciso agradecer-lhes.

Agradeço a todos os professores e professoras do Departamento de Ciências Sociais da UEL que contribuíram com minha formação. Em especial, agradeço ao meu orientador, prof. Cléber da Silva Lopes, pela dedicação e conhecimentos compartilhados. A escolha pela Ciência Política muito se deu pela admiração e reconhecimento a seu trabalho.

Agradeço à minha família pelo respeito às minhas escolhas. Ao meu pai e minha mãe, meus sinceros agradecimentos pelos esforços feitos em meu nome.

Por fim, gostaria de agradecer àqueles com quem compartilho as inquietações e expectativas sobre as Ciências Sociais. Ao Gui que, além de irmão, é colega de curso, agradeço por todas as conversas sempre proveitosas. E à querida Lina, agradeço pela paciência e companheirismo. Esta empreitada não teria sido tão gratificante sem a sua companhia.

MORAES, Caio Cardoso de. **Lobby e democracia no Brasil**. 2016. 75. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

A possibilidade de a sociedade civil se organizar e influenciar decisões políticas é característica fundamental das democracias modernas. O *lobby* é um dos últimos estágios para influenciar essas decisões e faz parte do cotidiano político. Entretanto, não existe nenhuma legislação específica que regule a atividade no Brasil. Nesse cenário, as discussões sobre a regulamentação do *lobby* se impõem. O trabalho analisa a regulamentação do *lobby* no Brasil por meio da revisão de bibliografia e da análise documental. A análise bibliográfica mostra que a regulamentação do *lobby* aparece como potencial mecanismo que contribui para dar maior transparência à atividade e melhorar o equilíbrio do jogo no poder, contribuindo com a qualidade da democracia. Dada a ausência de legislação específica que regule o *lobby* no Brasil, foi criada a ABRIG com intuito de autorregular a atividade. Analisamos o *site*, o Estatuto, o Plano de Ação e o Código de Conduta da Associação buscando identificar o marco regulatório proposto pela entidade. A análise dos documentos mostrou que as ações da ABRIG são importantes e contribuem para dar maior transparência à atividade, contudo, a autorregulação proposta pela entidade apresenta limitações, pois contempla apenas seus associados. O debate sobre mecanismos de controles capazes de evitar práticas desviantes e corrupção são atuais e é nesse contexto que as discussões sobre a regulamentação do *lobby* se inserem, sendo um possível mecanismo capaz de evitar a corrupção. Em meio a poucas discussões produzidas na bibliografia brasileira, este trabalho pretende contribuir de alguma forma com esse debate.

Palavras-chave: *Lobby*. Grupos de Pressão. Pluralismo. Democracia. Política brasileira.

MORAES, Caio Cardoso de. **Lobby and democracy in Brazil**. 2016. 75. Final Paper (Graduation in Social Sciences) - State University of Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

The ability of civil society to organize and influence political decisions is a fundamental feature of modern democracies. Lobbying is one of the last stages to influence these decisions and is part of everyday politics. However, there is no specific legislation regulating this activity in Brazil. In this scenario, the discussions on the regulation of lobbying are necessary. This paper analyzes the regulation of lobbying in Brazil through literature review and documentary analysis. The literature review shows that the regulation of lobbying appears as a potential mechanism that contributes to give greater transparency to the activity and improve game balance in power, contributing to the quality of democracy. Given the absence of specific legislation regulating lobbying in Brazil, ABRIG was created with the aim to self-regulate the activity. The website, the Statute, the Action Plan and the Association's Code of Conduct were analysed in order to identify the regulatory framework proposed by the entity. The analysis of the documents showed that ABRIG's actions are important and contribute to give greater transparency to the activity. However, the self-regulation proposed by the entity has limitations because it only considers its members. The debate on control mechanisms to avoid deviant practices and corruption is current and the discussions on the regulation of lobbying are within this context as a possible mechanism to prevent corruption. Amid little discussion produced in Brazilian literature, this paper aims to contribute in some way to this debate.

Key words: Lobby. Pressure groups. Pluralism. Democracy. Brazilian politics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Liberalização, inclusividade e democratização.....	25
Figura 2 – Custos de tolerância e custos de supressão	26
Figura 3 – Lobbies, grupos de interesse e grupos de pressão	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas.....	24
Tabela 2 – Distribuição de violência e sanções socioeconômicas.....	26

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Proposição fundamental da teoria madisoniana	19
Quadro 2 – Conceitos de Grupos de Interesse	39
Quadro 3 – Conceitos de <i>lobby</i>	43
Quadro 4 – Tipos de <i>lobby</i> no Brasil	45
Quadro 5 – Característica de um bom lobista	46
Quadro 6 – Modelos de representação de interesses	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EUA	Estados Unidos da América
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
CUT	Central Única dos Trabalhadores
PL	Projeto de Lei
PFL	Partido da Frente Liberal
PE	Pernambuco
PT	Partido dos Trabalhadores
SP	São Paulo
ABRIG	Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	TEORIA DOS GRUPOS, PLURALISMO E DEMOCRACIA	14
2.1	O PLURALISMO I	14
2.2	O PLURALISMO II E A CRÍTICA AO PLURALISMO I	28
2.3	O MARXISMO E A CRÍTICA AO PLURALISMO I	34
3	GRUPOS DE INTERESSE, PRESSÃO E LOBBY NO BRASIL	39
3.1	ASPECTOS CONCEITUAIS	39
3.2	O DECLÍNIO DO CORPORATIVISMO E A ASCENSÃO DO PLURALISMO E DO LOBBYING NO BRASIL NO PÓS-1988	49
4	A (AUTO) REGULAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL	58
4.1	A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL: O DEBATE NA BIBLIOGRAFIA ACADÊMICA	58
4.2	A AUTORREGULAÇÃO PELA ABRIG	62
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

A palavra *lobby* tem um significado negativo no Brasil. Desde a década de 1970, o *lobby* tem sido associado a esquemas de corrupção e tráfico de influência denunciados pela mídia brasileira (OLIVEIRA, 2004). Essa associação está presente, por exemplo, na ampla cobertura que a mídia vem dando aos esquemas de corrupção que vieram à tona a partir de 2014 com a Operação Lava Jato. Segundo os relatos da imprensa, participariam desses esquemas grandes empresários, funcionários públicos da alta burocracia, políticos e “lobistas”¹.

A concessão de privilégios injustificáveis, o tráfico de influência e a corrupção são práticas desviantes na administração pública que ocorrem há vários anos. Em discurso no ano de 2015, a então presidenta Dilma Rousseff declarou que a corrupção é uma velha senhora². Isto é, os casos de corrupção não são uma exclusividade dos últimos governos, mas sim marcas presentes em toda a história política do Brasil. Contudo, nos últimos anos, as discussões sobre corrupção e tráfico de influência ganharam notoriedade na mídia, na sociedade civil e entre os políticos. O pano de fundo dessa discussão é a criação de mecanismos de controle capazes de evitar práticas desviantes envolvendo administradores públicos, ou seja, a criação de mecanismos que evitem a corrupção. É nesse cenário que o debate sobre a regulamentação do *lobby* se insere e aparece como potencial mecanismo capaz de aumentar a transparência e *accountability* nos processos decisórios e evitar a corrupção.

A possibilidade de a sociedade civil se organizar e pressionar as decisões políticas é uma característica importante das democracias modernas. O *lobby* é um dos últimos estágios da pressão e nada mais é do que a defesa de interesses frente aos tomadores de decisões políticas através de informações confiáveis. Sendo assim, ele pode ser considerado um instrumento capaz de contribuir para que as decisões políticas sejam mais informadas e equilibradas.

¹ Notícias disponíveis em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1695950-lobista-da-lava-jato-acusa-mais-dois-ex-gerentes-da-petrobras-de-corrupcao.shtml> e <http://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2015/07/exclusivo-maior-lobista-da-petrobras-e-o-novo-delator-da-lava-jato.html>. Acesso em: 14/01/2016.

² Notícia disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-acena-com-dialogo-e-afirma-que-corrupcao-no-brasil-e-senhora-idosa,1652116>. Acesso em: 14/01/2016.

A pluralidade de interesses e a competição por influência contribuem para o equilíbrio da democracia. No entanto, quando determinados grupos detêm condições privilegiadas – mais recursos financeiros e/ou maior capacidade de organização, por exemplo – podem ocorrer desequilíbrios na competição, colocando o interesse público e a democracia sob grave ameaça. A ausência de legislação que regule a atuação dos grupos de interesses organizados pode reforçar a histórica desigualdade de acesso às arenas decisórias e os casos de concessão de privilégios injustificáveis.

Embora o *lobby* faça parte do cotidiano da política em sociedades democráticas, o Brasil não tem nenhuma legislação específica que regule a atividade. Nesse sentido, a discussão sobre a regulamentação das atividades de *lobby* no Brasil se faz pertinente, pois surge como potencial mecanismo que contribui para (1) dar maior transparência à atividade; (2) melhorar o equilíbrio do jogo de interesses (GOZETTO; MANCUSO, 2012). Apesar de o senso comum apontar o lobby como diretamente relacionado à corrupção, partimos da hipótese de que o lobby lícito e a corrupção tendem a se excluir mutuamente, como sugere Graziano (1997).

Este trabalho pretende discutir em que medida a regulamentação do *lobby* pode contribuir para aumentar a transparência na representação de interesses e para equilibrar a competição por influência no processo decisório brasileiro. Não há no Brasil uma legislação específica sobre o *lobby*. Todavia, desde 2007, há no país uma entidade que tem como um dos seus focos a criação de normas éticas e de conduta que orientem a representação de interesses junto aos governos. Trata-se da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG), que, para todos os efeitos, desempenha papel de agência autorreguladora das atividades de *lobby* no Brasil. Portanto, as perguntas que orientam o trabalho são: A regulamentação do *lobby* contribui com a transparência na representação e com o equilíbrio do jogo de interesses? Na ausência de legislação que regule a atividade no Brasil, a atuação da ABRIG tem ajudado a alcançar este objetivo?

Para responder a primeira pergunta, recorreremos à revisão da bibliografia especializada sobre a regulamentação do *lobby*, seus limites e suas potencialidades. Para responder a segunda pergunta, fizemos uma análise empírica

por meio da análise documental. Analisamos o *site*, o Estatuto, o Plano de Ação e o Código de Conduta da ABRIG, buscando identificar seu funcionamento e sua proposta para a autorregulação do *lobby* no Brasil.

O trabalho se organiza em três capítulos. No primeiro capítulo buscamos revisar a discussão sobre a teoria pluralista. A gênese da discussão pluralista pode ser buscada tanto nos artigos de *O Federalista 1787-1788*, escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, quanto na chamada “teoria dos grupos”, cujos principais precursores são Arthur Bentley e David Truman. A análise desenvolvida neste capítulo buscou contemplar os principais pontos dessas discussões que contribuíram para a conformação da teoria pluralista. Também abarcou as contribuições de Robert Dahl, que se convencionou chamar de pluralismo I, e as críticas e reformulações apresentadas por Charles Lindblom, que ficaram conhecidas como pluralismo II. Contempla, ainda, a crítica marxista de Ralph Miliband à teoria pluralista.

No segundo capítulo buscamos revisar os principais conceitos de *lobby*, grupos de interesse e grupos de pressão que são citados na literatura específica, além de traçar a trajetória dos modelos de representação de interesses e o contexto político e institucional que vigoraram no Brasil.

No terceiro capítulo abarcamos o debate na bibliografia acadêmica sobre os percalços e possibilidades da regulamentação do *lobby* no Brasil, assim como a análise empírica sobre a autorregulação da atividade proposta pela ABRIG.

Mesmo que o trabalho não esteja fundamentado em uma base empírica sólida, dada a inexistência de dados e pesquisas sobre a atuação dos *lobbies* no Brasil, a análise pretende contribuir, de alguma forma, para preencher a lacuna na bibliografia acadêmica, especialmente brasileira, sobre o *lobby* e a democracia.

2 TEORIA DOS GRUPOS, PLURALISMO E DEMOCRACIA

2.1 O PLURALISMO I

O pluralismo tem sido uma das principais abordagens da democracia na ciência política norte-americana desde o século XX (GUNNEL, 1996). As mudanças sociais, políticas e econômicas pelas quais passaram as sociedades ocidentais provocaram alterações no foco da ciência política, especialmente norte-americana. O Estado se torna o sujeito da ciência política e é cada vez mais pensado com as instituições do governo e com foco em grupos e interesses de grupos. Nesse sentido, os estudos passam a abordar os interesses e relações desses grupos entre si, bem como a relação entre eles e o Estado. O pluralismo é uma das correntes teóricas que buscam entender essas mudanças, tendo surgido como um modelo explicativo para as sociedades capitalistas ocidentais que passaram pelo processo de democratização. Segundo Dahl (1997), esse processo pode ser entendido como uma progressiva ampliação da competição e participação política.

Fernando Limongi (1997), no prefácio do livro *Poliarquia*, de Robert Dahl, diz de forma geral o que se deve entender por uma sociedade pluralista.

Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer recurso de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. Pelo contrário. O resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Em outras palavras, Dahl e a escola pluralista a que ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes. (DAHL, 1997, p. 19)

A gênese da discussão pluralista se encontra tanto nos artigos de *O Federalista 1787-1788*, escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, quanto na chamada “teoria dos grupos”, cujos principais precursores são Bentley e Truman. *O Federalista* é fruto da reunião de uma série de artigos publicados na imprensa de Nova Iorque em 1788 com o objetivo de contribuir para a ratificação da Constituição pelos Estados. A Constituição proposta defendia uma nova forma de governo e a criação da União. Esses escritos faziam críticas aos Artigos da

Confederação, que vigorava desde 1781, após a independência dos EUA, ou seja, explicitavam problemas da confederação e expunham as vantagens de uma federação.

[...] enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta, em uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definida pela Constituição da União (LIMONGI, 2006, p. 248).

Os grandes temas discutidos nesses artigos são: a utilidade da União para a prosperidade política e a insuficiência da confederação para preservar a União; a necessidade de um governo pelo menos com vigor similar ao do proposto para atingir tal objetivo; a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano; e, finalmente, a segurança adicional que sua adoção propiciará à preservação dessa forma de governo, à liberdade e à propriedade (MADISON, J. *et al*, 1997).

O Federalista é influenciado por uma longa tradição do pensamento liberal. Na obra, nota-se que proteger o direito à liberdade deve ser um dos principais objetivos dos governos. Desse modo, busca-se constituir um governo limitado e controlado para assegurar uma esfera própria para o livre desenvolvimento dos indivíduos, em especial de suas atividades econômicas.

A primeira parte de *O Federalista* problematiza as vantagens da federação em relação à confederação. Vamos nos debruçar principalmente em argumentos sobre a importância da União como barreira para controlar os malefícios de facções, pois é em torno dessa problemática que se podem localizar as contribuições de *O Federalista* para a teoria pluralista.

No artigo de número 10 de *O Federalista*, escrito por Madison, as facções são definidas como...

um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade (MADISON, J. *et al*, 1997, p. 263).

Na ausência de controles externos, qualquer indivíduo, ou grupo de indivíduos, tiranizará os demais. Entende-se por tirania toda grave privação de um

direito natural. Os malefícios de uma facção encontram-se, portanto, na sua capacidade de tirania. Assim, haveria dois processos para remediar os malefícios das facções: 1) pela remoção de suas causas; 2) pelo controle de seus efeitos (MADISON, J. *et al*, 1997; LIMONGI, F., 2006).

Quanto à remoção das causas, os autores de *O Federalista* elencam duas formas: pela destruição da liberdade, que é fator essencial à existência das facções; e igualando-se as opiniões, sentimentos e interesses. Todavia, suprimir a liberdade, que é fator essencial para a vida política, seria uma insensatez sem precedente. E, igualar opiniões, sentimentos e interesses seria impraticável, dada a diversidade de pensamento dos indivíduos. A proteção da diversidade das aptidões humanas deve ser o primeiro objetivo do governo. As causas da formação de facções residem na própria natureza humana e, portanto, não podem ser removidas. O remédio para os malefícios de facções não reside na eliminação de suas causas, mas sim no controle de seus efeitos (MADISON, J. *et al*, 1997; LIMONGI, F., 2006).

Desta maneira, para controlar os efeitos de uma facção minoritária, isto é, que não chega a constituir maioria, o remédio é fornecido pelo princípio republicano, que através de votação fornece mecanismo para a maioria rejeitar as propostas indesejáveis de uma minoria (MADISON, J. *et al*, 1997; LIMONGI, F., 2006). Porém, como controlar os malefícios de uma facção formada por uma maioria e ainda garantir os direitos da minoria? Este é o problema central para Madison no artigo 10 “O tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às facções”.

Resguardar este bem público e estes direitos individuais contra os perigos de tal facção e, ao mesmo tempo, preservar o espírito e a forma do governo popular é, portanto, o grande objetivo para o qual nossas pesquisas estão voltadas (MADISON, J. *et al*, 1997, p.265).

Partindo da existência de paixões e interesses de facções majoritárias, a forma de controlá-las é criar mecanismos para que se tornem incapazes de oprimir os direitos individuais ou de uma minoria. O autor define democracia pura como “uma sociedade congregando um pequeno número de cidadãos que se reúnem e administram o governo pessoalmente” (MADISON, J. *et al*, 1997, p.266). Tais democracias são ineficazes para controlar os malefícios de facções, ou seja, são ineficientes para garantir direitos individuais e bens comuns.

O autor define República como “um governo no qual se aplica o esquema de representação” (MADISON, 1997, p. 266). Segundo Madison (1997), os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: 1) o exercício do governo, que na república é delegado a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais para representá-los; 2) o número de cidadãos e a área que ela pode abranger, que é bem maior na república.

O princípio da representação funciona como uma espécie de “filtro” de cidadãos que pretendem chegar ao poder. Tem o intuito de selecionar indivíduos comprometidos com o interesse coletivo e livres de interesses privados. Porém, a representação por si só não elimina os males das facções, pois, mesmo passando por esse filtro, pode ocorrer de serem eleitos indivíduos com espírito faccioso, ou seja, representantes de interesses privados. Assim sendo, Madison coloca como segundo fator para combater os malefícios das facções o aumento da extensão territorial e, conseqüentemente, do número de cidadãos e interesses conflitantes, de tal forma que nenhum interesse específico se sobreponha a outro.

através da multiplicação das facções chega-se à sua neutralização recíproca, tornando impossível o controle exclusivo do poder por uma facção. Impede-se, assim, que qualquer interesse particular tenha condições de suprimir a liberdade (LIMONGI, 2006, p.254).

A comparação entre uma democracia pura e uma república, feita por Madison, tem o objetivo de demonstrar as vantagens de uma república representativa em relação à democracia pura no que diz respeito à neutralização dos malefícios de facções e endossar a necessidade de se constituir a União. Segundo o autor, as mesmas vantagens são desfrutadas por uma grande república com relação a uma pequena república. Portanto, esse seria o remédio republicano para as doenças republicanas.

Segundo Madison, no artigo 51, “Freios e contrapesos”, seria necessário criar mecanismos para frear os interesses pessoais. A ambição é característica da natureza humana e reflete nos governos.

Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo. Ao constituir-se um governo — integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens —, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro,

habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo (MADISON, 1997 p. 53).

Se o poder é por natureza usurpador e se todo indivíduo que detiver poder em suas mãos tende a dele abusar, seria necessário criar mecanismos de controle a fim de se evitar a concentração de poderes nas mesmas mãos. A falta de controles externos e, por conseguinte, a concentração de poderes, gera tirania (MADISON, J. *et al*, 1997). Não haveria liberdade onde os poderes estivessem concentrados.

Logo, a limitação do poder, dada essa natureza intrínseca, só pode ser obtida através da contraposição de outro poder, isto é, o poder freando o poder. Madison propõe a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário como mecanismo de controle para evitar a tirania.

[...] o objetivo da distribuição do poder é dividir e dispor as várias funções de tal modo que um possa ter um controle sobre a outra, que o interesse privado de cada indivíduo seja uma sentinela dos direitos públicos (MADISON, J. *et al*, 1997, p. 274).

Robert Dahl (1989), no livro *Um prefácio à teoria democrática*, dedica um capítulo à análise sistemática de *O Federalista*. O autor se refere à teoria proposta nos artigos federalistas como a teoria madisoniana da democracia. Essa teoria seria marcada por um esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das majorias e o das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos, de um lado, e o desejo de lhes limitar a soberania, de outro. A partir da perspectiva de Dahl, podemos resumir a teoria madisoniana no quadro a seguir.

Quadro 1 – Proposição fundamental da teoria madisoniana

<i>Definição 1</i>	O “controle externo” no caso do indivíduo consiste na aplicação de recompensas e penalidades ou na expectativa que serão aplicadas por alguma outra fonte que não ele mesmo.
<i>Definição 2</i>	A tirania é toda grave privação de um direito natural.
<i>Definição 3</i>	Uma república é um governo que: a) deriva todos os seus poderes direta ou indiretamente do grande corpo do povo e b) é administrado por pessoas que exercem seus cargos enquanto assim agradar o povo, por um período limitado e enquanto tiverem bom comportamento.
<i>Definição 4</i>	Facção é qualquer grupo de cidadãos, representando quer a maioria quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.
<i>Axioma básico</i>	O objetivo que deve ser colimado, pelo menos nos Estados Unidos, é uma república não tirânica.
<i>Hipótese 1</i>	Na ausência de controles externos, qualquer dado indivíduo, ou grupo de indivíduos, tiranizará os demais.
<i>Hipótese 2</i>	A acumulação de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos implica a eliminação dos controles externos (generalização empírica).
<i>Hipótese 3</i>	Na ausência de controles externos, uma minoria de indivíduos tiranizará uma maioria de indivíduos.
<i>Hipótese 4</i>	Na ausência de controles externos, uma maioria de indivíduos tiranizará uma minoria de indivíduos.
<i>Hipótese 5</i>	São necessárias pelo menos duas condições para a existência de uma república não tirânica: a) evitar a acumulação de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, seja de um, de alguns ou de muitos; b) as facções devem ser controladas de tal maneira que não possam agir de forma contrária aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e comuns da comunidade.
<i>Hipótese 6</i>	Eleições populares frequentes não criarão controles externos suficientes para impedir a tirania.
<i>Hipótese 7</i>	Se quisermos que as facções sejam controladas, e evitada a tirania, isso terá que ser conseguido pelo controle dos efeitos por ela produzidos.
<i>Hipótese 8</i>	Se uma facção consiste em menos que a maioria, ela pode ser controlada mediante aplicação do “princípio republicano” de votação em um corpo legislativo, isto é, a maioria pode, pelo voto, vencer a minoria.
<i>Hipótese 9</i>	O desenvolvimento de facções de maioria pode ser limitado se o eleitorado for numeroso, variado em composição e diversificado em interesses.
<i>Hipótese 10</i>	Na medida em que o eleitorado é numeroso, variado e diversificado em interesses, é menos provável que exista facção de maioria e, se existir, é menos provável que atue como uma unidade.

Fonte: DAHL, 1989. Organização: O próprio autor.

Dahl (1989) faz críticas ao analisar a teoria madisoniana da democracia. Segundo ele, os autores de *O Federalista* dão maior preocupação aos perigos da tirania de uma maioria em relação aos perigos de uma tirania da minoria,

mesmo quando ambas deveriam ser evitadas. A tirania de uma maioria não é menos tirânica que a tirania de uma minoria, isto é, ambas são indesejáveis. Segundo Dahl

[...] o teste objetivo da não tirania não é o tamanho do grupo governante, mas se ele, qualquer que for seu tamanho, impõe privações severas aos “direitos naturais” dos cidadãos (DAHL, 1989, p.18).

Portanto, para Dahl (1989), a teoria madisoniana contém problemas de definições, falta de lógica e rigor científico. Isso faz com que toda a proposição não se sustente enquanto teoria política, reduzindo-se, então, a uma ideologia. A ideologia madisoniana serviu como racionalização conveniente a todas as minorias que, temendo possíveis privações por iniciativa de alguma maioria, exigem um sistema político que lhes dê oportunidade de vetar tais políticas.

Apesar das críticas de Dahl (1989), as discussões feitas em *O Federalista* foram importantes, inclusive para subsidiar a teoria pluralista. A preocupação dos autores em limitar os malefícios das facções através da multiplicação dos interesses conflitantes evitando o controle exclusivo do poder por determinadas facções configura uma importante contribuição dessa obra para a teoria pluralista.

Como dito no início, a segunda corrente de pensamento que influencia a teoria pluralista é a chamada *Teoria dos Grupos*. Em uma sociedade cada vez mais fragmentada e plural, composta por diversos grupos com diversos interesses, tornam-se necessários estudos acerca da relação de grupos e interesses de grupos, bem como a relação entre eles e o Estado. O todo é formado por partes, por isso, o estudo das partes se torna imprescindível.

A teoria dos grupos, cujos principais precursores são Arthur Bentley e David Truman, busca chamar atenção para as atividades informais desenvolvidas por diversos grupos da sociedade, em particular sobre a interação destes com grupos governamentais organizados e institucionalizados a fim de obter decisões favoráveis aos seus interesses.

Um grupo pode ser, portanto, entendido como uma massa de atividades, formado por indivíduos que participam de padrões de interação (PASQUINO, 2007). Segundo Truman (2003), essas relações interpessoais quase sempre envolvem poder. Um grupo pode exercer poder sobre seus membros, e se

torna um grupo de interesse quando exerce poder sobre outros grupos, impondo suas reivindicações sobre eles. “Um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum” (PASQUINO, 2007, p.563).

Grupo de interesse é um grupo politizado e deve ser entendido como

Qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes condividas (PASQUINO, 2007, p.564).

As instituições do governo são centros de poder baseadas em interesses e os grupos de interesse procuram ter acesso a essas instituições com intuito de influenciar as decisões a fim de serem favorecidos.

[...] a política é o processo por meio do qual os valores sociais são indicados imperativamente; este é feito por meio de decisões; as decisões são produzidas por atividades; cada atividade não está separada das outras, mas essa massa de atividades tem tendência comum a respeito das decisões; esta massa de atividades são os grupos; assim, a luta entre grupos (ou interesses) determina o tipo de decisões que devem ser tomadas (EKSTEIN e APTER 1963, p.391 *apud* PASQUINO, 2007, p. 563).

Segundo Truman (2003), existem três fatores fundamentais que os grupos de interesses necessitam para conseguir acesso às instituições do governo: 1) Posição estratégica de um grupo em relação à sociedade; 2) Fatores associados com características internas do grupo; e 3) Fatores peculiares em relação às instituições governamentais.

O primeiro ponto diz respeito ao grau de *status* ou prestígio do grupo na sociedade, ou seja, a capacidade do grupo em organizar seus interesses, membros com acesso ao governo e conhecimento técnico e político. O segundo tem relação com: o grau de adequação de organização do grupo; o grau de coesão que pode conseguir em determinada situação, especialmente no tocante aos grupos concorrentes; competências de lideranças e recursos em números e dinheiro. E, por fim, o terceiro ponto engloba as características da estrutura operacional das instituições governamentais que serão alvo das ações dos grupos, como o Congresso, o Senado, os Ministérios, etc. A natureza das atividades da instituição

bem como suas normas garantem vantagens e desvantagens estabelecidas *a priori* (TRUMAN, D., 2003).

Muitas das decisões do governo são resultantes de reivindicações desses grupos. Uma característica do sistema governamental norte-americano é a multiplicidade de pontos de acesso ao governo, assim, grupos de interesse organizados gravitam em direção a pontos sensíveis de decisão (TRUMAN, D., 2003).

Existe um enorme número de grupos de interesses organizados. Segundo Truman (2003), deve-se entender por interesse de grupo qualquer atitude compartilhada. Desta forma, não são todos os interesses que estão representados por grupos organizados. Ademais, há muitos grupos organizados, como os religiosos e de família, por exemplo, que não operam como grupo de interesse político. No entanto, qualquer interesse ou atitude mutuamente compartilhada pode ser considerado um interesse de grupo em potencial. Organizar tais interesses exige algum reconhecimento de sua existência e dá-lhes pelo menos um mínimo de influência (TRUMAN, 2003).

O mais importante aqui são os interesses ou expectativas que são difundidos na sociedade e reflete no comportamento de quase todos os cidadãos. Esses interesses e expectativas são importantes, pois podem se tornar a base para grupos de interesse organizados. Muitas vezes, a influência de tais grupos potenciais é maior que a força das associações dos diferentes grupos de interesses organizados. Esses interesses difundidos e não organizados são importantes, pois são refletidos na política, configurando-se como uma espécie de “consenso” que funciona como “regra do jogo” político. Assim, violar tais expectativas, difundidas na sociedade e compartilhadas pelos indivíduos, pode enfraquecer e reduzir o *status* de um grupo, além de expor tais reivindicações a outros grupos que “seguem a regra”. Portanto, esses interesses não organizados influenciam as atitudes de grupos organizados. É dessa maneira que os interesses não organizados se relacionam com o governo (TRUMAN, D., 2003).

Truman (2003) ressalta que a existência do Estado e da comunidade política depende do reconhecimento das reivindicações de interesses não organizados. Segundo o autor, afirmar que a organização e atividade de poderosos

grupos de interesse constituem uma ameaça para o governo representativo é não levar em conta a existência e importância de grupos em potenciais e, portanto, uma concepção incompleta do processo político.

A discussão sobre a possibilidade de os indivíduos organizarem seus interesses é feita desde *O Federalista*. A *Teoria dos Grupos* endossa esse argumento e soma ao debate a importância da competição entre os grupos organizados e dos interesses latentes na sociedade para a neutralização dos jogos de interesses, contribuindo para que as tomadas de decisões políticas sejam mais equilibradas. Tais debates propiciaram importantes argumentos que subsidiaram a discussão da teoria pluralista.

O debate feito em *O Federalista* e na *Teoria dos Grupos* compõe a gênese da discussão pluralista, sendo Robert Dahl um dos maiores representantes dessa corrente. O referido autor parte do pressuposto de que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 1997, p. 25). Esse conceito de democracia funciona como um recurso teórico hipotético ou um tipo ideal de sistema democrático e serve como referência para avaliar em que medida sistemas democráticos reais se aproximam ou distanciam desse limite teórico.

A tabela a seguir contém alguns requisitos elencados por Dahl de uma democracia plena.

Tabela 1 – Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos públicos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio <ol style="list-style-type: none"> 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Fonte: DAHL, 1997, p.27.

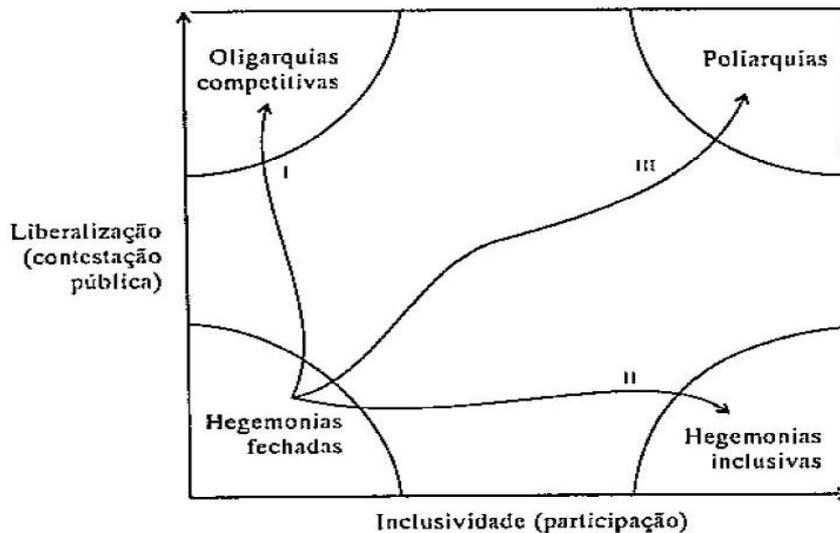
A democratização, segundo Dahl (1997), é o processo de progressiva liberalização e inclusão, isto é, ampliação da competição e participação política. Sendo democracia um tipo ideal, os sistemas políticos reais que representam algum grau de democratização são chamados de poliarquia.

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente

popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 1997, p.31).

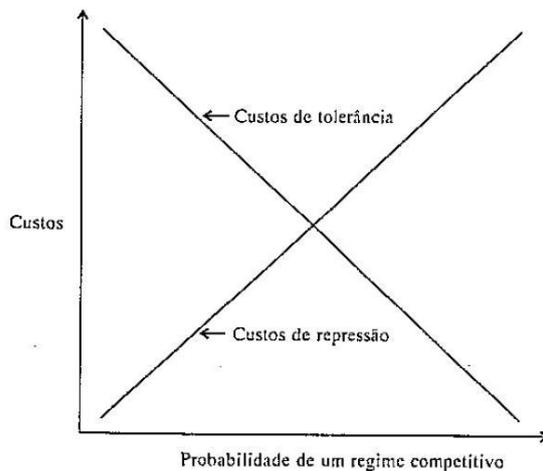
A figura a seguir busca esclarecer a relação entre liberalização e inclusividade. Para Dahl (1997), as sociedades que apresentam algum grau de democratização, isto é, que passaram pelo processo de ampliação da contestação pública e da participação caminham pela linha III rumo a uma poliarquia.

Figura 1 – Liberalização, inclusividade e democratização



Fonte: DAHL, 1997, p.30.

O processo de democratização aumenta as oportunidades de participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos e de grupos de interesses que buscarão intervir em decisões políticas. Logo, aumentam também as possibilidades de conflitos de interesses. Os governantes temem ser substituídos por representantes da oposição. Esta, por sua vez, tem a oportunidade de introduzir suas pautas nas arenas decisórias. “Assim, quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas” (DAHL, 1997, p. 36). A relação entre governantes e oposição é uma relação de tolerância e supressão, ou seja, o custo para suprimir o adversário pode ser muito alto, fazendo-se necessário tolerar a existência de tal. Desta forma, quanto maior o custo da supressão e menor o custo da tolerância, maior a possibilidade de um regime competitivo (DAHL, 1997).

Figura 2 – Custos de tolerância e custos de supressão

Fonte: DAHL, 1997, p. 37

Segundo Dahl (1997) existem dois meios de os governos eliminarem as oposições: 1) através de meios violentos de coerção; 2) através de meios não violentos de coerção. O primeiro refere-se a meios empregados por forças policiais e militares, enquanto o segundo refere-se especialmente às sanções socioeconômicas. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição depende da redução da sua capacidade de utilizar de meios violentos ou não para eliminar a oposição. Desta forma, o cenário mais favorável para a existência de regimes poliárquicos é quando o acesso à violência e às sanções socioeconômicas ou está disperso ou é negado, tanto para oposições quanto para o governo. A situação mais favorável à política competitiva está representada na tabela a seguir pela letra A. Essas sociedades apresentam uma ordem social pluralista, isto é, nenhum grupo tem acesso exclusivo ao poder.

Tabela 2 – Distribuição de violência e sanções socioeconômicas

		O acesso à violência é:	
		Disperso ou neutralizado	Monopolizado
O acesso a sanções socioeconômicas é:	Disperso ou neutralizado	A	B
	Monopolizado	C	D

Fonte: DAHL, 1997, p. 66

Assim sendo, um regime político competitivo, isto é, uma poliarquia, dificilmente existirá em uma ordem social centralizada, em que forças policiais e militares interferem na vida política. Conseqüentemente, um regime poliárquico depende de uma ordem social pluralista e de uma economia descentralizada.

Ainda em *Poliarquia*, Dahl (1997) aborda a questão das desigualdades como um dos fatores da sorte de um regime político competitivo, isto é, a distribuição de recursos interfere nas habilidades políticas que, por sua vez, têm relação com a qualidade da poliarquia.

Na alocação de renda, riqueza, status, saber, ocupação, posição na organização, popularidade e diversos outros valores, cada sociedade aloca também recursos com os quais um ator pode influenciar o comportamento de outros atores, pelo menos em algumas circunstâncias. Esses recursos tornam-se então recursos políticos. Quem vai receber quais e quantos recursos políticos não é, porém, uma mera consequência inerte das instituições socioeconômicas. Os atores que influenciam ou controlam o Estado podem usar os diversos poderes do Estado para reordenar a distribuição inicial de recursos políticos [...] (DAHL, 1997, p. 92).

Desigualdades na distribuição de “recursos-chaves” interferem, portanto, na quantidade e qualidade de recursos políticos, logo, uma sociedade com desigualdades objetivas e políticas terá maior dificuldade em constituir um regime político competitivo, isto é, uma poliarquia. No entanto, o autor ressalta que as poliarquias podem resistir à desigualdade, pois alguma dose de desigualdade não provoca, necessariamente, no grupo excluído, reivindicações de mudança do regime e, quando surgem, existem meios para que suas pautas sejam ouvidas. Mesmo que objetivamente as desigualdades não sejam diminuídas, é reduzido o sentimento de frustração e privação (DAHL, 1997).

Concluimos que a “Democracia Poliárquica” proposta por Dahl (1997) depende dos fatores elencados na Tabela 1. No limite, são regimes que passaram pelo processo de progressiva ampliação da competição e participação política, ou seja, liberalização e universalização. Tais regimes têm maior sorte em sociedades de ordem social plural e economia descentralizada em que nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer recurso de poder.

A teoria madisoniana, a teoria dos grupos e a teoria poliárquica compõem a gênese da discussão pluralista. Respeitar a diversidade e impedir o acesso exclusivo ao poder constitui o pano de fundo dessa teoria, e já eram preocupações abordadas em *O Federalista*. Os autores propõem a separação do poder e a multiplicação dos interesses como remédios para se evitar o acesso exclusivo ao poder. Os debates propostos pela teoria dos grupos também contribuem com a conformação da teoria pluralista. Truman (2003) ressalta que os interesses dos diferentes grupos sociais influenciam as decisões políticas, até mesmo os interesses difundidos na sociedade e não organizados constroem as decisões políticas, tornando-as mais equilibradas. Mais uma vez, a pluralidade de interesses aparece como remédio para se evitar o acesso exclusivo ao poder. A solução de Madison para controlar os malefícios de facções, majoritárias e minoritárias, advém em grande medida da existência de freios constitucionais. Em contrapartida, a teoria poliárquica estabelece as características socioeconômicas – ordem social plural e economia descentralizada - como fundamentais para controlar o acesso exclusivo de determinados grupos ao poder. Enquanto a teoria madisoniana focaliza-se no controle institucional, a teoria poliárquica enfatiza a importância dos controles sociais para se evitar o acesso exclusivo ao poder e o respeito à liberdade e à diversidade social.

2.2 O PLURALISMO II E A CRÍTICA AO PLURALISMO I

O pluralismo é a corrente mais difundida entre cientistas políticos nos EUA, entretanto alguns elementos dessa teoria foram colocados em xeque com o desempenho político e econômico do país a partir da década de 1970. Os defensores dessa perspectiva afirmam que a estrutura de poder americana é plural, formada por diferentes grupos que concorrem entre si com baixa sobreposição. Não que o poder político e econômico seja distribuído de forma uniforme entre a população, mas a maioria das pessoas tem algum recurso de acesso ao poder, e nenhum grupo o detém sozinho. Assim, a teoria pluralista vê o sistema político como razoavelmente aberto a múltiplos interesses. Se esses interesses forem fortes o suficiente sobre uma questão, são capazes de mobilizar pressão. Robert Dahl é o

maior representante dessa perspectiva que chamaremos de Pluralismo I, seguindo a sugestão de Manley (2003). Mesmo dentro da escola pluralista, sérias dúvidas surgiram sobre a capacidade da teoria para explicar o sistema americano. Nesse contexto, inicia-se um movimento de críticas e reformulações dessa teoria. Mesmo que o pluralismo tenda a sustentar o sistema, muitos autores adeptos dessa corrente notaram suas falhas e deficiências (MANLEY, 2003). Nesta seção apresentaremos algumas dessas críticas, especialmente aquelas formuladas por Charles Lindblom na obra *Política e Mercados*. A próxima seção apresentará a crítica marxista de Ralph Miliband ao pluralismo I.

Política e Mercados pode ser considerada uma referência fundamental da vertente da teoria pluralista que Manley (2003) chama de pluralismo II. Nessa obra, Charles Lindblom (1977) se debruça sobre os sistemas políticos e econômicos, especialmente sobre sistemas orientados para o mercado. O autor questiona se existe um verdadeiro controle pelo povo nas poliarquias orientadas para o mercado ou se as poliarquias são controladas por alguns grupos específicos. Segundo Lindblom (1977), em sistemas orientados para o mercado, os governos têm grande preocupação com o desempenho das empresas, pois elas têm, em grande medida, relação direta com questões importantes, como o preço de produtos, oportunidades de emprego, inflação etc. Dessa forma, os homens de negócio ou empresários ocupam uma posição privilegiada em relação ao restante da população em sociedades de iniciativa privada orientada para o mercado. Nesses sistemas, uma grande parte das decisões importantes da economia e da política é delegada aos homens de negócios, que têm não apenas um papel de grupo de interesse. Eles também agem como se fossem funcionários públicos, já que, de alguma forma, exercem funções públicas, pois suas ações trazem consequências para toda a sociedade. Em decorrência disso, grande parte das decisões públicas é removida do controle governamental.

Se em sistemas orientados para o mercado o empresário torna-se uma espécie de funcionário público, em alguma medida, ele tem alguma “responsabilidade pública”.

Uma vez que as funções públicas no sistema de mercado cabem aos homens de negócio, segue-se que os preços, os empregos, a

produção, o crescimento econômico e a segurança econômica de todos estão nas mãos deles. Em consequência, os funcionários públicos não podem ser indiferentes ao modo como eles desempenham suas funções. Depressão, inflação e outras formas de aperto econômico podem derrubar Governos. Uma das grandes funções do Governo, por conseguinte, é providenciar para que os empresários cumpram suas tarefas (LINDBLOM, 1977, p. 196).

Dada a importância das empresas em sistemas orientados para mercado, o governo se preocupa com o desempenho delas e busca estimular sua produção com subsídios, por exemplo. Tudo o que os empresários precisam - renda, riqueza, prestígio, influência, poder etc - para desempenhar as tarefas que lhes cabem no sistema de mercado, os governos providenciam a fim de garantir empregos e segurança econômica. É nesse sentido que o interesse dos empresários aparece como o interesse coletivo. Para tanto, necessitam de uma situação privilegiada no governo e na política para garantir seus interesses e cumprir suas funções. No entanto, a natureza e quantidade dos privilégios das empresas não são contínuos, variando de tempos em tempos e de lugar para lugar (LINDBLOM, 1977).

O Governo exerce autoridade sobre as atividades empresariais, porém a autoridade é limitada pela preocupação com os efeitos prejudiciais às empresas que podem ocasionar consequências indesejáveis ao governo, como desemprego, por exemplo. Assim sendo, o Governo atende às necessidades das empresas como condição para estimular seu desempenho. Os empresários não conseguem tudo o que querem, mas conseguem muito, e, quando não são atendidos, o resultado pode ser indesejado: desemprego, inflação, recessão etc (LINDBLOM, 1977).

Os funcionários do governo reconhecem a necessidade de adaptar a política pública aos interesses das empresas a fim de estimular seus negócios. Assim sendo, muitas vezes, o homem de negócio não necessita de uma reunião direta para garantir seus interesses. Segundo Lindblom (1977), há um ajustamento mútuo entre os interesses dos empresários e os interesses dos governos. Além disso, os empresários também ocupam importantes posições em arenas decisórias dos seus próprios interesses. Existe um alto grau de controle empresarial sobre os

governos e não há controle equivalente exercido por qualquer outro grupo de cidadãos, nem mesmo sindicatos de trabalhadores.

A posição privilegiada das empresas traz consequências para a própria poliarquia. Neste sentido, Lindblom define poliarquia como “sistemas complexos nos quais operam duas formas de controle sobre os funcionários públicos: os da poliarquia e os exercidos pelos empresários graças à posição privilegiada que ocupam” (1977, p. 214). Desta forma, a poliarquia é formada basicamente pelos controles eleitorais e controles empresariais. No entanto, em sistemas orientados para o mercado os controles eleitorais são restritos, dada a posição privilegiada das empresas nestas poliarquias. A atividade de grupos de interesses empresariais, juntamente com outras atividades eleitorais, é muito mais eficaz do que qualquer atividade semelhante de outros grupos de cidadãos (LINDBLOM, 1977).

Os empresários participam ativamente na política eleitoral. Suas principais atividades são: frequência e intimidade de suas consultas com funcionários públicos – desde o mais alto cargo da hierarquia organizacional até os menores cargos da burocracia; organização de grupos de interesse; e financiamento de partidos políticos, sendo o financiamento e a participação de grupos de interesses nas decisões parlamentares as principais atividades dos empresários nos processos poliárquicos. Segundo Lindblom (1977), nenhum outro grupo de cidadãos pode ser comparado aos empresários quanto à eficácia na atuação nesses processos. O autor elenca três principais fatores de vantagem dos empresários na competição política em poliarquias orientadas para o mercado: 1) fontes extraordinárias de recursos; 2) organização à sua disposição e; 3) acesso privilegiado ao governo.

Recursos das empresas são utilizados em campanhas políticas e ajuda aos partidos, em aplicação de pressão sobre os legisladores e outras formas de comunicação com funcionários públicos, em entretenimento e em favores a esses funcionários, em publicidade política e institucional nos meios de divulgação de massa, em material educativo para escolas públicas e em litígios judiciais destinados a influenciar a política do Governo ou seu cumprimento (LINDBLOM, 1977, p. 219-20).

Todos esses investimentos são muito maiores do que os feitos por qualquer cidadão ou grupo, inclusive sindicatos. As despesas sindicais são mínimas quando comparadas com os gastos políticos das empresas³.

Outra vantagem das empresas na participação política nas poliarquias está relacionada à organização. Cidadãos comuns claramente podem se organizar, se estiverem dispostos a despende altos preços em dinheiro, tempo e energia. A empresa já existe enquanto organização, mesmo que com outros fins. Assim, já nasce pronta para ser utilizada em atividades políticas, além do que os trabalhadores políticos da empresa não são voluntários, mas empregados remunerados. Outro ponto em que as empresas levam vantagem na atividade poliárquica é a facilidade de acesso aos funcionários do governo e ao mundo político. Cidadãos comuns não desfrutam de tais vantagens, nem mesmo os sindicatos, pois têm muito menos recursos que as empresas. Assim sendo, sistemas poliárquicos orientados para o mercado possuem uma estrutura característica que fornece mecanismos de controles para limitar a autoridade. O sistema de controle é uma combinação entre controles de mercados e políticos. Os empresários são os principais líderes de mercado e também da política poliárquica. Esse cenário evidencia as limitações da poliarquia, ou seja, a posição privilegiada das empresas nas poliarquias limita o controle popular (LINDBLOM, 1977).

A participação desproporcional dos empresários na política poliárquica, segundo Lindblom (1977), contribui para a “doutrinação” do cidadão. Através dos meios de comunicação de massa, associados aos interesses dos empresários, é legitimada a posição privilegiada e desproporcional das empresas nas poliarquias de modo que os interesses das empresas tornam-se interesses gerais. A esse processo Lindblom (1977) chama *circularidade da poliarquia*.

Segundo Lindblom (1977), as empresas buscam influenciar a visão de mundo das pessoas através dos meios de comunicação de massa. Desde a infância, as pessoas são bombardeadas com mensagens de confirmação do *status quo*. A persuasão política das empresas não pretende provocar reações subversivas nos indivíduos, solicitam apenas que não façam nada a não ser reproduzir a lógica

³Ver dados empíricos dos Estados Unidos sobre a desigualdade de recursos mobilizados pelas empresas e sindicatos em Lindblom (1977, p. 221-22).

empresarial e de mercado. “O efeito dos meios de comunicação de massa sobre a influência pessoal é, assim, parte do intercâmbio que ocorre na escada da formação da opinião pública” (LINDBLOM, 1977, p. 234). Assim sendo, o efeito cumulativo pode ter eficácia na doutrinação ou modelação das vontades dos indivíduos, ainda mais quando não existe uma contramensagem. Ocorre, portanto, um processo de naturalização dos valores dominantes e, conseqüentemente, a reprodução do *status quo*. A doutrinação do cidadão ocorre de modo que sua vontade não lhe sirva aos interesses próprios, mas aos interesses dos empresários.

No esforço para influenciar a vontade da coletividade de cidadãos, os empresários, com frequência, pouco mais precisam fazer do que evocar sentimentos já profundamente enraizados (LINDBLOM, 1977, p. 234).

Os mecanismos de controles sobre as vontades são tão fundamentais quanto os processos eleitorais, pois introduzem a circularidade no controle pelo voto, dada a posição privilegiada dos empresários na poliarquia.

Se a mensagem está surtindo efeito em consequência da participação desproporcional dos empresários na política eleitoral, devemos esperar a existência de um conjunto de vontades fortemente coagidas que não questionam muito a empresa, a iniciativa, a propriedade privada e outros pontos fundamentais do sistema. [...] A opinião pública favorece tendências básicas e apenas umas poucas pessoas alimentam opiniões não-conformistas. A conformidade, aliás, constitui um fenômeno comum na política (LINDBLOM, 1977, p.234).

As massas tendem a votar de forma muito parecida com as elites, reivindicam muito pouco para si mesmas. Mesmo vontades dissidentes ou reformistas apresentam restrições no tocante às grandes questões da organização política e econômica nos sistemas orientados para o mercado. “Todos procuram acomodar suas propostas de mudança social aos limites da adaptabilidade da ordem empresarial dominante” (LINDBLOM, 1977, p. 237).

Lindblom buscou testar a máxima do pensamento do pluralismo I, ou seja, se existe um verdadeiro controle pelo povo nas poliarquias ou se são controladas por alguns grupos específicos. Para o autor, em sistemas orientados para o mercado parte das decisões públicas é removida do controle do povo, sendo os empresários o setor com maior capacidade de influenciar as decisões políticas.

As considerações feitas pelo autor conformam os principais argumentos de crítica ao pluralismo I e suas formulações ficaram conhecidas como pluralismo II.

2.3 O MARXISMO E A CRÍTICA AO PLURALISMO I

Na segunda metade do século XX, com a crise da teoria pluralista e com maior envolvimento do Estado na economia e na sociedade, há uma retomada da teoria marxista no ocidente. Ralph Miliband é um dos intelectuais que recupera os argumentos dessa teoria que há algum tempo estava adormecida. Valendo-se da empiria, procura corrigir algumas lacunas da teoria marxista, dando maior credibilidade e cientificidade a ela. Em toda a sua obra, o autor vai criticar a concepção democrática pluralista da sociedade, da política e do Estado.

Em *O Estado na sociedade capitalista* (1972), o autor mostra a importância que o Estado adquiriu no período pós-guerra, mas pondera que a ciência política da época, tanto marxista quanto qualquer outra, não havia se dedicado a um estudo sistemático do Estado. Mesmo os marxistas ainda utilizavam conceitos genéricos, como a definição de Estado como um comitê executivo para dirigir os interesses da burguesia presente em *O Manifesto do Partido Comunista* (2011). A maioria dos marxistas utilizava como referência o conceito de Estado de Lênin, na obra *O Estado e a Revolução*, porém tal conceito não era mais do que uma reafirmação da concepção básica de Estado de Marx. Até então, a única contribuição marxista importante à teoria do Estado tinha sido a de Gramsci, porém com várias limitações, segundo Miliband (1972).

Os países analisados por Miliband (1972) na obra *O Estado na sociedade capitalista* (1972) são diferentes em vários aspectos - história, tradição, cultura etc. -, mas possuem duas características comuns: são países altamente industrializados; e a maior parte das atividades econômicas está sob controle privado. Nesses países, o Estado desempenha um importante papel econômico, sendo o maior consumidor do setor privado, sendo também o regulador da economia.

Como marxista, Miliband (1972) traz de volta a clássica discussão de que a vida econômica e política das sociedades capitalistas é determinada pela luta

entre duas classes principais: as dos detentores dos meios de produção e poder (empresariado) e a classe operária. Porém o autor não ignora a existência de outras classes que também desempenham um papel importante em termos econômicos, políticos e sociais. O autor traz um conceito e um problema em relação ao Estado. “O Estado significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o sistema estatal” (MILIBAND, 1972, p.67). Assim sendo, um erro comum, segundo Miliband (1972), é tratar o governo como sendo o Estado, porém o governo é apenas um elemento do sistema estatal e é ele que fala em nome do Estado.

Um segundo elemento do sistema estatal é o administrativo, que vai além do tradicional burocratismo do Estado. Outro elemento é o aparelho coercitivo do Estado (polícia, aparelho militar), cujos líderes e representantes são pessoas poderosas e de *status* que exercem grande influência dentro do sistema estatal e da sociedade. O Judiciário seria um poder independente do executivo político e não serve aos objetivos do governo. Em tese, protege os cidadãos, principalmente quando ameaçados pelo Estado. O governo subcentral é constituído por canais de comunicações e administração entre o centro e a periferia do sistema estatal. E, por último, as Assembleias representativas, que são órgãos constitucionalmente independentes em relação ao executivo. São essas as instituições cujas inter-relações formam o Sistema Estatal. Assim sendo, elite estatal seriam as pessoas que ocupam posições dirigentes nessas seis instituições que compõem o sistema estatal.

Assim como Lindblom (1977), Ralph Miliband (1972) observa que parte importante da elite estatal é formada por empresários, mas eles sempre foram uma minoria dentro do governo e que, do ponto de vista social, o sistema estatal mantém um caráter de classe média e alta. Assim sendo, a pergunta que Miliband (1972) se faz é: como o Estado capitalista se torna o comitê executivo da burguesia?

Essa é uma questão fundamental e o autor argumenta que o predomínio burguês dentro das instituições do sistema estatal é explicado pelo fato de que crianças cujos pais pertencem à classe média e alta possuem uma chance muito maior de acesso a essas instituições porque recebem o tipo de educação e

treinamentos exigidos para chegar às posições de elite dentro do sistema estatal. Essa classe média e alta tem a mesma origem social que os capitalistas, portanto, compartilham de uma mesma visão de mundo, preconceitos e interesses. Segundo Miliband (1972), esse seria o fator principal para o Estado ser capitalista, embora composto em grande medida por uma classe média.

Segundo Miliband (1972), a composição social da elite estatal tende a gerar uma forte predisposição ideológica e tendências políticas enviesadas e preconceituosas. Mesmo quando pessoas oriundas das classes operárias e de partidos socialistas chegam ao governo, na maioria das vezes não modificam o sistema capitalista. Uma característica dos representantes políticos de países de capitalismo avançado é a mentalidade conservadora, em sua maioria oriunda de uma mesma classe e com uma mesma visão de mundo e interesses.

Os políticos são representantes, em tese, dos interesses nacionais, porém, para eles, os interesses nacionais estão intrinsecamente ligados com os interesses empresariais. Logo, eles se colocam como representantes de interesses empresariais. Sempre que o governo intervém na economia ou em disputas entre empregadores e assalariados, os resultados são mais vantajosos para os empregadores em detrimento dos trabalhadores. Um exemplo seria o papel decisivo do governo na repressão às greves, que muitas vezes ocorre com base no poder coercitivo do Estado, evidenciando, assim, como os interesses empresariais representam os interesses nacionais. Os governos têm aumentado as restrições das organizações trabalhistas para dar manutenção à ordem vigente e impedir o surgimento de regimes opostos (MILIBAND, 1972).

Mesmo os governos oriundos de partidos trabalhistas e socialistas, cujo objetivo primeiro seria suplantando o sistema socialista em detrimento do capitalista e realizar reformas sociais com a finalidade de beneficiar as classes trabalhadoras, quando chegam ao poder não conseguem a substituição do capitalismo. Os socialdemocratas, quando chegavam ao poder se preocupavam em tranquilizar as classes dominantes. Por um lado, sinalizavam aos empresários que a sua subida ao poder não ameaçaria seus negócios. Por outro, pedia aos trabalhadores paciência e ordem. Assim, quando no poder, os líderes se tornaram

sempre mais moderados que seus seguidores, sendo essa uma variante da lei de ferro da oligarquia (MILIBAND,1972).

O autor propõe uma discussão acerca da não neutralidade dos servidores do sistema estatal, pois suas ações são orientadas pela sua visão de mundo e situação de classe. Tais ações, enviesadas, refletem direta ou indiretamente na sociedade. Assim sendo, o conjunto de reformas sociais, econômicas e militares feitas por esses líderes políticos e servidores fortalecem a ordem social vigente, deixando claro a sua não neutralidade. Um exemplo que evidencia ainda mais essa não neutralidade seria a intervenção do Estado na economia, pois a relação entre empresários e servidores não é uma relação antagônica; ao contrário, ambos compartilham da mesma visão de mundo, interesses e “interesses nacionais” (MILIBAND,1972).

O autor também traz para o debate a questão dos militares. A noção de que são livres de qualquer ideologia e representantes fiéis dos interesses nacionais é uma inverdade, uma vez que as altas patentes militares também se enquadram numa elite social pelos mesmos fatores, ou seja, origem social, situação e interesse de classe e “interesse nacional conservador”. Segundo Miliband (1972), na maioria dos casos, os militares não vêm vantagem em se tornar elite dirigente, pois compartilham uma mesma visão de mundo que a sociedade civil e se tomassem o poder e subjugassem a sociedade civil, criariam um problema desnecessário. Por isso, os países de capitalismo avançado são caracterizados pela subordinação militar ante a sociedade civil, mas isso não diminui o papel importante dos militares no âmbito político. Outro exemplo elencado pelo autor seriam os juízes, que, dentro dos sistemas políticos ocidentais, são ditos independentes do governo do dia. No entanto, esses representantes judiciários compartilham de uma mesma origem de classe, educação e situação de classe que envia sua visão de mundo e coloca em xeque a sua independência e separação do poder.

Todo argumento de Miliband (1972) busca colocar em xeque os elementos da teoria pluralista. Segundo o autor, essa teoria consegue grande difusão em sociedades de capitalismo avançado porque defende a ideia de que uma multiplicidade de grupos ou associações pode se organizar e competir livremente entre si visando qualquer objetivo. Todavia, a teoria ignoraria, segundo Miliband

(1972), o fato de que essa competição não é igual, ou seja, os grandes interesses organizados (capital) têm muito mais vantagem do que os interesses de trabalhadores, mesmo organizados.

A grande elite econômica (empresariado) obtém enormes vantagens dentro do sistema estatal devido aos representantes e visões de mundo dessa elite estatal. Assim sendo, o empresariado dispõe de vantagens também fora do sistema estatal, por meio da pressão que é capaz de exercer a fim de alcançar seus objetivos. Uma das formas de pressão é feita sobre os governos e o Estado devido ao controle privado dos setores industriais, comerciais e financeiros, ou seja, o governo é muito mais dependente do empresariado do que este é do governo. Desta forma, o empresariado tem grande poder de pressão. Já o trabalhador não possui poder econômico (capital), assim seu poder de pressão ante o Estado se torna muito menor. Esse seria mais um elemento que evidencia a falha da teoria pluralista. A única arma importante que possui o trabalhador para fazer pressão é a greve, porém tal meio é vulnerável a inúmeros fatores. Dessa forma, o que ocorre é um desequilíbrio entre o empresariado e os trabalhadores como grupos de pressão.

A teoria pluralista fornece importantes argumentos para compreender a importância da diversidade de interesses para o equilíbrio da competição por influência política. Desta forma, fornece fundamentos substantivos para atuação dos *lobbies*, que é o foco deste trabalho. Portanto, faz-se necessário recorrer aos debates da teoria pluralista para compreender o contexto político e social que propicia a atuação do *lobby*.

As críticas ao pluralismo também são importantes, pois chamam a atenção para as diferentes capacidades dos grupos sociais de exercer pressão e influenciar decisões políticas em seu favor. Essa desigualdade dos grupos de exercer pressão pode colocar o interesse público sob ameaça. Assim sendo, o debate sobre o pluralismo e suas críticas fornece o arcabouço teórico necessário para compreender a problematização sobre *lobby* e democracia.

3 GRUPOS DE INTERESSE, PRESSÃO E LOBBY NO BRASIL

3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

No capítulo anterior introduzimos a discussão acerca da *teoria dos grupos* e a importância de se debruçar sobre as relações dos grupos entre si e na relação deles com o Estado. Doravante, conceituaremos e diferenciaremos *grupos de interesse, grupos de pressão e lobby*.

Não existe consenso na bibliografia especializada acerca dos conceitos de *grupos de interesse, pressão e lobby*, que por vezes são tratados como sinônimos. No entanto, vemos a necessidade de abarcar os diversos conceitos produzidos nessa temática, desde os mais restritos até os mais abrangentes. Busca-se compreender, através da diferenciação e conceituação, em que contexto surge a organização dos grupos de interesses e pressão e como influenciam as tomadas de decisões políticas em sistemas democráticos. O quadro conceitual a seguir busca recuperar os principais conceitos de *grupos de interesse* na bibliografia.

Quadro 2 – Conceitos de Grupos de Interesse

BENTLEY	Um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum (PASQUINO, 2007, p. 563) e (SANTOS, 2007, p. 73).
TRUMAN	Qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, apresenta reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são conseqüências daquelas atitudes (TRUMAN, 1951 <i>apud</i> SANTOS, 2007, p.75).
LINDBLOM	Todas as interações mediante as quais os indivíduos e os grupos privados que não têm autoridade governamental procuram influenciar as políticas, juntamente com as interações de funcionários governamentais que influenciam o processo decisório e que ultrapassam claramente o uso direto de sua autoridade. Empenhados em tais atividades, grupos privados, indivíduos e grupos governamentais exercem funções indispensáveis na formação da política (LINDBLOM, 1981 <i>apud</i> MEYER-PFLUG, 2008, p.17).
BERRY	Corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas (SANTOS, 2007, p.76).
THOMAS	Uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor (THOMAS, 2004 <i>apud</i> SANTOS, 2007, p.79).

Organização: O próprio autor.

Arthur Bentley é um dos precursores da *teoria dos grupos*. Segundo Pasquino (2007), no conceito de grupos de interesse proposto por Bentley, as atividades políticas de todas as instituições, indivíduos etc. se reduzem às atividades de grupos, cujas interações conformariam as decisões governamentais. Não distingue, portanto, os diferentes níveis de interação e organização dos diferentes grupos formados numa sociedade plural. Quanto ao conceito de David Truman, Pasquino (2007) ressalta que a noção de interesses é genérica e reduzida a interesses econômicos. Se Bentley é criticado por reduzir as atividades políticas em atividades de grupos, Truman (2003) constata a importância dos interesses amplamente difundidos e compartilhados na sociedade que não estão formalmente organizados no processo decisório. Os tomadores de decisões levam em conta esses valores não organizados e amplamente difundidos em suas tomadas de decisão e, dessa maneira, a atividade política não se reduz a interesses de grupos organizados.

A definição de Berry também é muito genérica, pois compreende todo corpo organizado em prol de alguns objetivos enquanto grupos de interesse. Na perspectiva de Lindblom, as ações de grupos de interesse compreendem *ações privadas* de grupos que pretendem influenciar decisões governamentais. Já na concepção de Thomas, qualquer associação, *pública ou privada*, que busca influenciar decisões políticas a seu favor, compreende grupos de interesse. Dessa forma, o conceito de Thomas é o mais amplo e abrangente, pois abarca tanto as ações de grupos privados quanto públicos.

Agora definiremos *grupos de pressão*. A corrente europeia entende *grupos de interesses* como grupos não engajados na política e *grupos de pressão* como engajados, sendo o engajamento a transformação de interesses em pressão (SANTOS, 2007).

Genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesses que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (...) a alterar suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. Neste sentido as atividades dos grupos de pressão passam sempre por sua relação com entidades públicas. Isto já não acontece necessariamente com um grupo de interesse que pode prosseguir o seu interesse de forma

completamente à margem do poder político, caso a ação não vise alterar políticas públicas e caso seu financiamento não dependa (no todo ou em parte) de organismos públicos (PEREIRA, 2001, *apud* SANTOS, 2007, p.80).

Pasquino (2007) define *grupos de pressão* como uma organização formal cuja finalidade é fazer pressão. Entende-se por pressão

a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. Pressão é, portanto, não tanto como pensam alguns autores, a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político (PASQUINO, 2007, p. 564).

Neste momento se faz necessário distinguir *grupos de pressão* de *partidos políticos*. Num primeiro momento, os grupos de pressão surgem frente a um problema imediato e na defesa de um único interesse enquanto os Partidos, *a priori*, surgem enquanto representantes de muitos interesses. No entanto, apenas esta distinção não seria suficiente. Segundo Pasquino (2007), é preciso identificar funções exclusivas dos grupos de pressão ou dos partidos. Dessa forma, o autor elenca três funções que são desenvolvidas apenas por *partidos políticos*: competição eleitoral; gestão direta do poder e expressão democrática. Assim sendo, podemos definir, finalmente, *grupos de pressão* como

grupos organizados que, embora tendo em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam diretamente no processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em gerir *in proprio* o poder político, e sim em aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções (PASQUINO, 2007, p. 565).

A probabilidade de sucesso de um grupo de pressão está associada aos recursos que tem à disposição, como dinheiro, conhecimento específico e representatividade. O sistema político pode influenciar a atuação desses grupos, sendo que os sistemas que possibilitam a alternância de poder garantem as melhores possibilidades para atuação deles. Nesse contexto, os partidos políticos

têm enorme importância, pois funcionam como porta de acesso de interesses ao poder, portanto os grupos de interesse buscam uma relação íntima com os partidos políticos. Pasquino (2007) ressalta que as atividades dos grupos de pressão estão relacionadas com as características do processo decisório e com a cultura política do sistema em que eles operam.

Nos países em que sua atividade evoca o fantasma do Governo invisível e da corrupção, ou onde ela é considerada nociva e ilegítima, os Grupos de pressão tenderão a desenvolver um trabalho de persuasão e de pressão, não à luz do sol, mas através de consultas e negociações mais ou menos secretas, e o lócus da sua atividade não será o Parlamento nem o Governo, mas os ministérios em especial. Esta derivação é, além disso, respectivamente favorecida e inibida pela vastidão ou pela estreiteza do âmbito de discricção que gozam os ministérios na aplicação das leis aprovadas pelo Parlamento (PASQUINO, 2007, p. 567).

Nesse sentido a regulamentação do *lobby* aparece como potencial mecanismo que favorece maior transparência do processo de tomada de decisões e, conseqüentemente, maior *accountability*. Pasquino (2007) também ressalta a necessidade de se avaliar o papel de grupos de pressão nos sistemas democráticos para saber se eles contribuem ou não para a qualidade da democracia, em que condições e com que riscos. Este trabalho pretende contribuir, de alguma forma, para essa discussão.

Feitas as devidas considerações, conceituações e diferenciações entre *grupos de interesse* e *grupos de pressão*, partiremos, agora, para a conceituação e problematização de *lobby*. O termo tem origem na língua inglesa e significa antessala ou saguão e remete às atividades de indivíduos que buscavam influenciar decisões de políticos ou autoridades, em edifícios parlamentares, antes destes entrarem nos procedimentos de tomadas de decisão (MEYER-PFLUG, 2008; SANTOS, 2007, PASQUINO, 2007; OLIVEIRA, 2004).

Há, no entanto, uma dificuldade em separar a definição de *lobby* de *grupos de pressão*. Para Dillon (1942 *apud* Santos, 2007), a pressão feita por dado grupo resulta da opinião pública dirigida contra um órgão do governo, enquanto *lobby* é o ataque direto sobre os agentes governamentais sem estar relacionado à opinião pública organizada. Luigi Graziano (1997, s/p) faz um esforço para diferenciar *lobby* de *grupos de pressão*.

Fazer lobby não é apenas exercer pressão. A pressão é o último estágio de um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma estratégia adequada para a defesa desses projetos, procurar aliados e outras providências. Trata-se, portanto, de uma atividade contínua que normalmente exige estar presente de modo organizado [...] Mais importante ainda é que os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação.

O quadro a seguir buscou selecionar e sistematizar os principais conceitos de *lobby*, dada a sua variedade na bibliografia especializada.

Quadro 3 – Conceitos de *lobby*

Dillon	é o esforço direto para influenciar legisladores através do contato pessoal (1942 <i>apud</i> Santos, 2007, p. 86).
Meyer-Pflug	meio de comunicação entre os grupos de interesse e o poder estatal (MEYER-PFLUG, 2008, p. 22).
Lodi	Lobby é a ação de influência sobre o tomador de decisões na esfera do poder público (LODI, 1986 <i>apud</i> MEYER-PFLUG, 2008, p. 21).
Gozetto e Mancuso	defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões políticas (2012).
Pasquino	transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados (2007).
Graziano	Representação política de interesses em nome e em benefícios de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores (1994).
Santos	é um tipo de atividade particular que envolve contato direto entre interesses organizados e <i>policymakers</i> (2007).
Oliveira	“é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomadas de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país (2004)”.

Organização: O próprio Autor.

Podemos observar que a concepção de *lobby* para Dillon é a mais genérica. Para Meyer-Pflug, seria somente o meio de comunicação entre os grupos de interesse e o poder estatal. Quanto à definição de Graziano, compreende a representação de interesses privados por meio de esquemas legítimos, pois não envolve troca desonesta de favores. As definições de Pasquino, Lodi, Santos, Gozetto e Mancuso se aproximam uma vez que levam em conta a defesa ou representação de interesses frente aos tomadores de decisões, portanto, conceitos mais delimitados. Para Oliveira (2004), o objetivo do *lobby* é também o de influenciar

as decisões de políticos e/ou burocratas de tal forma que beneficie dado grupo através de *informações essenciais* acerca da temática em questão.

O diagrama a seguir busca elucidar as diferenciações entre grupos potenciais, grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*.

Figura 3 – *Lobbies*, grupos de interesse e grupos de pressão



Fonte: (SANTOS, 2007, p. 83).

Os interesses amplamente difundidos na sociedade conformam os grupos latentes e potenciais. Os grupos de interesse são conformados pela organização dos interesses difundidos. Os grupos de pressão seriam o desdobramento dos grupos de interesse, enquanto *lobbies* são a instrumentalização dos grupos de pressão para influenciar decisões políticas.

Segundo Oliveira (2004), existe quatro tipos de *lobby* no Brasil. O quadro a seguir busca identificá-los e resumi-los.

Quadro 4 – Tipos de *lobby* no Brasil

Tipo de <i>Lobby</i>	Características	Entidades e/ou foco de atuação
<i>Lobby Público</i>	Atuação de órgãos estatais a fim de pressionarem os poderes Executivo e Legislativo com o intuito de influenciar os tomadores de decisão sobre o que é melhor para o próprio Estado.	Assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios.
<i>Lobby Institucional</i>	Atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais dedicam-se às relações com as diferentes esferas e níveis governamentais.	Executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas.
<i>Lobby Classista</i>	Defesa de interesses de filiados de entidades de classe.	Entidades classistas, como a CNI e o DIAP.
<i>Lobby Privado</i>	Atuação dos escritórios de <i>lobby</i> , consultoria e representação de interesses privados.	Escritórios de <i>lobby</i> e Consultoria.

Fonte: OLIVEIRA, 2004. Organização: O próprio autor.

Para Pasquino (2007), o *lobby* é a defesa de interesse frente aos *decision-makers* feita por meio de representantes “profissionais”. Esses representantes são os *lobistas*. Se o objetivo do lobista é a defesa de interesses políticos, para tanto, é mister articulação e estratégia política, acesso aos *decision-makers* e conhecimento técnico da causa (*expertise*). Nesse sentido, o lobista é

uma pessoa que representa um grupo de interesse de modo a influenciar decisões governamentais em favor desse grupo, mediante a prática das seguintes atividades: a) contatar diretamente oficiais públicos; b) monitorar a atividade política e governamental; c) assessorar em estratégias e práticas políticas; e d) desenvolver e orquestrar os esforços de lobby do grupo (CLIVE, 2004, *apud* MEYER-PFLUG, 2008, p. 21).

O objetivo do *lobby*, portanto, é influenciar tomadas de decisões a fim de conformar políticas que beneficiem dado grupo de interesse. Santos (2007) sintetiza as atividades de *lobbying* da seguinte forma:

(...) *lobby* indica a atuação (*lobbying*) de um grupo de pressão organizado (*lobby group*) por meio de indivíduos (*lobbyist*) com vistas a apresentar demandas aos tomadores de decisões políticas, fornecer dados e informações, exercer influência, promover convencimento ou constrangimento e, finalmente, obter decisões favoráveis aos seus interesses ou reivindicações (SANTOS, 2007, p. 87).

Poucos autores se debruçaram em traçar um perfil do lobista no Brasil, dadas as dificuldades de acesso a essas informações. Andréia Oliveira (2004) é umas das poucas que conseguiu esse feito. O quadro a seguir resume as características de um bom lobista segundo a autora.

Quadro 5 – Característica de um bom lobista

Bom conhecimento do processo legislativo e do processo decisório
Defesa dos interesses do país e crença na causa que defende
Discrição
Entendimento de cenário político
Compreensão dos objetivos do cliente
Honestidade e ética
Informação qualificada (leitura de jornais, revistas e conhecimento que a causa necessita)
Oferecer informação confiável e bem estruturada (credibilidade)
Poder de comunicação e persuasão
Possuir bons contatos
Seriedade
Sólida formação acadêmica
Trabalhar as informações em defesa de seu cliente e saber como e para onde encaminhá-las.

Fonte: Oliveira, 2004, p. 80-1.

A pesquisa da autora identifica as seguintes características do perfil do lobista brasileiro:

O lobista brasileiro é, na maioria das vezes, homem; possui entre 40 e 50 anos de idade; é um profissional de nível superior, muitas vezes pós-graduado. Os lobistas são os proprietários de seus próprios escritórios e consultorias e costumam trabalhar sozinhos. Os escritórios que dirigem são de médio porte e eles possuem mais de 10 anos de experiência na profissão. [...] Um bom lobista deve ser honesto, sério e atuar pautado pela ética. Deve possuir uma sólida formação acadêmica e um grande poder de comunicação e persuasão. Deve ser discreto e possuir credibilidade entre os parlamentares que deseja influenciar (OLIVEIRA, 2004, p. 84).

Segundo Oliveira (2004), as principais características do lobista gira em torno da qualidade de informação oferecida e do caráter, ética e honestidade.

Segundo Saïd Farhat (2007), um dos mais conhecidos lobistas do Brasil, o maior patrimônio do lobista é a credibilidade.

A prática do *lobby* carrega um estigma negativo, principalmente no Brasil, onde não é regulamentada. Nesse contexto, essa prática está associada à ideia de tráfico de influência ou corrupção. No entanto, é necessário se distanciar desses juízos de valores para identificar as contribuições positivas e negativas desse tipo de atividade.

A sociedade civil tem à sua disposição mecanismos democráticos para a promoção de seus interesses, tais como as eleições regulares para o preenchimento de cargos públicos dos poderes legislativo e executivo, votos em plebiscitos, audiências e conferências públicas (GOZETTO e MANCUSO, 2012). Se entendermos o *lobby* como um tipo de representação de interesses, ele integraria o conjunto de instrumentos democráticos de representação disponíveis à sociedade. Nos termos sugeridos por Graziano (1997), seria mais uma forma de representação política em um contexto não eleitoral.

O *lobby* lícito pode constituir-se em instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisões, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo (GOZETTO e MANCUSO, 2012, s/p).

A Constituição Federal do Brasil garante a prática de representação de interesses (*lobby*) como ordenamento jurídico de um estado democrático de direito alicerçado no pluralismo político, sendo um instrumento importante para a prática democrática, transparência e *accountability* do processo de tomada de decisões (GOZETTO e MANCUSO, 2012; SANTOS, 2007; MEYER-PFLUG, 2008). O *lobby* não se constitui, *a priori*, enquanto prática ilícita. Ao contrário, a bibliografia indica que ele se constitui enquanto um mecanismo que permite o controle público e a transparência, portanto, um potencial mecanismo de combate à corrupção. A institucionalização dessa atividade se torna importante para criar critérios sobre o que é lícito ou não, garantindo assim controle sobre as atividades e a culpabilização quando a prática for desviante. Assim sendo, Gozetto e Mancuso (2012) elencam as principais contribuições positivas que o *lobby* lícito pode trazer para o processo democrático e também elencam possíveis problemas da institucionalização dessas

atividades. Dentre as contribuições positivas do *lobby*, para além de um mecanismo de combate à corrupção, os referidos autores elencam:

- Aproximar o resultado provisório das preferências dos interesses organizados;
- Proporcionar aos interesses organizados a satisfação de “fazer parte do jogo”, mediante a defesa pública e aberta dos próprios pontos de vista, enriquecendo o debate sobre as questões públicas;
- Incentivar a participação política.

Um processo decisório que incentiva a participação de interesses organizados fortalece o sentimento de pertença desses interesses, contribuindo para legitimar o sistema político como um todo, pois assegura que as demandas de interesses organizados serão efetivamente consideradas durante os processos decisórios. Favorece também a “educação política”, isto é, além de incentivar a participação, incentiva que os participantes aceitem os resultados do processo democrático (GOZETTO e MANCUSO, 2012).

Os principais problemas do *lobby* são o desequilíbrio entre os *lobbies* atuantes e a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados. Estes problemas já são elencados por Miliband (1972) e Lindblom (1977) sobre a diferente capacidade de grupos se organizarem, isto é, alguns grupos têm maior capacidade de organização e maior recurso em dinheiro, o que aumenta a influência política. Quanto a isso, Gozetto e Mancuso (2012, s/p) alertam

Quando a força dos *lobbies* é muito desequilibrada e os *lobbies* mais fortes arrancam privilégios injustificáveis junto ao poder público, as desigualdades já existentes podem ser ainda mais reforçadas, e o interesse público é colocado sob grave ameaça.

Diante deste exposto os autores ressaltam também que

o desafio fundamental é construir instituições que, simultaneamente, combatam o *lobby* ilícito, potencializem as contribuições positivas do *lobby* lícito, e contrabalancem o desequilíbrio que pode resultar no favorecimento injustificável de interesses especiais (GOZETTO e MANCUSO, 2012, s/p).

Ao nos debruçarmos sobre os grupos de pressão, como se formam, como se organizam e como influenciam o sistema democrático (SANTOS, 2007), é

necessário entendermos também o contexto político e institucional em que esses grupos se inserem. Nos EUA, a atuação dos grupos de interesse se dá no contexto de organização social centrada na sociedade enquanto na França, na Itália e no Brasil ocorre uma organização social centrada no Estado (SANTOS, 2007). Esse tipo de organização é conhecido como corporativismo e será tratado no próximo tópico.

3.2 O DECLÍNIO DO CORPORATIVISMO E A ASCENSÃO DO PLURALISMO E DO LOBBYING NO BRASIL NO PÓS-1988

Esta seção pretende debater o contexto histórico, político e institucional que propiciou a organização de grupos e representação de interesses no Brasil, isto é, como que se deu a articulação Estado-sociedade em diferentes contextos, buscando evidenciar as especificidades da trajetória do sistema de representação de interesses no país.

Nosso ponto de partida é a década de 1930, momento de desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, marcado pela transição do modelo agroexportador para a industrialização substitutiva de importações. Nesse contexto, a modalidade de articulação Estado-sociedade dominante no Brasil era a representação corporativa de interesses (DINIZ e BOSCHI, 1999).

O desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil se deu sob a égide de um Estado altamente centralizado e intervencionista, no contexto de uma ampla reforma político-institucional, cujo cerne seria a montagem do modelo corporativo de intermediação de interesses (DINIZ e BOSCHI, 1999, p. 10).

O desenvolvimento do capitalismo europeu teve por característica o modelo tripartite de negociação de interesses, formado por empresários, trabalhadores e agentes governamentais (DINIZ e BOSCHI, 1999). Já o desenvolvimento industrial estatista brasileiro era caracterizado por um corporativismo setorial e bipartite, isto é, os empresários tinham acessos privilegiados às arenas decisórias enquanto os trabalhadores ficavam à margem das negociações e das representações de interesses. O Executivo torna-se arena privilegiada dos interesses empresariais que tinham acesso direto às altas

burocracias governamentais, representando conselhos e comissões em causa própria. A representação direta dos interesses empresariais na burocracia governamental era prática comum, mas essa mesma prática não alcançou os trabalhadores.

Desta forma, a construção do capitalismo industrial no Brasil teve como pano de fundo uma engenharia político-institucional que agregaria os interesses em categorias hierarquizadas e não competitivas, observando-se a articulação direta entre os setores público e privado pela via do corporativismo, sem a mediação partidária. Institucionalizou-se um sistema de negociações de caráter setorial e bipartite entre representantes do empresariado e integrantes dos altos escalões burocráticos. A participação dos trabalhadores em arena de negociação ficou restrita à presença dos sindicatos operários, representando os interesses trabalhistas ao lado dos sindicatos empresariais e técnicos governamentais, nas negociações coletivas em órgãos subordinados ao Ministério do Trabalho (DINIZ e BOSCHI, 1999, p. 11).

Essa prática de representação clientelista – privilégios do setor urbano-industrial em detrimento dos interesses trabalhistas – reforça a histórica desigualdade de acesso às instâncias decisórias conformando um caráter excludente da articulação Estado-sociedade. Esse tipo de controle da participação política é extremamente autoritário e impede práticas políticas democráticas ao privilegiar e excluir determinados setores. Portanto, podemos caracterizar o modelo de representação de interesses brasileiro que emergiu a partir da década de 1930 como modelo corporativo-burocrático-elitista, cuja principal característica é a prática de representações setoriais e clientelistas.

O período conhecido como República Populista (1946-1964) é marcado pelo insulamento burocrático e pelo tecnocratismo. Segundo Edson Nunes (2003), nesse período, houve a criação de várias agências supostamente mais burocráticas, ou seja, técnicas, impessoais e universais, com o objetivo de suplantar a política clientelista e tornar o processo de tomada de decisões mais eficiente. Nesse contexto, o legislativo foi marginalizado e visto como ameaça à modernização, eficiência e racionalização da administração pública, sendo o Executivo e as altas agências governamentais o centro de ação das representações de interesses (SANTOS, 2011).

Em 1964, fruto de um golpe militar, inicia-se o período de Ditadura Militar no Brasil, momento muito marcado pela repressão e violência. No entanto, neste trabalho nos debruçaremos sobre o desenho institucional e a relação com a representação de interesses. A partir desse viés, Manoel Leonardo Santos (2011) diz que esse período é caracterizado por um processo de crescimento acelerado no campo econômico (surto desenvolvimentista) e por um retrocesso no campo político.

As organizações de interesses da sociedade civil e os movimentos sociais foram reprimidos. Os partidos políticos não conseguiam se tornar canais de representação de interesses da sociedade, dada sua fraqueza e baixa institucionalização. Outra marca desse período é o esvaziamento do Congresso e o fortalecimento da burocracia tecnocrática. As decisões políticas não passavam nem pelos Partidos nem pelo Parlamento e eram feitas diretamente entre as elites empresariais e as elites burocráticas, formando os chamados anéis burocráticos.

Esse desenho institucional interferia diretamente na relação de representação de interesses. A participação empresarial ocorria de duas maneiras concomitantes, via aparato estatal burocrático e via organizações representativas de interesses, conformando assim um padrão dual de representação empresarial (SANTOS, 2011).

A partir da década de 1980, com a complexidade e diversificação da sociedade brasileira e com o esgotamento do regime autoritário põe-se fim à Ditadura Militar e ao modelo desenvolvimentista centrada no Estado que vigorou até então. A partir desse cenário de insuficiência do desenvolvimento tutelado pelo Estado urge a necessidade de flexibilização do arranjo institucional corporativista, dando origem a novas formas de representação de interesses e de ação coletiva. Assim sendo, passam a coexistir formas antigas e novas de representações de interesses, isto é, passam a coexistir arranjos corporativos e pluralistas. Portanto, o modelo de representação de interesses característico do Brasil a partir da década de 1980 é o modelo híbrido (DINIZ e BOSCHI, 1999; SANTOS, 2007; SANTOS, 2011).

Esse sistema híbrido é, portanto, o resultado do processo de reordenação política e econômica da sociedade e do estado. Um sistema de representação que combina organização corporativista com pluralismo de interesses, tudo isso mediado pelo clientelismo e pelas práticas *rentseeking* típicas da atuação do capital (SANTOS, 2011, p. 78).

Esse processo de “flexibilização” do modelo de representação e ampliação da participação e do controle coletivo das decisões governamentais significa democratização. Segundo Putman (2000 *apud* SANTOS, 2007), o aumento da participação, organização e associação colabora com a qualidade da democracia.

A partir do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, aumentou vertiginosamente o número de grupos de interesses e organizações da sociedade civil e, conseqüentemente, a participação nas arenas decisórias. Desde a década de 30 até a década de 80, o Brasil passara pela Ditadura Vargas em 37, por um pequeno momento de regime não ditatorial, de 1946 a 1964 - marcado pelo insulamento burocrático e tecnocratismo - e pela Ditadura Militar em 64 até a década de 1980. Em todos esses períodos, o Legislativo foi marginalizado em relação ao Executivo no que se refere à arena representativa de interesses. No entanto, a partir de 88, o Congresso passa a ter maior importância no processo político e o aumento no número de organizações e grupos de interesse é reflexo de um cenário propício para a competição por influência. Nesse contexto de aumento de interesses conflitantes e competição por influência, o Brasil caminha para uma ascensão do pluralismo. Todavia, o desenho institucional brasileiro continua a apresentar elementos tanto do corporativismo quanto do pluralismo.

Manoel Leonardo dos Santos (2011, p. 81) nos alerta sobre a dificuldade de caracterizar o caso brasileiro como pluralista ou como corporativista. O autor elenca 3 características para classificar como corporativistas: 1) existência do imposto sindical obrigatório e a unicidade sindical; 2) organização centralizada que direciona e coordena as ações de grupos e membros; 3) grupos de pressão organizados e envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas.

Todavia, é difícil sustentar a ideia de centralização da representação de interesse visto que existe pelo menos duas grandes centrais sindicais (CUT e Força Sindical) e a descentralização da representação de interesses empresariais. Também é difícil de classificar o caso brasileiro como pluralista tendo em vista que uma das principais características desse modelo é a existência livre de múltiplos grupos de interesses particulares e afiliação voluntária, ou seja, separação entre grupos de interesse e governo. Esse também não é o caso brasileiro, dada a força

das centrais sindicais e das agências classista de intermediação de interesse e da importância estatal nesses processos. Dessa forma, o caso brasileiro é mais bem caracterizado como um modelo híbrido no qual há a convivência de traços corporativistas e pluralistas.

Ao longo das duas últimas décadas, a complexidade crescente da sociedade brasileira levou ao reforço das tendências pluralistas, resultando na emergência e proliferação de associações de profissionais liberais, professores, funcionários dos setores de serviços e de empresas estatais entre outras. Efeitos similares decorreram da expansão dos movimentos sociais, englobando desde associações de moradores, até grupos étnicos, ecológicos e feministas. O caso brasileiro é, portanto, um caso típico da tendência mais geral no sentido da conformação de um sistema híbrido, atestando a complexidade crescente da estrutura da intermediação de interesses em seu conjunto. Esta se caracteriza pela coexistência de diversos padrões, com a persistência do corporativismo tradicional – embora bastante atenuado em sua rigidez original – e o desenvolvimento de grupos organizados segundo a lógica pluralista, sobretudo nos grandes centros urbanos, ao lado do surgimento do neocorporativismo como alternativa de participação dos grupos privados em certas arenas de decisão, notadamente em certas áreas de política econômica e ambiental (BOSCHI e DINIZ, 1997 *apud* SANTOS, 2011, p. 83).

A retomada das atividades do Congresso, a partir da promulgação da Constituição de 1988, serviu como estímulo à contestação pública e à participação. O reflexo disso é o aumento no número de organizações e associações da sociedade civil. Essas transformações refletem nas atuações dos grupos de pressão que buscam influenciar decisões políticas. Portanto, para compreender como essas transformações refletiram de fato nas ações dos grupos de pressão, é necessário, antes, compreender o contexto institucional e os diferentes momentos dos processos decisórios.

A partir do processo de redemocratização, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário se tornam possíveis canais de acesso dos interesses organizados. Tornam-se, portanto, arenas estratégicas para o acesso de demandas na agenda política. As demandas são conformadas pelo contexto político e institucional. Para Santos (2011, p. 84),

seu padrão de interação, sua eficiência e seu sucesso dependem não apenas do vigor das organizações, mas também do ambiente institucional sob o qual suas demandas serão recepcionadas (como *inputs*) e tratadas no processo decisório.

O processo de redemocratização fortaleceu o Legislativo como uma arena importante de tomada de decisões, fortalecendo também o papel dos grupos de interesses organizados, dos movimentos sociais e dos partidos políticos. É importante compreender a relação entre o Executivo e o Legislativo para entender as características da atuação dos grupos de pressão no Brasil. Nesse sentido, Abranches (1988) traz importantes contribuições para compreendermos o dilema institucional brasileiro no contexto de redemocratização do país. Para o autor, a associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo conforma uma especificidade do arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo de coalizão.

Grosso modo, para governar, o partido do presidente necessita de uma base de apoio no Congresso para que suas demandas sejam aprovadas. Para tanto, negociam-se, por exemplo, cargos ministeriais junto aos membros dos partidos com representação no Congresso a fim de ter sua agenda aprovada no Legislativo. Essa negociação em busca de base de apoio pelo partido presidencial chama-se presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Contudo, ressalta o autor, qualquer instabilidade na coalizão pode colocar a governabilidade em risco.

Evidentemente que esse arranjo institucional favorece o Legislativo e os partidos políticos enquanto articuladores de interesses, colocando a arena legislativa no foco das atenções dos grupos de pressão. Nesse sentido, há, a partir de 1988, uma ascensão de características do modelo pluralista de representação de interesses. No entanto, para Figueiredo e Limongi (2001), o novo arranjo institucional mantém alguns instrumentos procedimentais em favor do poder de legislar do Executivo. O Regimento Interno da Câmara favorece as pautas e projetos oriundos do Executivo garantindo o poder de editar Medidas Provisórias e solicitar urgência dos Projetos de Leis. Dessa maneira, O Executivo dita o conteúdo e o *timing* do Legislativo, tornando-se o principal legislador “de jure e de fato” no Brasil.

Essa característica do modelo de representação brasileiro que comporta características pluralistas e corporativistas conforma a atuação dos grupos de interesses organizados. Nos modelos corporativistas, o foco da atuação dos

grupos de pressão é o poder executivo e as altas burocracias, enquanto no modelo pluralista o foco da atuação desses grupos são as arenas legislativas. No caso brasileiro, a partir de 1988, com a retomada do Congresso e num arranjo de presidencialismo de coalizão, fortalecem-se os partidos políticos e o legislativo enquanto arena decisória importante para a vocalização dos interesses organizados. Todavia, como o Executivo tem alguns instrumentos procedimentais importantes a seu favor, também se torna alvo das pressões dos interesses organizados. Dessa maneira, uma característica do modelo de representação híbrido brasileiro é a atuação dos grupos de pressão tanto nos poderes executivos quanto nos legislativos.

O processo de redemocratização que se inicia nos anos de 1985 fez com que o Brasil caminhasse rumo a uma sociedade pluralista, isto é, nos termos sugeridos por Dahl (1997), uma sociedade inclusiva e liberalizada. No entanto, há um desequilíbrio na capacidade de organização e de articulação de determinados setores. Alguns grupos empresariais têm maior capacidade de organização e de impor sua demanda às decisões políticas, enquanto os grupos de trabalhadores e da sociedade civil não têm a mesma capacidade de pressão. As representações de interesses no Brasil ainda mantêm um caráter personalista e clientelista, mesmo num contexto de ascensão pluralista, mantendo-se, assim, algumas desigualdades históricas de acesso às arenas decisórias.

Nesse sentido, o sistema de representação de interesse no Brasil, mesmo num contexto democrático, pode ser definido, como sugere Stepan (1980 *apud* SANTOS, 2007), como um *pluralismo limitado*, ou como sugere Guerreiro Ramos (1983 *apud* SANTOS, 2007), como uma *poliarquia limitada*. Estes conceitos dizem respeito a sistemas políticos de características pluralistas, conquanto o controle das decisões políticas pela sociedade civil seja limitado e seletivo. Assim, a principal característica das relações de interesses nesse sistema é o personalismo e o clientelismo. No caso brasileiro, os empresários mantiveram seus privilégios de acesso e controle às arenas decisórias desde os tempos do modelo corporativista. Já para os trabalhadores, mesmo com a ascensão das características pluralistas no contexto democrático, o acesso às arenas decisórias continua sendo mais restrito.

O quadro a seguir busca resumir e elucidar as principais características dos modelos de representação de interesses.

Quadro 6 – Modelos de representação de interesses

Modelo de representação de interesses	Características da Intermediação de interesses	Foco da pressão	Exemplo
Corporativismo	Tutela estatal na representação de interesses por meio de agências corporativas. Modelo tripartite de participação (empresários, trabalhadores e agências governamentais) centrada no Estado.	Altas burocracias e Executivo	Europa
Pluralismo	Múltiplos grupos de interesses particulares e afiliação voluntária, centrada na organização social. Separação entre grupos de interesse e governo.	Legislativo	EUA
Híbrido	Múltiplos grupos de interesses com grande influência do Estado marcado por práticas clientelistas e personalistas entre os grupos de interesses e o Estado.	Legislativo, Executivo e altas burocracias	Brasil

Organização: O próprio autor

Especificamente sobre o caso brasileiro, aqui representado pelo modelo híbrido, é preciso fazer algumas ressalvas. Durante todo o capítulo, foi demonstrado como o modelo de representação de interesses se modifica de acordo com o contexto político e institucional de dado período. A partir da década de 1930 até meados da década de 1980, prevaleceram no Brasil características do arranjo institucional corporativo, que começa a ser matizado com o processo de democratização, incorporando características do modelo pluralista ao modelo corporativo, tornando-se híbrido. Mesmo com a ascensão do pluralismo a partir da década de 1980, prevaleceram as práticas clientelistas e personalistas que marcam toda a história política brasileira. Essas características contribuem para a conformação do modelo híbrido de representação de interesses.

O dilema *autonomia x controle* é sempre presente nas discussões acerca da representação de interesses em sociedades democráticas (SANTOS, 2014). A questão central não é escolher um modelo em detrimento de outro, ainda mais no contexto brasileiro em que o hibridismo é característica marcante. A questão

é a criação de mecanismos de controle capazes de diminuir as históricas desigualdades de acesso às arenas decisórias e os privilégios de determinados setores. Dessa forma, a solução seria

viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva – tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão socioeconômica. Quanto maior se tornar a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política, tanto menor será o desequilíbrio em favor dos interesses economicamente ou politicamente privilegiados (Mancuso, 2005 *apud* SANTOS, 2014).

Neste sentido, a regulamentação do *lobby* seria uma possível resposta a este dilema.

4 A (AUTO) REGULÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

Neste capítulo serão debatidos os pontos positivos e negativos da regulamentação do *lobby* no Brasil; os principais projetos de lei enviados à Câmara e os percalços para a aprovação de uma legislação que regule a atividade de *lobby* no país. Por fim, serão analisadas as ações da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) para autorregulação do *lobby* no Brasil.

4.1 A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL: O DEBATE NA BIBLIOGRAFIA ACADÊMICA

No capítulo anterior, buscamos demonstrar as mudanças no arranjo institucional brasileiro, especialmente no tocante à representação de interesses. A partir de meados da década de 1980, o Brasil passou por um processo de redemocratização. Nesse contexto, há uma revitalização do Congresso Nacional e do Poder Legislativo enquanto arena decisória importante, modificando as relações entre Estado e Sociedade. Doravante, o cenário político e institucional se mostram propícios para a atuação de grupos de interesse pela disputa por influência. Consequência da complexização social e do pluralismo de interesses, o *lobby* se torna prática comum no cotidiano da política brasileira. Assim sendo, o debate sobre a regulamentação dessa atividade se impõe.

O *lobby* se constitui como potencial instrumento democrático de representação de interesses desde que feito de forma lícita, dentro do limite da ética (GOZETTO; MANCUSO, 2012). No entanto, como já dito, carrega forte estigma negativo e muitas vezes é associado à clandestinidade, ao tráfico de influência e à corrupção.

Segundo Oliveira (2004), o estigma negativo do *lobby* no Brasil existe desde a década de 1970. Num contexto de enfraquecimento do Congresso, as representações de interesses eram feitas de forma direta com o Executivo, que detinha a centralização das decisões. Para que o *lobby* tivesse sucesso, era fundamental a relação direta com os altos escalões da burocracia e dos ministérios,

o que, muitas vezes, originava acordos clandestinos e compra de resultados (OLIVEIRA, 2004). Esses escândalos foram noticiados pela mídia como sendo “*lobby*”. Nas palavras da autora, “a relação entre *lobby*, corrupção e tráfico de influência estava traçada e a mídia passou a denunciar estas negociatas utilizando-se erroneamente o termo (OLIVEIRA, 2004, p. 209)”. Como já demonstramos, *lobby* nada mais é do que a representação técnica e especializada de interesses políticos, as atividades que não utilizam de informações técnicas e confiáveis não podem ser consideradas *lobby* (OLIVEIRA, 2004).

A bibliografia aponta o *lobby* como importante instrumento de sistemas políticos democráticos na medida em que prove informações para os *policymakers*, contribuindo para decisões mais informadas e equilibradas. A possibilidade de a sociedade civil se organizar e pressionar as decisões políticas é condição *sine qua non* de sistemas democráticos (SANTOS, 2007). Porém, alerta Santos (2007, p. 91), “os grupos de interesse são uma ameaça tanto quanto são uma expressão da liberdade”. Ao mesmo tempo que a pluralidade de interesses e a competição por influência contribui para o equilíbrio da democracia, quando determinados grupos ou setores sociais detêm condições privilegiadas, eles provocam desequilíbrios na competição e trazem risco ao bom funcionamento dos sistemas democráticos. Mais uma vez, a regulamentação do *lobby* aparece como possibilidade de corrigir desigualdades e privilégios injustificáveis frente ao processo decisório e contribuir para a qualidade da democracia.

A bibliografia aponta alguns dispositivos constitucionais, mesmo que indiretos, que fundamentam o *lobby* e a representação de interesses (SANTOS, 2007; GOZETTO; MANCUSO, 2012).

Assim, além de expressar, no seu artigo 1º, 1 §, que o pluralismo é um dos fundamentos da República, [a Constituição] afirmou que ‘todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição’, dando guarida ao exercício pleno da capacidade representativa, seja por meio dos partidos políticos, seja por meio de outros corpos intermediários, seja sob a forma de democracia direta (SANTOS, 2007, p. 408).

O artigo 5º da Constituição Federal também é amplamente citado como fundamento para a prática de representação de interesse e *lobby*. Gozetto e Mancuso (2012, s/p) explicam que os

Direitos expressos no artigo 5º. de nossa Constituição Federal asseguram ao *lobby* lícito compatibilidade com o ordenamento jurídico de um estado democrático de direito, alicerçado no pluralismo político. Entre eles podemos citar os direitos: (i) à liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); (ii) à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); (iii) à liberdade de reunião (inciso XVI); à liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); (iv) ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII); e (v) de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a).

Embora haja fundamentos na Constituição brasileira que permitam a prática de *lobby* e representação de interesses, não há legislação específica que regule as atividades de *lobby* como nos EUA⁴. No Brasil, existem algumas normas jurídicas que buscam coibir atitudes ilícitas no relacionamento dos interesses públicos e privados, como, por exemplo, o (art. 332) do Código Penal que trata sobre tráfico de influência. Existem também alguns decretos e portarias que regulam o exercício de cargos públicos buscando tipificar e evitar condutas ilícitas, improbidade e corrupção (SANTOS, 2007). No entanto, essas normas gerais são insuficientes para dar maior transparência às atividades de *lobby* e representação de interesses e não diminuem a necessidade da criação de regulação específica.

Assim como o exercício do *lobby*, o debate sobre sua regulamentação não é tão jovem. O primeiro projeto de lei que buscou regulamentar a atividade no Brasil foi o (PL) nº25/1984, reapresentado em 1989 à Câmara dos Deputados com o nº 203/1989 pelo senador Marco Maciel (PFL/PE).

Tal projeto de lei busca regulamentar as atividades de representação de interesses e *lobby* dos grupos de pressão que atuam no Legislativo através de registros e credenciais, de pessoas físicas ou jurídicas, que atuam junto ao Congresso Nacional, e pretendem influenciar decisões políticas. Além do credenciamento, o projeto prevê prestação de contas dos grupos sobre os gastos da atuação. O intuito é aumentar o controle e a transparência referente à atividade de *lobby*.

Segundo Oliveira (2004), o referido projeto de lei é um importante passo para aumentar a transparência e *accountability* no processo de tomada de

⁴Federation Regulation of lobbying Act é a lei que regula o *lobby* nos EUA.

decisão e contribui para a qualidade da democracia. Porém, para a autora, o projeto apresenta algumas lacunas, pois foi baseado na lei que regulamenta o *lobby* nos EUA e não leva em conta algumas peculiaridades do sistema político brasileiro, como, por exemplo, a força do poder Executivo no Brasil.

Outro projeto importante sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil apontado pela bibliografia é o projeto de lei 1.202/2007, apresentado pelo deputado Ricardo Zaratini (PT-SP). Segundo Santos (2007), é a proposta mais abrangente e completa apresentada ao Legislativo. O projeto prevê o cadastramento de pessoa física ou jurídica que busca influenciar decisões políticas nos três níveis de poder, além de uma série de cláusulas que regula a atuação do *lobby* garantindo isonomia de acesso e confiabilidade da atuação. Também prevê a prestação de contas dos gastos relativos à atuação e a cassação do credenciamento em casos de irregularidades (SANTOS, 2007).

Segundo Gozetto e Mancuso (2012), as propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil têm dois grandes objetivos: 1) dar transparência à defesa de interesses nos processos decisórios; 2) equilibrar a competição por influência nestes processos. Para Aragão (1992 apud OLIVEIRA, 2004, p. 232), “uma regulamentação eficaz reduziria a influência dos recursos humanos e financeiros na defesa dos interesses e colocaria os grupos de pressão em um mesmo nível de idéias e propostas”. Sendo assim, a bibliografia aponta a regulamentação do *lobby* como um mecanismo que busca equilibrar a histórica desigualdade de acesso e assimetria de poder de influência.

Embora a regulamentação do *lobby* se apresente como potencial instrumento que possibilita o combate ao tráfico de influência e à corrupção, além de aumentar a transparência do processo decisório e conseqüentemente contribuir com a qualidade da política e da democracia, nenhuma das propostas citadas foi apreciada ou implementada. Segundo Oliveira (2004), o principal percalço para aprovação de uma legislação que regulamente a atividade no Brasil é a falta de vontade política. O argumento é o de que a regulamentação da atividade geraria concorrência entre o político e o lobista na representação de interesses e, conseqüentemente, o político perderia essa função, o que justificaria a falta de interesse político pela regulamentação da atividade (OLIVEIRA, 2004). Outro ponto

relevante apontado por Gozetto e Mancuso (2012) em relação ao obstáculo da aprovação de uma legislação que regulamente o *lobby* tem a ver com a força do Executivo de encaminhar e impor a pauta para aprovação de projetos de lei no Legislativo. Até o momento, o poder Executivo federal não encaminhou nenhum projeto sobre essa matéria.

Concordamos com Santos (2007) que o Brasil passou e ainda passa por um momento favorável para a aprovação de uma legislação que regulamente as atividades de *lobby*. Momento este em que casos de corrupção envolvendo “lobistas”, bem como as estratégias e pactos de combate à corrupção ganham notoriedade da sociedade e da mídia, sendo a regulamentação mais um possível mecanismo capaz de evitar e coibir tais práticas.

4.2 A AUTORREGULAÇÃO PELO ABRIG

Quando o assunto é a regulação do *lobby*, as opiniões dos próprios lobistas se dividem. Segundo Oliveira (2004), alguns lobistas não acreditam na eficiência de legislação sobre regulamentação da atividade e sua capacidade de coibir a corrupção e o tráfico de influência. Sustentam o argumento de que os *lobbies* não lícitos continuariam existindo, independentemente da existência de lei que regulamenta a atividade. Defendem, também, que as regras regulatórias engessariam ainda mais os profissionais honestos que seguiriam as regras. Propõem, portanto, reformas políticas mais gerais, como, por exemplo, o financiamento de campanha, pois acreditam ser mais eficiente no combate à corrupção.

No entanto, a maioria dos lobistas entrevistados por Oliveira (2004) é a favor da regulamentação com base no argumento de que uma legislação regulatória contribuiria para a superação do estigma negativo da atividade no Brasil, além de trazer vantagens para as empresas de consultoria, para seus clientes, para os congressistas e, conseqüentemente, para toda a sociedade civil, ao contribuir com a transparência do processo decisório, aumento da participação política e da qualidade da democracia. Também contribuiria para a profissionalização da

atividade no Brasil, o que teria decaimentos na qualidade de elaboração de políticas públicas (OLIVEIRA, 2004).

A necessidade de se normatizar uma prática comum do cotidiano político brasileiro se impõe à falta de legislação específica que regule o *lobby* no Brasil. Assim sendo, em 2007 foi criada a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) com o intuito de reunir lobistas de diversas áreas numa associação para autorregular o funcionamento do *lobby* no Brasil e dar maior transparência à atividade (SANTOS, 2007).

Analisamos o Estatuto, o Plano de Ação, o Código de Conduta e o *site* da ABRIG buscando identificar seu funcionamento, o norte ético e regulatório proposto pela associação. Foi utilizada a metodologia da análise documental que, segundo Bardin (1970, p. 43), é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência” (BARDIN, 1970, p.43). Todos os documentos analisados estão disponíveis no *site* da associação⁵.

No próprio *site* da ABRIG está clara a finalidade de sua criação frente às atividades de relações governamentais⁶.

A atividade de Relações Governamentais cresce exponencialmente no Brasil e carece de norte ético, de divulgação de seu propósito e mecanismos de atuação, de qualificação de profissionais e de representação. É a esses fins que a ABRIG se dedica (ABRIG, 2014).

No art. 2º do Estatuto estão definidos os objetos sociais da ABRIG.

No tocante à autorregulação preveem:

- I – Definir, organizar, regulamentar e controlar as atividades de relações institucionais e governamentais tais como exercidas por seus associados, com vistas a que sirvam como instrumento de Participação Democrática nos processos de decisão política e sejam orientadas pela Transparência em suas práticas, sempre em busca do melhor equacionamento do Interesse Público;
- II - Defender a adoção de critérios de Participação e Transparência também pelos demais atores nos processos de decisão política, de

⁵ Site da Abrig: <http://www.relgovbrasil.com.br>. Acesso em 11/01/2016.

⁶ Devido ao estigma negativo que a palavra *lobby* recebeu, costuma-se chamar essa atividade como *advocacy* ou relações governamentais. No caso da ABRIG, convencionou-se chamar de Relações Governamentais.

modo que a pluralidade de vozes nos processos de decisão política seja consolidada como elemento necessário à sua legitimação.

III - Discutir interna e publicamente os temas da agenda nacional que afetem as atividades de seus membros, bem como o papel dessas atividades no funcionamento e fortalecimento da Democracia Participativa [...] (ABRIG, 2014).

A ação de organizar, controlar e regulamentar as atividades de seus associados está prevista no Estatuto da ABRIG. A ética e a transparência são enfatizadas como os principais valores a serem incorporados pelos profissionais das relações governamentais. Dado que suas ações podem influenciar importantes decisões políticas que poderão ter consequências por toda a sociedade, elas devem ser orientadas pelos princípios éticos e legais que regem o funcionamento democrático. A fim de garantir a lisura das ações de seus associados, o art. 8º do Estatuto prevê que os associados cumpram as normas estatutárias e procedimentais, além de aderir ao Código de Conduta e acatar as decisões do Conselho de Ética. Qualquer atitude não aprovada por essas normas é passível de exclusão do associado.

O art. 23 do Estatuto da ABRIG trata das competências do Conselho de Ética. Dentre outras, os principais pontos que se referem à regulação da atividade são as seguintes:

- I – zelar pela conduta ética, probidade e transparência da atividade profissional de relações institucionais e governamentais;
- II – responder consultas dos associados;
- III – instaurar, de ofício, procedimento competente sobre ato ou matéria que considere passível de configurar, em tese, infração a princípio ou norma de conduta nas atividades de relações governamentais e institucionais;
- IV – julgar as representações por infrações disciplinares cometidas por associados que lhe sejam submetidas;
- V – expedir resoluções sobre o modo de proceder em casos previstos nos regulamentos e costumes dos órgãos públicos; [...] (ABRIG, 2014).

O Conselho de Ética tem um importante papel para a regulação dos associados, pois é responsável por julgar as normas e infrações relacionadas às atitudes dos associados. Na ausência de legislação ou órgão que regule as atividades de *lobby* ou representação governamental, as decisões do Conselho de Ética é que conformam a regulação das práticas dos associados. Assim, no limite,

são as decisões do Conselho de Ética que materializam as funções de *enforcement* típicos de processos regulatórios.

Para que se possam julgar desvios ou infrações, é preciso antes que se tenham as normas de conduta. O documento que estabelece essas normas e orienta as práticas dos associados é o Código de Conduta da ABRIG, que institui já em seu art. 1º as seguintes finalidades:

- I – tornar claras as regras éticas de conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais, para controle da integridade e da lisura de sua participação nos processos decisórios governamentais e legislativos;
- II – contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais;
- III – preservar a imagem e a reputação do Profissional de Relações Institucionais e Governamentais, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código;
- IV – estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais relacionadas ao exercício de cargo público;
- V – minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado, pessoal ou corporativo, e o dever funcional das autoridades públicas dos Poderes Legislativo e Executivo;
- VI – criar mecanismo de consulta destinado a possibilitar o prévio e pronto esclarecimento de dúvidas quanto à conduta ética do profissional.

Os 23 artigos que compõem esse documento instituem as normas e práticas de conduta dos profissionais, além de estabelecer os limites éticos de sua atuação, garantindo honestidade e integridade de seus associados e de seus clientes. As normas são orientadas com intuito de aumentar a confiabilidade da atuação dos profissionais que se relacionam com autoridades públicas, portanto, são pautadas em respeito à legislação e ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República e do Poder Legislativo. Para tanto, é fundamental ao profissional de relações governamentais prover informações precisas e verdadeiras, além de manter confiabilidade sobre informações de seus clientes, sendo vetado pelo art.9º do documento o uso de informações confidenciais de clientes para outras finalidades.

A comunicação entre o profissional e os agentes públicos deve sempre ser de caráter oficial, em respeito às normas da Administração Pública e à ética, garantindo a integridade em sua atuação.

Portanto, as normas de conduta e os limites éticos estabelecidos pela ABRIG estão previstos nos documentos analisados, ou seja, no Estatuto, no Plano de Ação e no Código de Conduta. Na ausência de legislação que regule o *lobby* e as relações governamentais, a ABRIG busca estabelecer um norte ético e procedimental de seus associados, isto é, acaba por autorregular a atividade, pelo menos de seus associados.

As críticas à autorregulação proposta pela ABRIG giram em torno do argumento de que a atuação da associação é ineficiente, pois nem todos os profissionais da área são associados, portanto, não é uma regulação geral. Quanto a isso, o jornalista Fernando Rodrigues (*apud* Santos, 2007, p. 456) diz:

não é possível dizer se a criação da ABRIG trará de fato benefícios para o país, tornando mais compreensível para os brasileiros a atividade do *lobby*. Mas certamente, pior do que é não pode ficar [...]

A criação de regras de conduta é importante para estabelecer a licitude das atuações, para que ações desviantes possam ser responsabilizadas. Daí a importância da regulamentação do *lobby*. De certa forma, concordamos com o jornalista. O ideal seria uma legislação de regulamentação federal, porém, na falta de algo geral, é que a atuação da ABRIG se torna importante e, de fato, não deve piorar a situação de descontrole sobre as atividades de representação de interesses no Brasil.

Além de promover a autorregulação de seus associados através da criação de normas éticas e de conduta, outras atividades estão previstas no Plano de Ação da ABRIG, como, por exemplo, os comitês temáticos. Eles são mecanismos importantes para promover o debate acerca da atuação e importância das relações governamentais. Dessa forma, a ABRIG conta com quatro comitês temáticos. O primeiro é o Comitê de Relações com o Mercado que busca desenvolver e informar o mercado acerca da utilidade das relações governamentais. Outro importante comitê é o de Regulamentação, que analisa e monitora tramitações e decisões políticas que tratam da regulamentação do *lobby*, além de fazer pressão nos processos decisórios que tratam da matéria. Esse comitê também deve organizar pelo menos dois eventos semestrais para debater, através de produções técnicas ou acadêmicas, a regulamentação da atividade no Brasil.

O Comitê de *Compliance* e Boas Práticas busca debater e difundir padrões éticos de conduta entre os profissionais das relações governamentais. Por fim, o Comitê de Capacitação se incumbem em articular a ABRIG com a academia, além de fazer coleta de dados e de bibliografia acerca de temas relativos às relações governamentais, processos decisórios e etc.

O objetivo do Plano de Ação e dos Comitês Temáticos é contribuir com a transparência e legitimação das atividades de *lobby* e relações governamentais perante a sociedade civil, além de refinar o argumento sobre a regulamentação do *lobby* e pressionar as decisões políticas pertinentes ao assunto. Nesse sentido, as ações da ABRIG constituem o *lobby* dos próprios lobistas. Nada melhor do que uma associação de lobistas para fazer *lobby* em favor da regulamentação do *lobby*. Fica evidente nas análises dos documentos da ABRIG a importância das informações e discussões acadêmicas para esse assunto, especialmente no âmbito das Ciências Sociais e da Ciência Política, que estão em condições de contribuir mais diretamente para o aperfeiçoamento do debate em questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade de a sociedade civil se organizar e pressionar decisões políticas é condição *sine qua non* das democracias modernas. A teoria dos grupos ensina que as instituições do governo são centros de poder baseados em interesses e os grupos de interesse procuram acesso dentro dessas instituições com intuito de influenciar as decisões a seu favor. O processo de democratização aumenta as oportunidades de participação e contestação e, portanto, amplia o número de indivíduos e de grupos de interesses que buscarão intervir em decisões políticas. Essas discussões contribuem para a conformação da teoria pluralista e para o entendimento da relevância e papel que o *lobby* desempenha nas sociedades democráticas.

As sociedades complexas e plurais são compostas por diversos grupos, que, na maioria das vezes, têm interesses antagônicos. O desafio é garantir a competição por influência entre os diversos interesses difundidos na sociedade e evitar que determinados grupos tenham acesso exclusivo ao poder, em outros termos, evitar a tirania das facções. O *Federalista* sugere que não se deve remover a possibilidade da sociedade de se organizar em grupos, mas sim controlar os malefícios das facções, isto é, a concentração abusiva do poder. As discussões sobre o controle do acesso ao poder e dos grupos da sociedade civil é bastante pertinente quando se discute a atuação de grupos de pressão que pretendem influenciar decisões políticas.

A pluralidade de interesses e a competição por influência contribuem para o equilíbrio da democracia, no entanto, quando determinados grupos detêm condições privilegiadas, como maior capacidade de organização ou maior recurso em dinheiro, aparecem desequilíbrios na competição, colocando o interesse público e a democracia sob ameaça. Miliband (1972) e Lindblom (1977) alertaram sobre a diferente capacidade dos grupos de se organizarem e exercerem pressão. Para ambos, em sistemas orientados para o mercado, os empresários são os grupos que levam vantagem na competição política, colocando em risco o controle da sociedade civil sobre as decisões políticas.

O *lobby* tem sido abordado pela bibliografia como um importante instrumento de representação disponível à sociedade civil nos sistemas democráticos, sendo um dos últimos estágios da pressão. Dentre os pontos positivos, o *lobby* aparece como um mecanismo que incentiva a organização e a participação da sociedade civil nos processos decisórios, o que fortalece o sentimento de pertença dos indivíduos nesses processos e contribui para a legitimidade do processo político. A bibliografia aponta que a regulamentação da atividade contribui com a transparência dos processos de tomadas de decisões, o que tornaria o *lobby* lícito um importante instrumento de combate à corrupção.

Para compreender as especificidades da atuação dos grupos de pressão no Brasil, é preciso entender como se deu a relação Estado-Sociedade nos diferentes contextos históricos. A análise bibliográfica buscou demonstrar que, desde a década de 1930, com a implantação do modelo corporativista de representação de interesses centrada no Estado, até a década de 80, os diferentes arranjos institucionais privilegiavam o Executivo enquanto arena decisória importante, esvaziando o Legislativo. Esses arranjos não incentivavam a participação de organizações da sociedade civil nos processos decisórios.

O cenário da representação de interesses no Brasil começa a mudar em meados da década de 1980. A complexidade e pluralidade da sociedade brasileira deram fim à Ditadura Militar e ao modelo de intermediação de interesses centrado no Estado que vigorou até então. O arranjo corporativista começa a se “flexibilizar” e incorporar características pluralistas de representação de interesses. Nesse sentido, a partir da década de 80, configura-se no Brasil o modelo híbrido de representação de interesses marcado pela coexistência de elementos, tanto do modelo corporativo, quanto do modelo pluralista.

O desenho do modelo de representação de interesses conforma a atuação dos grupos de pressão. Se no corporativismo o foco da ação dos grupos de pressão é o poder Executivo e as altas burocracias, no pluralismo o foco é no Legislativo. Já no modelo híbrido brasileiro, matizado a partir da década de 1980, o foco da atuação dos grupos de pressão é tanto o Executivo quanto o Legislativo.

A partir do processo de democratização e do fortalecimento do Legislativo conformou-se um arranjo de presidencialismo de coalizão. O Congresso

e os partidos políticos tornam-se peças importantes no processo de representação de interesses. Entretanto, a mesma Constituição que fortalece o Legislativo, garante alguns instrumentos procedimentais em favor do poder Executivo e da Presidência da República. É nesse sentido que o modelo híbrido de representação de interesses conforma a atuação dos grupos de pressão, sendo o foco de suas ações tanto o poder Executivo quanto o Legislativo; uma especificidade da atuação dos *lobbies* no Brasil.

A Constituição de 1988 foi um importante passo que o Brasil deu rumo a uma sociedade pluralista, todavia as desigualdades de acesso às arenas decisórias prevaleceram. Alguns grupos empresariais têm maior capacidade de organização e de impor sua demanda às decisões políticas, enquanto outros grupos da sociedade civil não têm a mesma capacidade de pressão. As representações de interesses no Brasil ainda mantêm um caráter personalista e clientelista, mesmo num contexto de ascensão pluralista.

É nesse contexto que a regulamentação do *lobby* surge como mecanismo que contribui para dar maior transparência ao processo decisório e para equilibrar os jogos de interesse, garantindo que os mais diversos interesses organizados possam ser ouvidos nos processos de tomadas de decisão.

Analisamos os dois principais projetos de lei que buscam regulamentar as atividades de *lobby* no Brasil. Grosso modo, ambas as propostas pretendem, através de credenciamento e prestação de contas, alcançar dois grandes objetivos no que se refere à atuação do *lobby*: 1) dar transparência à defesa de interesses nos processos decisórios; 2) equilibrar a competição por influência nestes processos. Porém nenhuma proposta foi apreciada no Congresso. A explicação mais aceita na bibliografia é a falta de vontade política.

A bibliografia, portanto, aponta o *lobby* como um instrumento de representação de interesses típicos de sociedades plurais e democratizadas e, quando feito de forma lícita e transparente, é capaz de prevenir a corrupção, além de equilibrar as disputas por influência. No entanto, alerta Lindblom (1977), em sistemas orientados para o mercado, os empresários são o grupo que têm maior capacidade de influenciar decisões políticas. O desafio é a criação de mecanismos

que diminua o poder do dinheiro na competição por influência e a desigualdade de acesso nas arenas decisórias.

Dada a ausência de legislação específica que regule o *lobby* no Brasil, em 2007 foi criada a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG). Um de seus principais objetivos é estabelecer normas éticas e de conduta para orientar a representação de interesses junto a governos, ou seja, dada a inação do Estado frente essa matéria, a entidade se organizou para autorregular as atividades de *lobby* no Brasil.

Foram analisados o Estatuto, o Plano de Ação e o Código de Conduta da entidade. O Estatuto prevê que seus associados respeitem as normas éticas e de condutas estabelecidas pela associação e os casos desviantes serão julgados pelo Comitê de Ética da entidade. O documento que estabelece as normas e orienta as práticas dos associados é o Código de Conduta da ABRIG. Na ausência de legislação ou órgão que regule as atividades de *lobby* ou representação governamental, são as decisões do Conselho de Ética que conformam a autorregulação.

A atuação da ABRIG é importante por chamar a atenção dos políticos e da sociedade civil para a necessidade de regulamentação do *lobby* no Brasil. No entanto, o impacto de suas ações para a autorregulação é questionável, visto que abarca apenas os profissionais associados, além disso, não tem poder para punição dos casos desviantes além da desfiliação, colocando dúvidas sobre a eficiência de sua autorregulação. Portanto, a atuação da entidade não substitui a criação de legislação federal, potencialmente mais eficiente na regulação do *lobby*.

Diversos escândalos de corrupção e tráfico de influência envolvendo supostos “lobistas” foram abordados pela mídia em 2014 e 2015. Nesse sentido, a discussão sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil se impõe. A bibliografia acadêmica aponta a regulamentação como potencial mecanismo que contribui com a transparência e *accountability* da representação de interesses junto a governos, contribuindo também no combate à corrupção. É evidente que a regulamentação por si só não resolveria todos os desvios de conduta envolvendo administradores públicos e políticos e não exclui a necessidade de outras reformas políticas, no

entanto, é apontada como um mecanismo importante e que contribui com a qualidade da democracia.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio H. Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 31, n.1, p. 5-34, 1998.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS- ABRIG. **Estatuto**. 2014. Disponível em: <http://www.relgovbrasil.com.br>. Acesso em 11 de jan. de 2016.
- _____. **Plano de ação**. 2014. Disponível em: <http://www.relgovbrasil.com.br>. Acesso em 11 de jan. de 2016.
- _____. **Código de conduta**. 2014. Disponível em: <http://www.relgovbrasil.com.br>. Acesso em 11 de jan. de 2016.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1970.
- DAHL, R. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- _____. **Poliarquia: Participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus revista histórica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.
- FARHAT, SAÏD. **Lobby**. O que é: Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. ABERJE. 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- GOZETTO, A. e MANCUSO, W. Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), **Anais**, Gramado, 2012.
- GRAZIANO, L. Lobbying, Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o caso americano. **Dados –Revista de Ciências Sociais**. v. 37, n. 2, p.317-340, 1994.
- _____. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.12, n.35, s/p, out. 1997.
- GUNNELL, John G. The Genealogy of American Pluralism: From Madison to Behavioralism. **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, vol. 17, n. 3, Traditions in Pluralist Thought. Traditions de lapenséepluraliste, p. 253-265, jul. 1996.

INCISA, L. Corporativismo. In: Bobbio, N. et al. **Dicionário de Política**, 13° ed. Brasília: Ed. UnB, 2007, p.287-291.

LIMONGI, F. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In Weffort, F. (org). **Os Clássicos da Política**. 14ª edição. São Paulo: Ática, 2006. p. 245-255.

_____. Prefácio. In: Dahl, Robert. **Poliarquia: Participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

LINDBOM, C. E. **Política e Mercado: Os Sistemas Políticos e Econômicos do Mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MADISON, J.; HAMILTON, A; JAY, J. **Os artigos federalistas 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MANCUSO, W. P. O lobby e democracia no Brasil. **ComCiência**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/09.shtml>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

MANLEY, John F. Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. In: Robert Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub (eds). **The Democracy Sourcebook (eds)**. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 381-392.

MARX, Karl. **O Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MEYER-PFLUG, S. Grupos de Interesse (Lobby). **Série Pensando o Direito**. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed Brasília, DF: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil**. 2004. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas.

PASQUINO, G. “Grupos de Pressão”. In: Bobbio, N. et al. **Dicionário de Política**. 13° ed. Brasília: Ed. UnB, 2007.

SANTOS, Luiz Alberto. **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. 2007. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, UnB, Brasília.

SANTOS, Manoel Leonardo. **O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

_____. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **Texto Para Discussão 1975**. Rio De Janeiro: Ipea, 2014.

TRUMAN, David B. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. In: Robert Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub (eds). **The Democracy Sourcebook (eds)**. Cambridge: The MIT Press, 2003, p. 364-371.