



# Coleção de Teses, Dissertações e Monografias

de Servidores do Senado Federal

## 2015

Tese

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

Luiz Alberto dos Santos

SENADO FEDERAL





Coleção de Teses,  
Dissertações  
e Monografias

de Servidores do Senado Federal

---

2015

**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**





**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas**

**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**

**LUIZ ALBERTO DOS SANTOS**

Brasília – 2015

---

Santos, Luiz Alberto dos

Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas : análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil / Luiz Alberto dos Santos – Brasília : Senado Federal, 2015.

909 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)

ISBN: 978-85-7018-714-7 (obra completa)

ISBN: 978-85-7018-715-4

1. Grupo de pressão, regulamentação, Brasil. 2. Tráfico de influência. 3. Políticas públicas, Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 332.43

---

**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados  
sobre as Américas  
Doutorado em Ciências Sociais  
Especialização em Estudos Comparados sobre as Américas**

**LUIZ ALBERTO DOS SANTOS**

**REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE *LOBBY* E SEU  
IMPACTO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE POLÍTICOS,  
BUROCRATAS E GRUPOS DE INTERESSE NO CICLO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS – ANÁLISE COMPARATIVA DOS  
ESTADOS UNIDOS E BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do Título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Doutora Maria das Graças Rua

Brasília, dezembro de 2007



**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados  
sobre as Américas  
Doutorado em Ciências Sociais  
Especialização em Estudos Comparados sobre as Américas**

**TESE DE DOUTORADO**

**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**

Autor: Luiz Alberto dos Santos

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria das Graças Rua (Unb/CEPPAC) – Orientadora

Profa. Dra. Sonia Ranincheski (Unb/CEPPAC)

Prof. Dr. Murilo César Ramos (Unb/FAC)

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior (Unb/CEPPAC)

Prof. Dr. Francisco Gaetani (PUC-MG)

Suplentes:

Prof. Dr. Benício Viero Schmidt (Unb/CEPPAC)



## AGRADECIMENTOS

Relacionar neste momento os nomes de todos os que contribuíram no percurso que teve início em 1999 e que tem como linha de chegada esta Tese seria uma tarefa duplamente arriscada. Primeiro, pelo notório risco de omitir alguém, e, com isso, cometer a mais grave das injustiças. Segundo, por colocar num patamar idêntico, nivelando por baixo (ou por cima) as diferentes intensidades dos auxílios com que fui abençoado nesta trajetória.

Mas, apesar do risco, não é justo furtar-me de algumas lembranças e agradecimentos que, senão pelo agora, mas pelo futuro, devem ficar registrados pela sua essencialidade para a conclusão dessa etapa de minha vida acadêmica.

Inicialmente, devo registrar meus agradecimentos ao Deputado Federal José Genoíno e ao hoje Senador Aloizio Mercadante, que me proporcionaram a oportunidade de participar do Curso *Theory and Operation of a National Modern Economy* em Washington-DC, no primeiro semestre de 2000. Selecionado pelo Instituto Cultural Minerva, na pessoa do Prof. James Ferrer Jr, Ph. D, para integrar a Turma XI do *Minerva Program* e frequentar o Curso sob os auspícios do *Institute of Brazilian Business and Public Management Issues* – IBI da *George Washington University* – GW, foi o apoio dessas duas autoridades, ex-Líderes do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, a que então servia como Assessor Técnico, que me permitiu ausentar-me das atividades profissionais que desempenhava e, então, travar os primeiros contatos com a teoria e a prática do *lobby* e o papel dos políticos e burocratas no ciclo de políticas públicas no sistema político e administrativo estadunidense.

Foi durante esse Curso, como aluno do Prof. Steven J. Balla na disciplina *Politics and Public Policy*, no Programa de Doutorado em Ciência Política da GW, que tive a oportunidade de conhecer parte da bibliografia básica sobre a atuação dos grupos de interesse e sua influência no *policy-making process*. A escolha dessa disciplina foi, é bem verdade, um gesto autônomo e voluntário de minha parte, motivado pela minha experiência profissional, particularmente minha atuação na Câmara dos Deputados nos anos de 1992 a 1998, quando presenciei e participei intensamente de um complexo processo de reformas constitucionais e legais no Brasil, em que a atuação dos grupos de interesse se fez ativa como nunca. Instigado pela experiência prática, intentava, então, aprofundar o exame desse fenômeno típico das democracias desenvolvidas. E, da temporada de estudos em Washington, ficou a intenção de dar prosseguimento ao tema, por meio de estudos em nível de Doutorado.

Evidentemente, também não posso deixar de agradecer ao Prof. James Ferrer Jr., que, ao confiar em minhas qualidades profissionais e intelectuais e selecionar-me para ser um dos 16 membros do *Minerva XI*, propiciou-me essa importantíssima oportunidade, enriquecida, ademais, pelas diferentes ocasiões em que, nas demais disciplinas e debates do Curso, o tema foi abordado.

Na UnB, registro também o agradecimento ao amigo e Professor Dr. João Paulo Machado Peixoto, que foi desde os primórdios do Mestrado em Administração um incentivador da continuação dessa empreitada em nível de Doutorado.

No CEPPAC, meus agradecimentos não podem deixar de lembrar o incentivo e o apoio do Prof. Benício V. Schmidt, que acolheu meu entusiasmo pelo Tema desde o ingresso como aluno especial, e dispôs-se, desde logo,

a ser meu orientador. Por razões de sobrecarga de atividades profissionais, acabamos por concordar em que seria mais conveniente a orientação da Profa. Dra. Maria das Graças Rua, o que acabou se revelando, na verdade, uma escolha mais do que acertada, sob meu ponto de vista. Primeiramente, pela profunda reflexão que a Profa. Maria das Graças vem desenvolvendo ao longo dos anos sobre a atuação dos grupos de interesse e dos burocratas no processo de políticas públicas. Em segundo lugar, pela enorme capacidade intelectual, de trabalho e de dedicação demonstrada pela Profa. Maria das Graças em suas atividades no CEPPAC, instigando seus alunos a buscarem não apenas a compreensão máxima da teoria aplicável, mas, também, a disciplina do método que evita as armadilhas que se colocam a todos os que buscam estudar em profundidade um tema tão árido e difícil no campo das ciências sociais quanto o que foi escolhido para esta Tese. Sem o seu rigor e incentivo, o resultado seria não apenas diferente, mas igualmente menos preciso.

Agradeço, ainda, ao Prof. Francisco Gaetani, Ph.D, amigo de quase 20 anos e membro da Banca. Chico foi, também, grande incentivador de meus estudos em nível de Doutorado, além de parceiro permanente de discussões sobre os rumos da política, da democracia, da gestão pública e do papel do Estado e dos burocratas como agentes de mudança a serviço da democracia no Brasil. Prolífico, presente e sempre atualizado, esse grande pesquisador, aliado de primeira hora na luta pela profissionalização da burocracia no Brasil e Gestor Governamental com uma visão clara sobre os três “tempos” da Administração Pública no Brasil – patrimonial, burocrática e “gerencial” – que ainda coexistem e disputam o predomínio das agendas de políticas públicas, foi um exemplo de

honestidade intelectual e dedicação que sempre tive em mente na busca pelo resultado que ora apresento.

Aos meus colegas na Casa Civil da Presidência da República e no Governo Federal, registro minha gratidão não somente pela colaboração ao longo da elaboração desta Tese – em particular a Ademar Tôrres, Érico Feltrin, Darci Bertholdo e Rodrigo Augusto Rodrigues, pela ajuda essencial na elaboração de estudos de casos realizados ao longo da pesquisa e na obtenção de dados primários – mas pela ajuda no sentido de compartilhar o fardo de ser, ao mesmo tempo em que cumpria os créditos do Doutorado e elaborava projeto e Tese, Subchefe da Casa Civil da Presidência da República. Além de todas as minhas expectativas, essa função exigiu-me a capacidade de estar em muitas frentes de batalha ao mesmo tempo. Carlos Eduardo Esteves Lima foi, para tanto, um apoio essencial. Sem o Exército composto pelos colegas da SAG/CC/PR, eu não somente teria fracassado na função de “Brancaleone”, mas tampouco teria cumprido todas as etapas desta jornada acadêmica.

Ao amigo e companheiro Antônio Augusto de Queiroz, Diretor de Documentação do DIAP e à equipe da entidade, não poderia deixar de expressar agradecimentos mais efusivos, profundos e sinceros. Além do estímulo e apoio, tendo sido o “padrinho” de dois livros por mim publicados sobre a Administração Pública no Brasil, sem a elaboração técnica do DIAP sobre os temas da Agenda Política, a reflexão qualificada e a contribuição do dedicado corpo técnico dessa entidade, que tive a honra de compor de 1992 a 2002, teria sido muito mais difícil compreender a natureza e a importância dos *lobbies* no Congresso Nacional e superar os preconceitos que se colocam em relação a essa atividade no contexto brasileiro. As reflexões e análises compartilhadas por Antônio Augusto, a sua visão engajada e o seu profissionalismo

como *lobista dos trabalhadores* foram uma luz nessa escuridão conceitual que é o exame da atuação dos grupos de interesse no Brasil.

À minha família, deixo registrado um agradecimento que é muito mais do que a lembrança de todas as horas, dias e noites, fins de semana, feriados e férias não gozadas que sacrifiquei ou dediquei à empreitada. Mais do que isso, Aquina e Shand foram sempre um apoio pela confiança depositada na minha capacidade, até mesmo quando eu duvidava e achava haver ultrapassado os meus limites. Aos meus pais e irmãos, agradeço pela paciência confiante com que aceitaram minhas ausências, potencializadas pela distância que nos separa.

Finalmente, o meu agradecimento mais profundo é dirigido a Regina Luna. Sem seu apoio em todos os momentos, desde o primeiro minuto até o último, sem sua sabedoria, disciplina e paciência, sem seus conselhos e sem a sua brilhante inteligência, esta Tese não teria sido iniciada, e, menos ainda, concluída. Há, na vida, aquelas pessoas que nos dizem quando estamos certos, e as que nos dizem quando estamos errados. Regina, além de tudo isso, soube me mostrar o caminho e espantar os fantasmas que tornariam essa jornada inconclusa.

Uma Tese de Doutorado, afinal, só acaba quando termina. E concluir é tão difícil quanto começar. Para isso, precisamos ter a confiança de que dias melhores virão.

E quando se chega ao final de uma jornada dessa envergadura, é importante perceber que há um dia seguinte, em que tudo recomeça e é renovado.

Assim como se põe o Sol após cumprir sua tarefa, a Luz do Crepúsculo anuncia esse novo dia e me lembra que, durante toda a jornada, fui acompanhado pela presença luminosa do Astro-Rei, pela generosidade de Deus, mas

também pela Luz Sombria que ilumina o caminho para o novo dia. A Noite Iluminada que se segue, silenciosa, mas indispensável, é ao mesmo tempo o conforto e a promessa de dias ainda melhores, e de um futuro ainda mais desafiador. Sem ter tido comigo essa Esperança, nada teria valido a pena.

Brasília, dezembro de 2007

## Lista de Figuras

<b>Gráfico 1</b> – Recursos empregados por Grupos de Interesse – EUA – % de utilização e consumo de recursos por técnica empregada .....	209
<b>Gráfico 2</b> – Em benefício de quem o Governo atua – EUA – 1964-2004 – % .....	258
<b>Gráfico 3</b> – Índice de Corrupção Percebida – Brasil e EUA – 1998-2007 .....	276
<b>Gráfico 4</b> – Indicadores de Controle da Corrupção e Accountability – Brasil e EUA – 1996-2006.....	280
<b>Gráfico 5</b> – Grupos Listados na <i>Encyclopedia of Associations</i> – 1955-2002.....	301
<b>Gráfico 6</b> – Lobistas Registrados no Senado – EUA – 1976-1995.....	302
<b>Gráfico 7</b> – Percentagem de grupos com acesso institucionalizado por tipo de composição – EUA – 1980.....	333
<b>Gráfico 8</b> – <i>Federal Advisory Committees</i> em funcionamento no ano – EUA – 1985-2006 .....	334
<b>Gráfico 9</b> – <i>Federal Advisory Committees</i> – Reuniões Realizadas (totais e abertas) – EUA – 1985-2006.....	336
<b>Gráfico 10</b> – Arrecadação de “soft money” para Campanhas Eleitorais por Partido – EUA – 1992-2002 – US\$ milhões .....	348
<b>Gráfico 11</b> – Número de Entidades sem Fins Lucrativos, segundo a COPNI ampliada – Brasil – 2002 .....	426
<b>Gráfico 12</b> – Regimes Políticos por Tipo (1950-2006) – Países com mais de 500 mil hab.....	455
<b>Gráfico 13</b> – Divisão dos Delegados participantes da Etapa Nacional das Conferências .....	473

<b>Gráfico 14</b> – Participação nas Conferências, por tipo de entidade da sociedade civil.....	473
<b>Gráfico 15</b> – Conferências 2003-2006 – Resoluções/ deliberações por área temática.....	474
<b>Gráfico 16</b> – Colegiados com participação da Sociedade Civil – Presidência da República e Ministérios – por Natureza – 2007 .....	476
<b>Gráfico 17</b> – Expansão dos Sindicatos e Associações Rurais – Brasil – 1930-1966 .....	509
<b>Gráfico 18</b> – Taxa Geral de Sindicalização – % do total da ocupação –Brasil – 1995–2005.....	511
<b>Gráfico 19</b> – <i>Congress Member Organizations</i> por Interesse que Defende (Público ou Econômico) – EUA –110º Congresso.....	578
<b>Gráfico 20</b> – <i>Congress Member Organizations</i> por Interesse que Defende (Difuso ou Específico) – EUA –110º Congresso	579
<b>Gráfico 21</b> – Bancada Ruralista – Distribuição por Partidos (2003-2007).....	587
<b>Gráfico 22</b> – Frentes Parlamentares por Interesse que Defende (Público ou Econômico) – Brasil – 2003-2007 .....	591
<b>Gráfico 23</b> – Frentes Parlamentares por Interesse que Defende (Difuso ou Específico) – Brasil – 2003-2007 .....	591
<b>Gráfico 24</b> – <i>Lobbies, Lobistas e Clientes Registrados</i> – LDA – EUA – 1996-2006 .....	674
<b>Gráfico 25</b> – Regime Geral de Previdência – EUA – Projeção de Despesas e Receitas em % do PIB – 2010-2080.....	683
<b>Gráfico 26</b> – Grupos de Interesse atuantes sobre o tema “Aposentadorias” nos EUA – 2001-2005.....	685

<b>Gráfico 27</b> – Representações de Interesses Registradas na Câmara dos Deputados – Brasil – 2007.....	708
<b>Gráfico 28</b> – Senado Federal – Entidades Registradas para recebimento de avulsos – 2007 .....	709



## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1</b> – Classificação de Grupos de Interesse segundo Composição (EUA).....	195
<b>Tabela 2</b> – Importância Relativa dos Recursos Organizacionais (EUA, 1983).....	202
<b>Tabela 3</b> – Voice e Accountability em Países Selecionados – 1996-2006 .....	277
<b>Tabela 4</b> – Control of Corruption em Países Selecionados – 1996-2006 .....	279
<b>Tabela 5</b> – Associações Nacionais – EUA – 1950.....	297
<b>Tabela 6</b> – Comunidade de Pressão em Washington – 1981	299
<b>Tabela 7</b> – Número de Lobistas registrados por tipo de Organização – EUA – 1996 .....	300
<b>Tabela 8</b> – Total de Gastos Reportados por Grupos de Interesse – EUA – 1961-1965 .....	312
<b>Tabela 9</b> – Total de Gastos Reportados por Grupos de Interesse – EUA – 1996.....	313
<b>Tabela 10</b> – Entidades que exerceram atividades de <i>lobby</i> por órgão – EUA – 2004-2006.....	314
<b>Tabela 11</b> – Órgãos sobre os quais atuaram os <i>lobbies</i> e Gastos Totais Declarados – EUA – 2004-2006.....	315
<b>Tabela 12</b> – Efeitos relevantes associados aos <i>Advisory Committees</i> – EUA – 2007 .....	337
<b>Tabela 13</b> – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, total e percentual, segundo classificação das entidades – Brasil – 2002 .....	427

<b>Tabela 14</b> – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por data de criação, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2002 .....	428
<b>Tabela 15</b> – Evolução do número de sindicatos – Brasil – 1989-2001 .....	430
<b>Tabela 16</b> – Sindicatos de empregadores, total e percentual, variação absoluta e índice e taxa média anual de crescimento, segundo os grandes grupos econômicos – Brasil – 1992-2001.....	431
<b>Tabela 17</b> – Evolução do número de sindicatos de trabalhadores por Grupo Profissional – Brasil – 1989-2001	432
<b>Tabela 18</b> – Práticas adotadas no <i>Lobby</i> Parlamentar – Brasil (2000).....	449
<b>Tabela 19</b> – Índice de Democracia Eleitoral (IDE) – América Latina – 1960-2002.....	456
<b>Tabela 20</b> – Democracia entre Regiões – 2007.....	458
<b>Tabela 21</b> –Participação Política – América Latina – 2005 ..	459
<b>Tabela 22</b> – Organizações com Participação em Conselhos do Governo Federal – Quantitativo por área de atuação – Brasil – 2007 .....	476
<b>Tabela 23</b> – Participação em Conselhos do Governo Federal – Frequência – Brasil – 2007.....	478
<b>Tabela 24</b> – Municípios, total e com existência de Conselhos Municipais, por área de atuação segundo classes de tamanho da população dos municípios.....	479
<b>Tabela 25</b> – Distribuição dos Representantes dos Usuários – Municípios com mais de 100 mil habitantes – Conselhos Municipais de Saúde .....	483
<b>Tabela 26</b> – Evolução da Taxa de Sindicalização – 1970-1995.....	500

<b>Tabela 27</b> – Taxa de Sindicalização – EUA – 1970–2005.....	501
<b>Tabela 28</b> – Número de Conflitos – Países Seleccionados – 1986-2006 .....	503
<b>Tabela 29</b> – Trabalhadores envolvidos em greves e <i>lockouts</i> ( <i>em milhares</i> )- Países seleccionados – 1986-2006.....	503
<b>Tabela 30</b> – Sindicatos de trabalhadores, por classes de associados, segundo filiação à central sindical – Brasil – 2001.....	513
<b>Tabela 31</b> – Número de trabalhadores na base, urbanos e rurais, por filiação à central sindical e condição de registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – Brasil – 2001	513
<b>Tabela 32</b> – Quadro Estatístico de Medidas Provisórias por Período Presidencial – 1988 a 2007.....	558
<b>Tabela 33</b> – Câmara dos Deputados – Normas Geradas por Autoria (2005) .....	566
<b>Tabela 34</b> – Produção Legislativa do Congresso Nacional – 2007.....	568
<b>Tabela 35</b> – Comparativo Brasil e Estados Unidos – Características dos Sistemas Eleitoral, Representativo e Administrativo .....	571
<b>Tabela 36</b> – Frentes Parlamentares atuantes no Congresso Nacional, por área temática (2003-2007).....	589
<b>Tabela 37</b> – Caracterização dos Grupos de Pressão e das Bancadas Suprapartidárias .....	592
<b>Tabela 38</b> – 25 Maiores Despesas com <i>Lobby</i> – EUA – 1973	641
<b>Tabela 39</b> – Gastos totais com <i>Lobby</i> x Inflação x Produto Interno Bruto – EUA (1998-2006).....	675
<b>Tabela 40</b> – <i>Lobby</i> – Gastos por setores – EUA – 2006 .....	676

<b>Tabela 41</b> – <i>Lobby</i> – 20 Maiores Gastos por Área de Atividade – EUA – 2006.....	677
<b>Tabela 42</b> – <i>Lobby</i> – Gastos acumulados por setores – EUA – 1998-2007.....	677
<b>Tabela 43</b> – <i>Lobby</i> – 20 Maiores Gastos – Clientes – EUA – 2006.....	678
<b>Tabela 44</b> – <i>Lobby</i> – Maiores Gastos – clientes – EUA – 1998-2007 .....	679
<b>Tabela 45</b> – <i>Lobbies</i> – Assuntos Relatados – EUA – 2006.....	680
<b>Tabela 46</b> – <i>Lobbies</i> – Assuntos Relatados – EUA – 1998-2007 .....	681
<b>Tabela 47</b> – Representações de Interesses Registradas na Câmara dos Deputados – Brasil – 1981/1992 .....	705
<b>Tabela 48</b> – Representações de Interesses Registradas na Câmara dos Deputados – Brasil – 2007.....	707
<b>Tabela 49</b> – Instituições normativas relativas aos grupos de interesse – Brasil e EUA – 2007 .....	783
<b>Tabela 50</b> – Classificação de esquemas regulatórios dos lobbies segundo fatores e requisitos.....	786
<b>Tabela 51</b> – Técnicas empregadas por Grupos de Interesse – EUA (1983).....	853
<b>Tabela 52</b> – Percentual de Grupos de Interesse Envolvidos em Atividades Específicas– EUA.....	856
<b>Tabela 53</b> – Conferências Nacionais inauguradas pelo Poder Executivo Federal – 2003-2006.....	857
<b>Tabela 54</b> – Conselhos e comissões com a participação da sociedade civil no Governo Federal.....	858

<b>Tabela 55</b> – Organizações com Participação em Conselhos do Governo Federal por quantidade de órgãos em que participa classificadas por área de atuação – Brasil – 2007..	865
<b>Tabela 56</b> – Quadro Estatístico de Medidas Provisórias Editadas e Reeditadas em Média Mensal – 1988 a 2007.....	887
<b>Tabela 57</b> – Câmara dos Deputados – Proposições Aprovadas por Regime de Tramitação (2005).....	888
<b>Tabela 58</b> – Câmara dos Deputados – Iniciativa de Proposições (2005).....	889
<b>Tabela 59</b> – <i>Congressional Member Organizations</i> (CMOs) Registradas – EUA – 110th Congress.....	890
<b>Tabela 60</b> – Frentes Parlamentares no Congresso Nacional – 2003-2007.....	899
<b>Tabela 61</b> – Câmara dos Deputados – Composição em 2005 por Partido Político (média) .....	907



## **Lista de Abreviaturas ou Siglas**

AARP .....	<i>American Association of Retired People</i>
ABDIB.....	<i>Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base</i>
ABERJE .....	<i>Associação Brasileira de Comunicação Empresarial</i>
ABIFARMA.....	<i>Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica</i>
ABONG .....	<i>Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais</i>
ABRIG.....	<i>Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais</i>
ACLU .....	<i>American Civil Liberties Union</i>
ADCT.....	<i>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</i>
AF of L.....	<i>American Federation of Labor</i>
AFL-CIO .....	<i>American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations</i>
AFSCME.....	<i>American Federation of State, County and Municipal Employees</i>
AMA .....	<i>American Medical Association</i>
ANPOCS.....	<i>Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais</i>
APA.....	<i>Administrative Procedure Act</i>
CACEX.....	<i>Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil</i>
CBO.....	<i>Congressional Budget Office</i>
CDES .....	<i>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CEPR .....	<i>Comissão de Ética Pública da Presidência da República</i>
CGT.....	<i>Central Geral dos Trabalhadores</i>
CGU.....	<i>Controladoria Geral da União</i>
CIO.....	<i>Congress of Industrial Organizations</i>
CLT.....	<i>Consolidação das Leis do Trabalho</i>
CNA.....	<i>Confederação Nacional da Agricultura</i>
CNEN .....	<i>Comissão Nacional de Energia Nuclear</i>
CNI.....	<i>Confederação Nacional da Indústria</i>
CNPQ.....	<i>Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e</i>

	<i>Tecnológico</i>
CNRT.....	<i>Conselho Nacional de Relações do Trabalho</i>
CNS.....	<i>Conferência Nacional de Saúde</i>
CODEFAT.....	<i>Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
COMESTRA.....	<i>Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa Econômica</i>
CONATRAE.....	<i>Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo</i>
CONCRAB.....	<i>Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil</i>
CONFAZ.....	<i>Conselho de Política Fazendária</i>
CONSEA.....	<i>Conselho Nacional de Segurança Alimentar</i>
CONTAG.....	<i>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura</i>
CRE.....	<i>Conselho Regional de Economia</i>
CREA.....	<i>Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia</i>
CRP.....	<i>Center for Responsive Politics</i>
CUT.....	<i>Central Única dos Trabalhadores</i>
DAS.....	<i>Direção e Assessoramento Superiores</i>
DASP.....	<i>Departamento Administrativo do Serviço Público</i>
DEM.....	<i>Partido Democratas</i>
DIAP.....	<i>Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar</i>
DIEESE.....	<i>Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas</i>
DIESAT.....	<i>Departamento Intersindical de Estudos da Saúde do Trabalhador</i>
ENAP.....	<i>Escola Nacional de Administração Pública</i>
ENCCLA.....	<i>Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro</i>
EOP.....	<i>Executive Office of the President</i>
EUA.....	<i>Estados Unidos da América</i>
FACA.....	<i>Federal Advisory Committee Act</i>
FARA.....	<i>Foreign Agents Registration Act</i>

FAT.....	<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
FECOMÉRCIO .....	<i>Federação do Comércio de São Paulo</i>
FEC .....	<i>Federal Election Commission</i>
FICA.....	<i>Federal Insurance Contributions Act</i>
FIESP .....	<i>Federação das Indústrias de São Paulo</i>
FIOCRUZ.....	<i>Fundação Oswaldo Cruz</i>
FLRA .....	<i>Federal Lobbying Registration Act</i>
FOIA .....	<i>Freedom of Information Act</i>
GAO .....	<i>Government Accountability Office</i>
GEIA .....	<i>Grupo Executivo da Indústria Automobilística</i>
GGI-LD.....	<i>Grupo de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro</i>
GITSA.....	<i>Government in the Sunshine Act</i>
GSA .....	<i>General Services Administration</i>
HDR.....	<i>Human Development Report</i>
IBGE .....	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
INESC.....	<i>Instituto de Estudos Socioeconômicos</i>
INPI .....	<i>Instituto Nacional de Propriedade Industrial</i>
INSS.....	<i>Instituto Nacional do Seguro Social</i>
LDA.....	<i>Lobbying Disclosure Act</i>
LDO.....	<i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>
LOA.....	<i>Lei Orçamentária Anual</i>
MAPA.....	<i>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>
MAPAS.....	<i>Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade</i>
MCT .....	<i>Ministério da Ciência e Tecnologia</i>
MF .....	<i>Ministério da Fazenda</i>
MPOG.....	<i>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>
MPV.....	<i>Medida Provisória</i>
MRE.....	<i>Ministério das Relações Exteriores</i>
MST .....	<i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i>
MTE.....	<i>Ministério do Trabalho e Emprego</i>
NAACP .....	<i>National Association for the Advancement of Colored People</i>
NRA .....	<i>National Rifle Association</i>

NRL..... *National Right to Live*  
OAB ..... *Ordem dos Advogados do Brasil*  
OASDI ..... *Old Age, Survivor and Disability Insurance*  
OCB..... *Organização das Cooperativas Brasileiras –*  
OCDE..... *Organização para Cooperação e Desenvolvimento*  
*Econômico*  
OMB ..... *Office of Management and Budget*  
ONGs ..... *Organizações Não Governamentais*  
OPL..... *Office of Public Liaison*  
OPM..... *Office of Personnel Management*  
PAC ..... *Political Action Committees*  
PCDOB..... *Partido Comunista do Brasil*  
PDC..... *Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos*  
*Deputados*  
PDT..... *Partido Democrático Trabalhista*  
PEC ..... *Proposta de Emenda à Constituição*  
PFC ..... *Proposta de Fiscalização e Controle*  
PFL..... *Partido da Frente Liberal*  
PIB ..... *Produto Interno Bruto*  
PLC ..... *Projeto de Lei da Câmara dos Deputados*  
PLP ..... *Projeto de Lei Complementar*  
PLS..... *Projeto de Lei do Senado*  
PMDB..... *Partido dos Movimentos Democrático Brasileiro*  
PNUD ..... *Programa das Nações Unidas para o*  
*Desenvolvimento*  
PP ..... *Partido Progressista*  
PPA ..... *Plano Plurianual de Investimentos*  
PPS..... *Partido Popular Socialista*  
PR..... *Partido da República*  
PRC..... *Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados*  
PSB ..... *Partido Socialista Brasileiro*  
PSC..... *Partido Social Cristão*  
PSDB ..... *Partido da Social-Democracia Brasileira*  
PSOL..... *Partido Socialismo e Liberdade*  
PSTU ..... *Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado*  
PT..... *Partido dos Trabalhadores*

PTB.....	<i>Partido Trabalhista Brasileiro</i>
PV.....	<i>Partido Verde</i>
RIC.....	<i>Requerimento de Informação da Câmara dos Deputados</i>
SEBRAE.....	<i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i>
SEGES.....	<i>Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>
SENAC.....	<i>Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial</i>
SENAI.....	<i>Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial</i>
SESC.....	<i>Serviço Social do Comércio</i>
SESI.....	<i>Serviço Social da Indústria</i>
SNEA.....	<i>Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias</i>
SRH.....	<i>Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>
SRB.....	<i>Sociedade Rural Brasileira</i>
SSA.....	<i>Social Security Administration</i>
STN.....	<i>Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda</i>
SUG.....	<i>Sugestão (legislativa)</i>
SUS.....	<i>Sistema Único de Saúde</i>
TCU.....	<i>Tribunal de Contas da União</i>
UDR.....	<i>União Democrática Ruralista</i>
UNE.....	<i>União Nacional de Estudantes</i>
UNICAFES.....	<i>União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia</i>
UNISOL.....	<i>União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil</i>
UNITRABALHO.....	<i>Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho</i>
USPS.....	<i>United States Postal Service</i>



## RESUMO

Esta tese aborda a atuação dos grupos de interesse em suas várias formas, e suas interações com a burocracia e os políticos no âmbito dos sistemas políticos do Brasil e dos Estados Unidos da América, buscando promover uma análise comparativa dos respectivos sistemas de pressão e da atuação dos *lobbies* em dois contextos distintos no que se refere à regulamentação, monitoramento e controle dessas atividades, especialmente em função do fato de que os EUA são o país que possui a mais completa e extensa legislação sobre o assunto. Essa abordagem visa, além de identificar as possibilidades da implementação de uma regulamentação do *lobby* no Brasil nos moldes praticados nos EUA, contribuir para superar o *deficit* de estudos comparativos entre os dois países, notadamente em função das similaridades existentes nos respectivos sistemas de pressão, mitigadas pela forte herança do corporativismo estatal implementado no Brasil a partir da década de 1920. O problema da pesquisa dirige-se aos efeitos da existência de legislação regulamentando as atividades de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes Legislativo e Executivo sobre a transparência nas relações desses grupos com os políticos e a burocracia, bem como o grau de igualdade de acesso dos grupos aos decisores das políticas públicas. A partir do exame da situação existente no Brasil, notadamente os aspectos relativos à constituição e formatação do sistema político e administrativo e das tendências à ampliação dos instrumentos de democracia participativa, foram definidas duas hipóteses principais, propondo respostas afirmativas ao problema quanto ao aumento da transparência do acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas e dos meios e objetivos que buscam atingir por meio de sua influência no processo de políticas públicas em decorrência da existência de legislação que

regulamenta atividades de *lobby* e as interações entre grupos de interesse, assim como do aumento da isonomia no acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas como efeito dessa legislação. A partir do exame da experiência dos Estados Unidos e do Brasil na matéria, com base em ampla pesquisa bibliográfica, envolvendo os marcos teóricos do corporativismo, elitismo e neopluralismo, e sob uma abordagem neoinstitucionalista, e estudos empíricos realizados em ambos os países sobre os grupos de interesse e sua atuação, da análise da legislação no Brasil e EUA, de seu conteúdo e evolução, concluiu-se pela confirmação parcial das hipóteses: a existência de leis de *lobby* é condição necessária, mas não suficiente, para aumentar a transparência do acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas e dos meios e objetivos que buscam atingir por meio de sua influência no processo de políticas públicas, e que a existência dessa legislação não é condição necessária nem suficiente para assegurar a isonomia de acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas, sendo necessárias outras medidas de caráter legal e institucional para tanto.

**Palavras-chave:** lobby; grupos de pressão; grupos de interesse; burocracia; accountability; responsividade; clientelismo; sistema de pressão; comunidade de interesses; teoria dos grupos; regulação do lobby; estudos comparativos; Estados Unidos da América; Brasil,

## **ABSTRACT**

This Thesis approaches the behavior of the interest groups and its interactions with the bureaucracy and the politicians in the scope of the political systems of Brazil and the United States of America, aiming to make a comparative analysis of the respective pressure systems and the activities of lobbies in two distinct contexts regarding to the regulation, monitoring and control of these activities, especially taking in consideration the fact that U.S.A. is the country that has the most complete and extensive lobby regulation in the world. This approach aims at, besides identifying the possibilities of the implementation of a lobby regulation in Brazil in the molds adopted in U.S.A., to contribute to surpass the deficit of comparative studies between the two countries, mainly considering the existing similarities in the respective pressure systems, mitigated for the strong inheritance of the state corporatism implemented in Brazil since the decade of 1920. The research problem relates to the effects of the legislation oriented to regulate the activities of the lobbies and the performance of the interest groups in its relations with the Legislative and Executive on the levels of transparency relations of relationship between these groups, politicians and the bureaucracy, as well as the degree of equality of access of the groups to the decisionmakers in the public policy process. From the examination of the existing situation in Brazil, especially the aspects related to the constitution and formatting of the political and systems and of the trends to increase participative democracy, had been defined two main hypotheses and two secondary hypotheses, proposing affirmative answers to the problem regarding to the effects in the enhancement of transparency as a result of the existence of lobby laws to regulate the lobby activities the interactions between interest groups, politics and bureaucrats, and the increase isonomy in the access of the

groups to the decision makers as effect of this legislation. From the examination of the United States and Brazil in the matter, on the basis of ample bibliographical research, involving theoretical frameworks of corporatism, elitism and neopluralism, and under a neo-institucionalist approach, and empirical studies about both countries on the interest groups and its activities, the analysis of the legislation in Brazil and U.S.A., of its contents and evolution, we concluded for the partial confirmation of the hypotheses, it is, the existence of lobby laws is a necessary but not enough condition to increase transparency in the public policy cycle, and that the existence of this legislation is not enough to increase the isonomy in the access to the decision makers, being necessary other measures of legal and institutional nature for it.

**Key-Words:** lobby; interest groups; pressure groups; bureaucracy; accountability; responsiveness; clientelism; pressure system; interest community; group theory; regulation of lobby; comparative studies; United States of America; Brazil.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	39
1.1 Pressupostos Teóricos .....	46
1.2 Problema e Hipóteses .....	68
1.3 Metodologia.....	70
1.4 Plano da Tese .....	79
2 Elitismo, Corporativismo e Pluralismo: conceitos básicos para a compreensão do funcionamento dos grupos de interesse .....	85
2.1 Elitismo e sua contribuição para a Teoria dos Grupos. ....	85
2.2 Pluralismo, Neopluralismo e seus críticos.....	93
2.3 Uma nova Teoria dos Grupos: a Lógica da Ação Coletiva.....	122
2.4 Corporativismo, Neocorporativismo e suas variantes .....	130
2.5 Considerações Finais.....	149
3 Grupos de Pressão: aspectos conceituais e <i>modus operandi</i> .....	153
3.1 Conceituação: grupos de pressão, grupos de interesse e <i>lobby</i> .....	158
3.2 Grupos de Pressão, <i>Lobby</i> e seus Mecanismos de atuação.....	176
3.3 Grupos de pressão, <i>lobby</i> e democracia .....	182
3.4 Grupos de Pressão, Autonomia dos Burocratas e a formação da agenda.....	220

3.5	Grupos de Pressão e <i>Lobby</i> : Trocas Políticas, Clientelismo e Corrupção .....	255
4	Grupos de Pressão e <i>lobby</i> nos EUA: revisão da literatura, contexto histórico e institucional.....	285
4.1	Estudos sobre Grupos de Pressão e <i>Lobby</i> nos EUA	285
4.2	Características do Sistema de Pressão nos EUA .....	295
4.3	<i>Federal Advisory Committees</i> .....	324
4.4	<i>Political Action Committees</i> .....	340
4.5	Considerações finais.....	353
5	Grupos de Pressão e <i>lobby</i> no Brasil: revisão da literatura, contexto histórico e institucional.....	359
5.1	Estudos sobre Grupos de Pressão e <i>Lobby</i> no Brasil	359
5.2	Formação, características e dimensão da comunidade de interesses no Brasil .....	399
5.3	A atuação dos grupos de interesse no Brasil .....	434
5.4	Conselhos de Políticas Públicas e grupos de interesse no Brasil .....	451
5.5	Considerações finais.....	489
6	Grupos de Interesse e o conflito Capital vs. Trabalho: os trabalhadores e empresários no Brasil e EUA.....	491
6.1	Os trabalhadores como grupo de pressão.....	496
6.2	O empresariado como grupo de pressão.....	520
6.3	Considerações finais.....	535
7	Processo Legislativo e funcionamento dos Grupos de Pressão no Brasil e Estados Unidos: abordagem comparada do contexto político-institucional.....	539

7.1	Grupos de Pressão, Democracia representativa e processo legislativo no Brasil e EUA: alguns aspectos relevantes .....	539
7.2	Frentes Parlamentares e Grupos de Interesse no Brasil e nos EUA.....	574
7.2.1	Caucuses e Grupos de Interesse nos EUA.....	574
7.2.2	Frentes Parlamentares e Grupos de Interesse no Brasil.....	581
7.3	Grupos de Pressão e o Processo Orçamentário no Legislativo no Brasil e nos EUA.....	594
7.4	Considerações Finais.....	611
8	Regulação do <i>Lobby</i> no Estados Unidos da América: evolução, limites e perspectivas .....	617
8.1	Aspectos Institucionais da Regulação do <i>Lobby</i> .....	617
8.2	A Regulação do <i>Lobby</i> nos EUA: evolução e perspectivas.....	627
8.2.1	Antecedentes históricos .....	630
8.2.2	<i>Federal Regulation of Lobbying Act</i> de 1946 .....	635
8.2.3	<i>Lobbying Disclosure Act</i> de 1995.....	646
8.2.4	<i>Honest Leadership and Open Government Act</i> de 2007 .....	652
8.2.5	Novas propostas para a regulamentação do <i>lobby</i> nos EUA.....	663
8.3	A regulação do <i>lobby</i> e sua racionalidade: lições dos EUA.....	667
9	Regulação do <i>Lobby</i> no Brasil .....	690
9.1	Aspectos históricos e contexto institucional da regulação do <i>lobby</i> no Brasil.....	690

9.2	Tentativas de regulamentação do <i>lobby</i> no Brasil ...	727
9.2.1	Os Projetos de Lei nº 25/1984 e nº 203/1989, do Senador Marco Maciel (PL nº 6.132, de 1990, na Câmara dos Deputados) .....	727
9.2.2	O Projeto de Resolução nº 72, de 1995 .....	732
9.2.3	O Projeto de Resolução nº 23, de 1995 .....	733
9.2.4	O Projeto de Resolução nº 87, de 2000 .....	734
9.2.5	O Projeto de Resolução nº 203, de 2001 .....	736
9.2.6	O Projeto de Lei nº 6.928, de 2002 .....	740
9.2.7	O Projeto de Lei nº 1.713, de 2003 .....	742
9.2.8	Os Projetos de Lei nº 5.470, de 2005 e 1.202, de 2007 .....	744
9.2.9	O Projeto de Resolução nº 103, de 2007 .....	752
9.3	As perspectivas para uma regulamentação do <i>lobby</i> no Brasil .....	755
	CONCLUSÃO .....	773
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	802
	ANEXOS .....	853

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta Tese é descrever, analisar e comparar os sistemas de pressão existentes nos Estados Unidos da América – EUA e no Brasil e os impactos da regulamentação das atividades de *lobby* sobre a transparência<sup>1</sup> e democratização do processo de políticas públicas e as relações entre grupos de interesse, políticos e burocratas.

Como destaca Christopher Hood (2001:700-701), a transparência é um valor cada vez mais importante nas democracias modernas, e assume um caráter de centralidade nas discussões contemporâneas tanto sobre governança democrática quanto sobre a reforma do serviço público, sendo o acesso amplo à informação e a eliminação do “segredo” considerados condição para a prevenção da corrupção e a promoção da *accountability*. Estudos evidenciam, por outro lado, que níveis mais elevados de transparência são um “remédio eficiente” para essas necessidades, especialmente quando combinados com uma democracia eleitoral regular, com o emprego de meios adequados de publicação e com a existência de ampla liberdade de imprensa, reduzindo *ex ante* as oportunidades de corrupção e aumentando a *accountability* *ex post* (Lindstedt e Naurin, 2006).

---

<sup>1</sup> Por “transparência” entende-se, conforme a definição proposta por Hoch (2006) o princípio de que o processo governamental, oficiais e a tomada de decisão pública devem ser visíveis e preferencialmente compreensíveis para o público: “*The ideal of government transparency is thus premised on the assumption that citizens are interested in learning about what their government is doing and that they will use this knowledge to make better self-governing decisions*”. Na mesma direção Hood (2001:701) define transparência como o “*government according to fixed and published rules, on the basis of information and procedures that are accessible to the public*”. Num sentido mais amplo, e útil aos propósitos desta Tese, transparência significa a disponibilização de informações sobre instituições que são relevantes para a sua avaliação. Segundo a proposição de Lindstedt e Naurin (2006): “*The concept of transparency captures the accessibility of information. Transparency literally means that it is possible to look into something, to see what is going on. A transparent institution is one where people outside or inside can acquire the information they need to form opinions about actions and processes within this institution.*”

Desde este ponto de vista, trata-se de empreender a abordagem de aspectos como os efeitos da existência de normas legais e regulamentares destinadas a disciplinar a atuação e funcionamento dos grupos de interesse e suas relações com políticos e burocratas, sua influência no processo decisório e na definição da agenda governamental, a transparência e *accountability* do sistema político e administrativo, o nível de profissionalização de burocracia, sua autonomia e responsividade.

A atuação de grupos de interesse no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e na definição das agendas governamentais e suas interações com os políticos e burocratas têm sido objeto de inúmeros estudos por parte de cientistas políticos, sociólogos e juristas ao longo dos últimos cem anos. A maior parte dos estudos sobre os grupos de interesse, porém, como alerta Clive S. Thomas (2007), tem sido produzida por autores estadunidenses, como reflexo da ampla comunidade de pesquisadores no campo e do pioneiro reconhecimento da proeminência da atuação dos grupos de interesse no sistema político<sup>2</sup> daquele país.

Desde a publicação *The Process of Government* por Arthur Bentley em 1908, produziu-se razoável volume de estudos e de análises sobre os mais diferentes aspectos desse fenômeno. Apesar dessa profusa produção *americêntrica*, pouco se pode afirmar, em termos conclusivos, sobre a influência das instituições políticas e jurídicas sobre o sucesso dos grupos de interesse na defesa de suas posições no processo de definição das políticas públicas. Ao mesmo tempo, conforme Thomas (2007), ocorre, em grande parte, um divórcio entre teoria e realidade, com pouco acréscimo à compreensão dos grupos de interesse ou de pres-

---

<sup>2</sup> Uma definição útil para “sistema político” é a oferecida por Almond e Powell Jr. (1966:18): “*The political system includes not only governmental institutions such as legislatures, courts, and administrative agencies, but all structures in their political aspects. Among these are traditional structures such as kinship ties and caste groupings; and anomic phenomena such as assassinations, riots, and demonstrations; as well as formal organizations like parties, interest groups, and media of communication*”.

são e do *lobbying*<sup>3</sup>. Ademais, ainda hoje persiste o diagnóstico de LaPalombara (1960:31-34), para quem, exceto num nível de abstração que a torna pouco útil para a pesquisa empírica, *não existe* uma teoria geral dos grupos de interesse, sendo necessária uma dose especial de cautela na aplicação da abordagem dessa produção acadêmica a outros contextos e sociedades.

Nos EUA, o estudo dos grupos de interesse e suas relações com os políticos e a burocracia introduziu novos elementos para o debate sobre as suas instituições e a eficiência da democracia como forma de assegurar o bem comum. Ao mesmo tempo, as instituições políticas, jurídicas e administrativas vêm se ajustando e modificando para estabelecer formas de controle sobre a atuação desses atores no *policy-making process*, especialmente no que se refere ao aumento da transparência e da *accountability*, ao combate à corrupção e aos conflitos de interesse e, finalmente, ao aumento da legitimidade do exercício dos poderes do Estado.

Integram esse processo de desenvolvimento institucional, intensificado após a Segunda Guerra Mundial, a regulamentação das atividades de *lobby* por meio de *leis* destinadas a estabelecer mecanismos de publicização, controle e monitoramento, das normas relativas à conduta ética de políticos, burocratas e representantes dos *lobbies* e da legislação eleitoral, entre outras medidas.

No Brasil, porém, há, ainda, escassos estudos empíricos e sistemáticos sobre o tema, dificultando a caracterização do sistema de pressão e a identificação do perfil de atuação de cada segmento e dos recursos que têm ao seu alcance e como os empregam, e sobre os impactos dos grupos de interesse no funcionamento dos sistemas políticos e administrativos.

Ademais, as instituições não seguem o mesmo padrão de estruturação e funcionamento, tornando ainda mais complexos os estudos comparados. Ainda que estejam, no plano formal, em grau muito aproximado de desenvolvimento e que venham

<sup>3</sup> Os conceitos de *lobby*, *grupos de interesse* e *grupos de pressão*, essenciais ao desenvolvimento desta Tese, serão abordados no Capítulo 3 desta Tese.

sendo adotadas medidas para, cada vez mais, equiparar suas instituições democráticas e de governança às existentes nos países considerados “desenvolvidos”, entre eles os EUA, persistem significativas disparidades. Os processos de desenvolvimento institucional, essencialmente formalistas, são resultados, com frequência, de um mimetismo institucional, influenciados por visões etnocêntricas ou excessivamente baseadas na crença de que basta importar modelos ou sistemas, sem levar em conta as condições em que serão implementados.

No Brasil, a necessidade de estudos sobre a atuação dos grupos de interesse, políticos e burocratas no processo político torna-se maior em virtude da consolidação da democracia no recente período pós-autoritário, que foi acompanhada por uma atuação mais intensa da sociedade civil<sup>4</sup> organizada. Esse crescimento é uma realidade comum aos países ocidentais, mas se manifesta com destaque, em particular, na América Latina, notadamente a partir da década de 1980, e foi acompanhado pelo aumento do tamanho e da complexidade do aparelho estatal, decorrente da assunção de novos papéis e funções, pela expressiva proliferação dos grupos de interesse, organizações não governamentais, representações classistas e sindicais, e pela ampliação dos canais de acesso ao processo decisório governamental<sup>5</sup>. Concomitantemente, questiona-se a efetividade dos mecanismos adotados para viabilizar a representação desses interesses, arguindo sua natureza de domesticação ou “apaziguamento” da sociedade civil, ou se são meramente formais, sem gerar quaisquer resultados concretos no processo decisório do governo. Por outro lado, também se questiona seu emprego como forma de

<sup>4</sup> A conceituação de sociedade civil será desenvolvida no Capítulo 5 desta Tese.

<sup>5</sup> Como demonstra Souza Santos (2002), diversos países, entre eles o Brasil, têm assumindo a tendência à incorporação à gestão governamental de características da democracia participativa como um avanço do sistema democrático, e vêm implementando mecanismos institucionais para que a atuação dos cidadãos, individualmente, como representantes indicados ou eleitos para atuar em nome de parcela da comunidade, seja como integrantes, seja como membros de grupos de interesse, ocorra da forma mais legítima e transparente possível.

viabilizar ou legitimar a apropriação dos espaços públicos por interesses privados ou corporativos, sob a perspectiva da captura dos processos decisórios, contrariando os postulados da democracia<sup>6</sup>.

Por último, reconhecendo-se que a ampliação da participação da sociedade no processo decisório governamental foi acompanhada por tentativas de implementação de uma burocracia profissionalizada, *accountable*<sup>7</sup> e responsiva<sup>8</sup>, destinada a

<sup>6</sup> Embora seja um conceito que vem de autores como Aristóteles e Platão, e que assume inúmeras dimensões e nuances, Schumpeter propôs uma definição de democracia simples e bastante precisa: “*Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them*” (Schumpeter, 1942:284-285). Autores como Dahl (1956, 1989) acrescentaram elementos relevantes ao debate, mas uma definição que atende aos propósitos desta análise é a oferecida por Schattschneider, para quem “*Democracy is a competitive political system in which competing leaders and organizations define the alternatives of public policy in such a way that the public can participate in the decision-making process.*” (Schattschneider, 1975: 138).

<sup>7</sup> Na língua portuguesa, *accountability* é ainda um termo de difícil tradução, ou, como afirma Quirk (1997), “*a chameleon Word*”. Esse mesmo autor chama atenção para os três propósitos principais da *accountability* na Administração Pública: direcionar e orientar a ação administrativa; aferir o desempenho e os resultados; e garantir sua probidade e integridade. Loureiro (2003) propõe a conceituação na forma proposta por Schedler (1999), que enfatiza a noção de prestação de contas em sentido amplo visando o controle vertical: “*A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’S (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct*”. Fearon (1999, apud Besley, 2001:101) propõe a seguinte definição: um agente “A” é *accountable* para um principal “B” se (i) existe um entendimento de que A é obrigado a atuar em alguma medida em benefício de B e (ii) B é empoderado por alguma instituição formal ou mesmo por regras informais para punir ou recompensar A por suas atividades ou *performance* em sua capacidade. Esse termo, associado ao processo que se pretende analisar, é um dos que mais atenção tem chamado, a ponto de ter provocado o surgimento da palavra “responsabilização” para traduzir, nas palavras de Oszlak (1988), “*a la vigencia de las reglas de juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión*”. Assim, trata-se da “responsabilização” dos dirigentes públicos diante da sociedade e do sistema político amplamente considerado. Ao longo desse trabalho, utilizaremos a expressão no sentido de “responsabilização” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.

<sup>8</sup> Responsividade (*responsiveness*) é o atributo que indica se agentes públicos respondem ou não às demandas do sistema político, do processo decisório e dos mecanismos de controle, ou seja, se o administrador público está sujeito à responsabilização quando não observa a vontade do administrado.

atuar como garantidora do exercício de direitos por parte dos cidadãos e mediadora de disputas entre grupos de interesse conflitantes, capaz reduzir os riscos de “captura” pelos mesmos interesses, igualmente torna-se necessário investigar a efetividade dessas tentativas ou se apenas consolidam um modelo de gestão em que o Estado exerce, em caráter autônomo, um papel de tutela do interesse público, controlando as formas de representação e canais de acesso e com a burocracia estatal atuando segundo seus próprios interesses e valores.

Daí a necessidade de se estudar a influência dos aspectos institucionais sobre a participação grupos de pressão no ciclo de políticas públicas<sup>9</sup>, especificamente na formação da agenda go-

---

Para Dahl, a responsividade contínua do governo às preferências dos cidadãos é uma característica chave da democracia (1971, apud Manin, Przeworski e Stockes, 1999:4). Segundo Manin, Przeworski e Stokes (1999:9), *“a government is ‘responsive’ if it adopts policies that are signaled as preferred by citizens. These signals include public opinion polls, various forms of direct political campaigns, and the like; and, during elections, votes for particular platforms. Hence, the concept of responsiveness is predicated on the prior emission of messages by citizens”*. Segundo o site especializado **Política para Políticos**, responsividade “é a responsabilidade que os políticos eleitos têm de garantir a efetivação das aspirações de seu povo”, levando em conta as necessidades do povo, as limitações do cargo, dos recursos, do ambiente e do tempo (in Política para Políticos – Glossário, [http://www.politicaparapoliticos.com.br/glossario.php?id\\_glossario=96](http://www.politicaparapoliticos.com.br/glossario.php?id_glossario=96), disponível em março de 2007). Segundo as Nações Unidas, a governança responsiva emerge como uma tendência mundial, uma vez que o Estado não é mais o único *locus* de poder na sociedade: *“With the State no longer the single locus of power in society, the meaning and importance of the concept of accountability in public management have expanded considerably. Senior officials, for example, are increasingly expected to be responsive to the needs and demands of various stakeholder groups in society. The old notion of bureaucratic insulation is gradually giving way to new and more responsive forms of governance.”* (United Nations, 2005a:22).

<sup>9</sup> A conceituação de “política pública” aqui adotada compreende o conjunto de atos e atitudes que guardam relação com o governo, com o domínio (*politics*) ou como uma ação humana que comporta um programa, uma ação concertada (*policy*); ou como um conjunto de técnicas ou procedimentos destinados à obtenção do sucesso (Brito, 1986). Política pública pode ainda ser entendida como “um conjunto de ações e omissões que manifestam uma determinada modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que lhe chama atenção, interesse e mobilização de outros setores” (Oszlak & O’Donnel, 1976). Finalmente, política pública pode ser entendida como o resultado da interação entre o Estado e partes em conflito ou contradição. Num sentido mais polêmico, política pública, segundo Sverker Gustavsson, parafrase-

vernamental no Brasil, em perspectiva comparada, tendo como ponto de comparação os impactos da regulamentação das atividades de *lobby* nas relações entre grupos, políticos, burocratas, e as vinculações desses aspectos com o aumento da transparência, a ampliação dos canais de participação social e a democratização dos processos decisórios.

Para esse propósito, a experiência dos Estados Unidos da América, pela sua relevância histórica, política e sociológica, além de pioneira no enfrentamento da questão, mostra-se especialmente relevante. Dessa maneira, busca-se, tendo em mente a *silimilaridade* que deve estar associada à tentativa de explicar comportamentos em um grupo de países objeto de estudos comparados (Peters, 1998:37), contribuir para uma melhor compreensão da atuação dos grupos de interesse em dois países democráticos, com dimensões continentais, submetidos ao regime presidencialista, estruturados federativamente, dotados de Poder Legislativo bicameral, cujos Poderes Executivo e Legislativo submetem-se a sistemas políticos e princípios constitucionais semelhantes, como os da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), e que contam com estruturas burocráticas dotadas de importantes similaridades. Tais características permitem traçar paralelos importantes no que se refere à organização e funcionamento de suas instituições no processo de políticas públicas, notadamente, no caso brasileiro, em vista do avanço da democracia representativa no período pós-1988, em especial a emergência dos grupos cívicos de representação de interesses e o fortalecimento de representações empresariais não corporativistas como alternativa ao sistema pré-existente.

---

seando a definição de poder de Robert A. Dahl “*é a relação entre o governo e cidadão na qual o governo induz cidadãos a agir no sentido, aliás, em que eles não querem agir*” (apud Viana: 1995). Ainda no âmbito do pluralismo, e sob a perspectiva da atuação dos grupos de interesse, porém, pode-se adotar o conceito proposto por Latham (1965:36): “*What may be called public policy is the **equilibrium reached in this struggle at any given moment**, and it represents a balance which the contending factions of groups constantly strive to weight in their favor*” (grifamos).

Nesse sentido, a presente Tese visa também contribuir para reduzir o *deficit* de estudos comparados entre Brasil e Estados Unidos da América feitos no nosso país, apesar da longa trajetória, na qual, conforme Marcos Guedes de Oliveira, a influência do sistema estadunidense foi um parâmetro chave para o amadurecimento das instituições políticas brasileiras (Oliveira, 2004:10).

Dessa maneira, esta Tese procura discutir teoricamente a atuação de grupos de pressão no Brasil, especialmente em suas interfaces com os Poderes Executivo e Legislativo, tendo como foco o exame dos impactos da legislação destinada a promover o monitoramento, publicização e controle das atividades de *lobby* no contexto de uma democracia representativa. Visa, essencialmente, contribuir para uma melhor avaliação de sua pertinência no contexto das instituições jurídicas, políticas e administrativas brasileiras e para superar a carência de estudos sobre esse tema, e, ainda, contribuir para o exame da influência dos grupos de interesse, políticos e burocratas na formação da agenda governamental.

### 1.1. Pressupostos Teóricos

A abordagem da representação de interesses no processo de formulação das políticas públicas desenvolvida nesta Tese parte do pressuposto de que instituições são uma importante forma de condicionamento do comportamento dos políticos e burocratas, assim como dos grupos de interesse no âmbito do sistema político, sob a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico e sociológico<sup>10</sup>.

O Neoinstitucionalismo destaca a importância das instituições, que seriam o “cimento da sociedade”, e busca combinar os aportes das teorias econômicas e das instituições para analisar as interações sistêmicas entre elas, partindo da premissa de que as instituições são criações humanas, que evoluem e são

---

<sup>10</sup> Sobre as distintas teorias que se agrupam sob o rótulo de neo-institucionalismo e suas principais correntes e variações, ver Hall e Taylor (2003).

alteradas pelos seres humanos. Segundo Douglass C. North<sup>11</sup>, as instituições são as “regras do jogo na sociedade”, são restrições humanamente elaboradas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais (1991:97), ou, ainda, as limitações idealizadas pelo homem e que dão forma às interações humanas (1993b), enquanto as organizações seriam “jogadores”, ou seja, *groups of individuals bound by a common purpose to achieve objectives*, e proporcionam uma estrutura para essas interações. Incluem-se nesse conceito, para North, os “corpos políticos”, como os partidos políticos, órgãos legislativos, agências reguladoras, etc, os “corpos econômicos”, como as empresas, associações comerciais, cooperativas, os “corpos sociais”, como as igrejas, clubes e associações atléticas, e, por fim, os “corpos educacionais”, como as escolas, universidades, etc (North, 1993b:15).

A partir dessas definições, North apresenta cinco proposições que definiriam as características essenciais da mudança institucional: a) a contínua interação entre instituições e organizações no cenário econômico de escassez e a competição seriam a chave para a mudança; b) a competição seria a força motriz que levaria as organizações a continuamente investirem em habilidades e conhecimentos para sobreviver, o que, por sua vez, influenciaria as percepções sobre as oportunidades e escolhas que, incrementalmente, alterarão as instituições; c) o panorama institucional definiria os tipos de habilidades e conhecimentos percebidos como mais vantajosos; d) as percepções derivariam dos modelos mentais das organizações (*players*); e e) as “*economies of scope*” (economias de escala), as complementaridades e

<sup>11</sup> No entanto, registra Lane (1995:217), existem divergências entre os neoinstitucionalistas sobre que fenômenos sociais poderiam ser chamados de instituições: enquanto, para Matthews (1986), podem ser consideradas quatro abordagens (instituições como direitos de propriedade, como convenções, como tipos de contratos, e como contratos sobre autoridade ou estruturas de governança), Williamson (1985) considera como tais as empresas, os mercados e contratações relacionais. Finalmente, North (1993b) destaca a necessidade de distinguir entre as regras do jogo (instituições) e as estratégias (organizações) adotadas como vantajosas pelos atores no jogo social. As organizações atuam, segundo essa opinião, como agentes da mudança institucional, agindo principalmente de forma incremental (Lane, 1995:217).

as “*network externalities*” (externalidades de rede) de uma matriz institucional tornariam a mudança institucional irresistivelmente incremental e *path dependent* (1993:6).

No campo da ciência política, o Neoinstitucionalismo considera a cultura como uma geradora de instituições, supondo que estas moldam um conjunto de normas e tradições que têm sua origem nas rotinas organizacionais. As instituições agregam elementos de ordem, quer por meio da negociação de preferências divergentes dos cidadãos, quer por meio de diálogo racional, quando cria novas preferências compartilhadas pelos cidadãos. Conforme March e Olsen (2005)

*Institutions give order to social relations, reduce flexibility and variability in behavior, and restrict the possibilities of a one-sided pursuit of self-interest or drives (Weber 1978: 40-43). The basic logic of action is rule following – prescriptions based on a logic of appropriateness and a sense of rights and obligations derived from an identity and membership in a political community and the ethos, practices and expectations of its institutions. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Members of an institution are expected to obey, and be the guardians of, its constitutive principles and standards (March and Olsen 1989, 2006 [sic]). (March e Olsen, 2005)*

Tais funções, segundo March e Olsen, seriam fundamentais em todo o sistema político. Sob a perspectiva agregativa, a política se concebe como conflito de interesses e subsequente negociação entre cidadãos a partir de uma dotação inicial de recursos. Por outro lado, na perspectiva integrativa, a atividade política é responsável pela criação de valores e aspirações coletivas que permitem a coesão da sociedade. Trata-se de um aporte fundamental do neoinstitucionalismo: a consideração de que as instituições públicas não são neutras em relação às políticas públicas que patrocinam, mas desempenham um papel central na sua definição e nos resultados decorrentes de sua implementação, e afetam a forma como atuam os grupos de interesse, assim como suas preferências e demandas (Lane, 1995:219-220). A atividade política, assim, substituiria o Mercado na função de facilitar as trocas entre as instituições políticas. Por outro lado,

segundo March e Olsen, as agências públicas, os comitês ou comissões legislativas e os tribunais são arenas para forças sociais em disputa, mas também uma coleção de padrões operacionais de procedimentos e estruturas que definem e defendem interesses, funcionando, eles mesmos, como atores políticos (March e Olsen, 1984:738).

Sob o prisma do Neoinstitucionalismo histórico, destaca-se a análise das disputas entre interesses conflitantes por recursos escassos, mediante o emprego de recursos de poder distribuídos de forma desigual, o que levaria ao atendimento de determinados interesses em detrimento de outros, enfatizando-se as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições.

Para os teóricos do Neoinstitucionalismo histórico<sup>12</sup>, a organização institucional da comunidade política ou da economia política seria o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos, conforme Hall e Taylor. Assim, o Estado cumpre um papel de relevo, **influindo na natureza e resultados dos conflitos entre grupos**, não sendo um agente neutro meramente arbitrando interesses. As instituições não somente afetariam o comportamento dos indivíduos, como igualmente os indivíduos, por meio de suas ações, influenciariam as situações políticas. Nesse sentido, o neoinstitucionalismo, que desenvolveu-se como resposta à teoria dos grupos e ao estrutural-funcionalismo, retira parte da validade dos pressupostos do pluralismo, validando, todavia, a concepção neocorporativista, já que os fatores institucionais moldariam a própria atuação dos atores e, particularmente, dos grupos de interesse, em suas interações com a burocracia e os políticos.

Pierson e Skocpol (2002) apontam três importantes características distintas do institucionalismo histórico: a) preocu-

<sup>12</sup> Entre esses, destacam-se Barrington Moore, Jr., Reinhard Bendix, Immanuel Wallerstein, Jeffery Paige, Stein Rokkan, Ellen Immergut, Bo Rothstein, Kathlenn Thelen, Wolfgang Streeck, Charles Tilly, Theda Skocpol e Paul Pierson.

pa-se com as questões substantivas, de grande envergadura, que são inerentemente de interesse para um público amplo; b) para desenvolver seus argumentos explicativos, considera seriamente o tempo, especificando sequências e traçando transformações e processos de variada escala e temporalidade; e c) analisam os macrocontextos e as hipóteses sobre os efeitos combinados das instituições e processos, em lugar de examinar apenas uma instituição ou processo de cada vez. Considerados em conjunto, esses três aspectos (agendas substantivas, argumentos temporais e atenção ao contexto e configurações) desenvolvem uma abordagem histórico-institucional que acresce contribuições relevantes ao entendimento da ciência política sobre o governo, a política e as políticas públicas.

Uma importante característica do institucionalismo histórico, destacada por Hall e Taylor (2003) é a importância que atribui ao poder, em particular às relações de poder assimétricas, notadamente em razão do fato de que as instituições confeririam a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Isso explicaria porque certos grupos sociais revelam-se perdedores e outros, ganhadores, em consequência da representação de seus interesses no processo decisório. Finalmente, o neoinstitucionalismo histórico adotaria a concepção de causalidade social dependente da trajetória percorrida historicamente (subordinação à trajetória, ou *path dependence*) (Putnam, 2000:188), rejeitando o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, mas, pelo contrário, essas forças seriam modificadas pelas propriedades de cada contexto local, em especial as de natureza institucional.

Sob essa perspectiva teórica, as políticas públicas seriam definidas pela interação entre os atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. A organização estatal e a burocracia apresentariam interesses próprios e, por deterem o poder do Estado e a cadeia de ação, poder-se-iam converter no mais importante ator do

processo decisório em políticas públicas, moldando a ação dos indivíduos, mediante imposição de regras, normas e constrangimento. Por sua vez, as escolhas seriam o resultado da atuação de forças políticas e interesses conflitantes, em que alguns atores seriam mais beneficiados que outros. Além disso, é nítido que, nas disputas entre políticos, burocratas e grupos de interesse, as instituições desempenhariam papel fundamental, constituindo *arenas* em que se desenvolvem as disputas e nas quais afinal, se definem os ganhadores e os perdedores. O Estado, aqui, desenvolveria duplo papel: a) como árbitro dos interesses representados pelos agentes políticos e administradores públicos ou burocratas, como propõem os teóricos pluralistas e corporativistas; e b) como definidor das instituições e espaços em que se desenvolverão as disputas, capazes, por si mesmas, de conferir recursos de poder ou capacidades distintas a diferentes grupos de atores, o que, por sua vez, acarretará vantagens ou desvantagens a cada um, em razão dos meios de que disponham, de sua capacidade de organização ou do acesso aos espaços de deliberação.

A contribuição do neoinstitucionalismo sociológico também deve ser considerada, em vista da relevância dos aspectos culturais das instituições e seu processo de formação para disciplinar a forma de atuação dos diferentes atores no ciclo de políticas públicas. Dois dos principais expoentes dessa corrente, James March e Johan P. Olsen, consideram inseparáveis os conjuntos de interesses dos conjuntos de instituições e que as instituições precedem os interesses em todos os tipos de interações sociais, positivas ou negativas. March e Olsen (1989) apontam que, no Neoinstitucionalismo sociológico, destacam-se os elementos cognitivos da relação entre indivíduos e instituições, sendo as instituições marcos de referência cultural que determinam o comportamento dos indivíduos.

DiMaggio e Powell assinalam que a insatisfação com o enfoque baseado no ator racional levou ao desenvolvimento de uma indagação mais sociológica, reconhecendo que as instituições não somente refletem as preferências e o poder das uni-

dades que as constituem, mas que conformam as preferências e o poder. O neoinstitucionalismo sociológico rechaça os modelos do ator racional, demonstrando, por outro lado, maior interesse nas instituições como *variáveis independentes*, significando nova orientação no rumo das explicações cognitivas e culturais e interesse nas propriedades das unidades de análise supraindividuais, que não podem ser reduzidas a agregados ou a consequências diretas dos atributos ou motivações dos indivíduos (DiMaggio e Powell, 1999:42). A perspectiva sociológica destaca, ainda, as formas de estruturação da ação e que tornam possível a ordem, mediante sistemas compartilhados de regras que, por sua vez, limitam a tendência e a capacidade dos atores para otimizar e privilegiam alguns grupos cujos interesses são assegurados pelas sanções e recompensas prevaletentes (DiMaggio e Powell, 1999:45-46).

Segundo Hall e Taylor, o neoinstitucionalismo sociológico apresenta três características distintivas relevantes, sendo a mais importante a definição de instituições adotada, que integra não somente as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Rompe-se, assim, uma dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, permitindo que ambas sejam tratadas como sinônimos, o que coloca em xeque a concepção, cara aos cientistas políticos, das instituições como regras e procedimentos instituídos pela organização.

A segunda característica é a consideração da “dimensão cognitiva” do impacto das instituições, ou seja, a influência das instituições no comportamento dos indivíduos, mediante o fornecimento de esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação. Assim, as instituições influenciam o comportamento não apenas especificando o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Além disso, importa ao neoinstitucionalismo sociológico a influência das instituições sobre a identidade e a imagem que os atores têm

de si mesmos, constituídas a partir de formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. Segundo March e Olsen (2005):

*A central theme of organization theory is that identification and habituation are fundamental mechanisms in shaping behavior. In institutionalized worlds actors are socialized into culturally defined purposes to be sought, as well as modes of appropriate procedures for pursuing the purposes (Merton 1938: 676). Members of an organization tend to become imbued not only with their identities as belonging to the organization but also with the various identities associated with different roles in the organization. Because they define themselves in terms of those identities, they act to fulfill them rather than by calculating expected consequences (Simon 1965: 115, 136).*

A terceira distinção diz respeito à forma de explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Diferentemente da Escolha Racional, os institucionalistas sociológicos defendem que a adoção de novas práticas institucionais está mais relacionada ao reforço de sua legitimidade e ao reconhecimento de seu valor no ambiente cultural que ao aumento da sua eficiência. Sob essa perspectiva, a regulamentação das atividades de *lobby* responderia mais à necessidade de *legitimação* dessas atividades e ao seu escrutínio do que a uma maior eficiência do sistema político, justificando-se como resposta às pressões da sociedade por maior transparência e *accountability*.

O neoinstitucionalismo sociológico, além de estabelecer um quadro para a análise de aspectos negligenciados pela ciência política visa, segundo Lane, constituir uma teoria sobre um novo fenômeno – a “sociedade da negociação”. Para isso, aborda diferentes aspectos, como a interpretação do estado de bem-estar, o papel e a estrutura do setor público e o futuro dessa sociedade afluyente.

Do neoinstitucionalismo sociológico vem, ainda, o aporte de Meyer e Rowan e de DiMaggio e Powell sobre o isomorfismo institucional, relevante para a compreensão das razões pelas quais modelos de organização institucional são adotados em di-

ferentes contextos políticos, econômicos e históricos e porque, afinal, apresentam resultados distintos, como exemplifica North ao considerar o processo de adoção do modelo constitucional dos EUA e seu insucesso em diversos países mundo no século XIX, assim como os diferentes resultados obtidos em função dos mecanismos de *enforcement*, das normas de comportamento e dos modelos subjetivos dos atores (North, 1993b:132).

O isomorfismo institucional explica, assim, pelo menos em parte, o processo de expansão das burocracias na sociedade moderna, independentemente da comprovação da eficiência dos modelos organizacionais. Formatos bem sucedidos do ponto de vista dos resultados alcançados, ou pelo menos legitimados sob a perspectiva do discurso político e a aceitação social, tendem a ser adotados em outros contextos sociais e organizacionais, visando não somente o alcance dos mesmos resultados, mas o reconhecimento de sua identidade cultural e política. Explicaria, também, embora não como causa exclusiva, a proliferação de associações ou entidades representativas de grupos de pressão, em grande parte incentivadas ou mesmo patrocinadas pelo Estado, cuja ordem legal tem desempenhado um papel decisivo no sentido de reconhecer ou conferir autoridade legal a organizações que legitimam estruturas organizacionais particulares (Meyer e Rowan, 1999:87).

Com efeito, as autoridades não somente reconhecem, como estabelecem requisitos e condições para o exercício de atividades associativas e profissionais e, quanto mais rígida for a ordem legal e racional, afirmam Meyer e Rowan, maior será o grau em que as regras e procedimentos e o pessoal “racionalizado” se convertem em requisitos institucionais. O isomorfismo, ao mesmo tempo em que permite às organizações incorporarem elementos que são legitimados exteriormente, mais do que por sua eficiência, emprega critérios de avaliação externa para definir o valor se seus elementos estruturais e, a partir da adoção de formatos institucionais fixados exteriormente, reduz a turbulência

e mantém a estabilidade, contribuindo para o êxito e a sobrevivência das organizações (*idem*: 88).

Finalmente, deve-se destacar a possível influência do isomorfismo sobre a própria atuação dos grupos de interesse. Como aponta Drutman (2007), o isomorfismo institucional mimético pode ser uma das explicações válidas para justificar o porquê do crescimento exponencial da prática do *lobby* pelas grandes corporações nos EUA desde os anos 1980, e especialmente em alguns setores, como defesa, eletrônica, finanças e seguros. Sob essa perspectiva, quanto mais empresas se organizam e exercem atividades de *lobby*, mais empresas do mesmo ramo irão seguir o mesmo comportamento, adotando as mesmas estratégias e métodos das empresas bem sucedidas, independentemente de sua efetividade e do grau de incerteza do retorno. Ainda que seja uma proposta a ser testada, ela tem, sem dúvida, seus atrativos enquanto possibilidade explicativa desse fenômeno. O mesmo processo pode ser identificado na adoção de instituições jurídicas e políticas, como é o caso das leis de *lobby* e demais instrumentos associados.

Para além da contribuição do Neoinstitucionalismo histórico e sociológico para a compreensão dos grupos de interesse e sua atuação, não podem deixar de ser considerados aportes das demais vertentes, em especial as Teorias da Escolha Pública e da Escolha Racional e a Teoria da Agência, no âmbito do Neoinstitucionalismo Econômico.

Desde seus primórdios, a Teoria da Escolha Pública tem dedicado bastante atenção ao papel dos grupos de interesse, sobretudo sua influência na determinação dos resultados das políticas. Como afirmam Buchanan e Tullock (1962), no nível ordinário e operacional das decisões, dentro de regras constitucionalmente definidas, os conflitos entre grupos de pressão são totalmente consistentes com o processo democrático, e os grupos de pressão são uma parte *inerente e previsível do processo democrático moderno*. No entanto, a Teoria não reconhece a validade de espaços de concertação de interesses e enfatiza a necessidade de

separação entre a formulação e implementação, e remete a uma visão crítica da burocracia, que deveria ser subordinada à vontade dos líderes políticos. Por outro lado, uma das ideias-chave da teoria é a importância das normas e regras, particularmente *constitucionais*, como forma de restringir os interesses autorreferenciados. Segundo Buchanan, para aperfeiçoar a política, é necessário aperfeiçoar ou reformar as regras, *“the framework within the game of politics is played”* (1989, apud Besley, 2006: 29).

A partir da década de 1980, o conceito de *rent seeking*, elaborado por Gordon Tullock em 1967<sup>13</sup> e desenvolvido por Anne Krueger (1974)<sup>14</sup>, veio integrar a análise da atuação dos grupos de interesse, por um lado, e do governo, por outro. A ideia fundamental é a de que o Governo seria o único agente capaz de decidir a respeito da atribuição de direitos de propriedade sobre determinados recursos, de conceder direitos de exploração, de atribuir licenças, de definir quotas ou tarifas de importação, de regular mercados no sentido de uma restrição à competição, entre outras. Estas formas de intervenção governamental resultariam, quase sempre, na criação de rendas de monopólio, ou rendas associadas a preços regulados (acima dos preços competitivos), daí decorrendo a disputa entre vários grupos de interesse pela apropriação dessas rendas. O custo social da busca de rendas estaria associado aos recursos usados por todos os grupos de interesse que almejavam alcançar a posição de monopolista, sendo proporcionalmente elevados em função do grau de competitividade do mercado dos grupos de interesse. Como o governo tem incerteza em relação às preferências dos cidadãos, necessitaria de intermediários – que seriam não apenas os grupos de interesse, como também as agências descentralizadas da administração pública, além dos próprios políticos e dos burocratas (Downs, 1957:88-89).

<sup>13</sup> TULLOCK, Gordon. *Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft*. **Western Economic Journal**, June 1967, p. 224-320.

<sup>14</sup> KRUEGER, Anne O., *The Political Economy of Rent Seeking Society*, **American Economic Review** Vol. LXIV, nº 3, June 1974, p. 291-303.

Governo e intermediários, dessa forma, forneceriam informações e retirariam, do “preço” das transações, a sinalização do grau de influência que teriam na definição das políticas. Conforme Paulo Trigo Pereira (1997), a Teoria da Escolha Pública veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e evidenciar problemas identificados com as “falhas de governo”, ou melhor, do setor público e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de *lobbies*, financiamento ilegal de partidos políticos, entre outros.

No entanto, como afirma BORGES (2000), a Teoria, supondo que a busca de rendas é o comportamento normal da burocracia, ignora o fato de que em tal situação a ação do Estado se tornaria absolutamente imprevisível e ineficaz. Para Borges, é mais razoável supor, como propõe Weber, que o crescimento da burocracia pública cria dificuldades para a fiscalização democrática efetiva, favorecendo a tendência natural do governo burocrático ao segredo. A essa *intransparência* combina-se o aumento das rendas disponíveis para a captura, e a influência desestabilizadora dos códigos de conduta do setor privado que acompanham a crescente intervenção do Estado na economia reduzem a propensão dos burocratas a desenvolverem comportamento orientado por normas, com o aumento da tentação de auferir ganhos pessoais ilícitos.

Assim, com efeito, essa situação favoreceria o comportamento *rent seeking*, ao incentivar a autonomização crescente da burocracia quanto ao poder político constituído, que se materializaria tanto no estabelecimento de “parcerias” com parceiros corporativos e clientelas privadas quanto na forma do *burocrata-empresário*.

A Teoria da Escolha Racional, por sua vez, é uma abordagem distinta para o estudo da ação social, dos sistemas e estruturas sociais, e tem como expoentes George Homans, Peter M. Blau, Kenneth Arrow, Anthony Downs, James Coleman e Douglass C.

North. A partir de premissas simples sobre o indivíduo e as relações entre indivíduos, constrói modelos de ação social e interação que descrevem e explicam a complexidade dos grandes grupos e sistemas e da sociedade como um todo<sup>15</sup>. É a partir do prisma do individualismo metodológico, segundo o qual o indivíduo como ator leva em consideração, em princípio, apenas a si mesmo ou o seu próprio bem-estar, que essa Teoria analisa como a cooperação, as normas ou outro tipo de ação coletiva surgem na sociedade, entre eles a atuação dos grupos de interesse.

Embora tenha grandes semelhanças, a Escolha Racional diverge da Teoria da Escolha Pública ao admitir a possibilidade de **altruísmo**<sup>16</sup>, embora o considere uma forma de ação racional. Enquanto o *Homo oeconomicus* qualificaria a Escolha Pública, a Escolha Racional pressuporia apenas a racionalidade e seria, portanto, compatível com o altruísmo e com motivações dirigidas ao interesse público (UDEHN, 1996:35).

<sup>15</sup> O enfoque da Escolha Racional associa a Teoria à ideologia neoliberal, em vista de sua ênfase no indivíduo, mas tal vinculação é de validade questionável. Com efeito, alguns neomarxistas, como Adam Przeworski, seriam, também, teóricos da Escolha Racional, e o próprio Marx descreve um modelo de capitalismo a partir do modelo da Escolha Racional, a partir da definição simples sobre como o homem exerceria suas escolhas e de sua explicação sobre a exploração e luta de classes. A Teoria da Escolha Racional sofreu, no entanto, influências diversas, inclusive de Weber. Para Weber, racionalidade é uma força motriz na sociedade, como demonstra o modelo racional-legal que embasa o tipo ideal weberiano. A influência de Vilfredo Pareto é também relevante, em especial a noção do ótimo de Pareto, segundo a qual a política pública deveria ser orientada num sentido ótimo, atingido quando o ganho de uma parte é limitado pela perda da outra parte. Assim, o ponto ótimo seria alcançado quando não seria possível melhorar a situação de um sem piorar a de outro.

<sup>16</sup> Olson, em sua análise dos *lobbies* não econômicos, deixa clara a sua divergência com a *public choice*, ao considerar questionável a visão de que toda ação individual, em qualquer contexto, é racional. Para Olson, em grupos filantrópicos e religiosos, as relações entre os propósitos e os interesses do membro individual e os propósitos da organização “*podem ser tão ricas e misteriosas que uma teoria do tipo aqui desenvolvida pode não iluminar muito a questão*”. Além disso, considera a teorização econômica sobre a ação coletiva tampouco útil “*para a análise de grupos caracterizados por um baixo grau de racionalidade*”, no sentido dos modelos econômicos (Olson, 1999:175).

Segundo a Teoria, a ação coletiva só teria validade quando trouxesse vantagens que o indivíduo, isolado, não poderia obter. Assim ocorreria, segundo Coleman<sup>17</sup>, em situações como a do movimento de protesto dos estudantes da Universidade de Colúmbia, em Nova Iorque, em que os indivíduos, individualmente, estariam sujeitos à repressão policial e punições pela universidade, mas que, coletivamente, poderiam adotar condutas radicais sem correr o risco de punição, abrindo mão, no entanto, de parte de sua capacidade de decisão. Nessas situações, porém, surge o problema do *freerider*. Atuando independentemente, cada indivíduo arcaria com as consequências negativas de sua ação; no entanto, na ação coletiva, os efeitos positivos ou benefícios seriam compartilhados por todos, mas não necessariamente seus custos. Assim, as consequências para o indivíduo são altamente dependentes do que os outros fazem. Portanto, quanto mais indivíduos partilharem do mesmo sentimento ou interesse, mais viável se tornará a ação coletiva e menores serão os custos a serem pagos pelos indivíduos isoladamente.

Apesar de sua grande aceitação, as abordagens inspiradas na Escolha Racional são objeto de questionamentos, não apenas em relação a seus pressupostos, mas também por outras razões, como demonstram GREEN e SHAPIRO (1994). Os críticos da Escolha Racional apontam como problemas o excesso de individualismo e simplificação e o foco também excessivo da escolha racional na ação social, buscando justificar cada ação humana como racional. Para Coleman, por exemplo, a racionalidade é entendida de forma ampla, incluindo não somente as compensações materiais, mas também sentimentos como amor, respeito, honra, glória, que são considerados capazes de influenciar a escolha do indivíduo, incluindo, assim, tanto ações “irracionais” como “racionais” no escopo da Teoria. Segundo Coleman, “... *muito do que é ordinariamente descrito como não racional ou irracional o é meramente porque os observadores não descobriram o ponto*

<sup>17</sup> Coleman, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Ma: Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

*de vista do ator, a partir do qual a ação é racional*" (1990, apud AQUINO, 2000). Dessa forma, como enfatiza Aquino (2000:21), a abordagem de Coleman é reducionista, pois, para ele, não são racionais somente o que, em Weber, seriam ações racionais com relação a fins, ou seja, ações que visam ganhos materiais, mas a quase totalidade das ações dos indivíduos.

Outro foco de questionamento à Teoria da Escolha Racional é o problema da inadequação da informação e da incerteza, que torna difícil a tomada de decisões racionais pelos indivíduos, levando-os a adotar outros critérios para suas decisões. A complexidade da ação social humana e suas interações são também apontados como objeção à validade da Escolha Racional: entre outros aspectos, a importância das normas e hábitos é subestimada pela Escolha Racional. E, ao considerar "racionais" comportamentos como o altruísmo e o auto-sacrifício e ao defender que toda a forma de ação é racional, acaba por integrar ao modelo tanto as ações "irracionais" ou "não racionais" fragilizando o poder explicativo da Teoria quanto aos critérios de padronização para definição de ação racional. Assim, a Escolha Racional pecaria por excesso, buscando abrangência que, no fundo, reduz sua real utilidade quando combinada com outras abordagens<sup>18</sup>.

Por fim, no âmbito do Neo-institucionalismo econômico, a Teoria da Agência, desenvolvida por ALCHIAN e DEMSETZ (1972), ROSS (1973), STIGLITZ (1974), JENSEN e MEKLING (1976) e EISENHARDT (1985, 1989)<sup>19</sup>, apresenta contribuição

<sup>18</sup> Para uma abordagem crítica dos aspectos teóricos e metodológicos da *Racional Choice*, ver GREEN e SHAPIRO (1994). Para esses autores, a fraqueza dos defensores da Escolha Racional está na tentativa de fazerem da mesma uma "Teoria Universal" quando, todavia, as patologias da teoria se manifestam na fragilidade da sua operacionalização e dos testes empíricos aplicados, no viés da seleção e teste das evidências, e na elaboração de conclusões sem levar em conta explicações alternativas. Assim, a Escolha Racional deve ser uma entre as Teorias capazes de explicar os fenômenos sociais, mas não *A Teoria* (1994: 202-204).

<sup>19</sup> Ver Alchian, A., e Demsetz, H. (1972). *Production, information costs, and economic organization*. **American Economic Review**, 62(5): p. 777-795; Stiglitz, J. (1974), *Incentives and Risk Sharing in Sharecropping*. **Review of Economic Studies** 41, p. 219-255; Ross, S.A. (1973): *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*,

importante para explicar o comportamento dos políticos e burocratas no ciclo de políticas públicas.

Segundo essa Teoria<sup>20</sup>, o motor central do comportamento racional é o desejo de maximizar a utilidade pessoal. A análise se concentra na atuação de “agentes” e “principais”, sendo os primeiros delegados destes últimos para “administrar” um negócio. O foco de interesse recai sobre a instituição do “contrato”, que regula as relações entre o mandatário “principal” e o executor “agente”. No entanto, o papel de “agente” se converte em principal, a depender da situação do indivíduo na cadeia decisória. De fato, todo o mundo social organizado pode ser considerado como uma teia de relações entre principais e agentes. O elemento essencial é o fato de que o “principal”, com a intenção de facilitar a consecução de seus interesses, transmite ou delega suas competências de decisão a um “agente” ao qual concede, por acordo específico, poderes e recompensas por seus serviços.

Para o principal, a delegação contratual tem como vantagem poder aproveitar em benefício próprio as competências e domínio de informação detidos pelo “agente”. Mas, ao mesmo tempo, a delegação provoca um problema: à medida que a informação do principal sobre os motivos e a possibilidade de ação e rendimentos do agente seja mais imperfeita, maior será o risco de que o agente não se oriente apenas pelo cumprimento de ob-

---

**American Economic Review, Papers and Proceedings.** 63: p. 134-139; Jensen, M., e Meckling, W. (1976) *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and capital structure.* **Journal of Financial Economics**, nº 1/2, p. 305-360; Grossman, S. J. e Hart, O. D. (1983). *An analysis of the principal-agent problem.* **Econometrica** vol. 51, nº 1, jan-1983, p. 7-45; EISENHARDT, K. M. (1985). *Control: organizational economic approaches.* **Management Science** (31:2), 1985, p. 134-14; Eisenhardt, K. M. (1989). *Agency theory: An assessment and review.* **Academy of Management Review**, 14 (1), p. 57-74.

<sup>20</sup> A teoria se apoia em quatro pressupostos: a) um conceito de organização construído a partir da teoria dos contratos; b) um modelo de comportamentos centrado na maximização da utilidade, na diferença de interesses entre as partes, na atitude ante o risco das partes e na noção de “racionalidade econômica”; c) uma concepção sobre a influência da assimetria de informações entre as partes contratantes; e d) que a configuração ótima dos contratos inclui o cálculo dos custos da agência.

jetivos de interesse do principal, mas pelos seus próprios, inclusive em prejuízo dos interesses do principal. Assim, surge o problema de assegurar contratualmente que o agente seja obrigado a dar o melhor de si para o atendimento dos interesses do principal. Este é o problema que constitui o objeto principal da Teoria da Agência – estudar a configuração contratual ente “principal” e “agente”, por meio da qual o mandatário delega competências de decisão e execução ao executor, determinando-se a relação por condições de informação assimétrica e de incerteza, bem como por divisão de riscos, assim como os problemas oriundos das relações contratuais e os mecanismos de incentivo e de controle e sistemas de informação que possam ajudar a melhor manejá-los.

Assim, a premissa comportamental da maximização de utilidade corresponde ao modelo adotado pela Escolha Racional. O indivíduo faria seu cálculo a partir de uma posição oportunista, em que a aplicação de ardis, enganos e manobras é considerada normal, em vista da premissa maior, cabendo ao contrato principal-agente buscar como objetivo básico reduzir as intenções oportunistas do agente. A construção teórica do modelo implica a afirmação de uma alta probabilidade de conflito entre as partes, e pressupõe que o agente levará em conta os aspectos negativos e positivos, oferecendo ao principal um rendimento ótimo na medida em que as suas ações produzam resultados compatíveis com os esperados pelo seu cálculo egocêntrico. Daí adviria a necessidade, por parte do principal, de configurar mecanismos de controle que motivassem o agente a tomar decisões favoráveis ao interesse do principal e não a seguir seus interesses em estratégias oportunistas.

No âmbito do setor público, como destaca LANE (1995:237)<sup>21</sup>, existiriam, simultaneamente, duas relações principal-agente. A primeira envolveria a população como o principal e, como agentes, os mandatários e dirigentes. A segunda consideraria esses últimos os principais em relação aos servidores

---

<sup>21</sup> Sobre a relação entre principais e agentes no setor público e as soluções possíveis para os problemas intrínsecos a essa relação, ver também LANE (2003).

públicos ou empregados responsáveis pela implementação de suas decisões e comandos. Essa dupla relação principal-agente, entre eleitorado, governo e administração tem peso maior, portanto, que a distinção entre política e administração, pois coloca a necessidade de um duplo sistema de monitoramento. O problema, porém, reside em como fazer com que o principal-eleitor possa exercer efetivo controle sobre seus agentes de 1º ou 2º grau, exercitando a *accountability* numa relação “contratual” caracterizada por elevada assimetria de informação, observabilidade limitada, racionalidade parcial e movimentos estratégicos cuja intenção é desconhecida do agente (LANE, 1995:238). Daí a relação entre eleitorados e seus agentes ter a assimetria de informação, o risco moral e a seleção adversa como elementos constantes.

A utilidade da Teoria da Agência para a presente Tese está na análise da relação entre políticos e burocratas e nos instrumentos de incentivo e controle adotados para permitir o compartilhamento de responsabilidades no ciclo de políticas públicas, bem como nos fatores que determinam o grau de responsividade de ambos em relação aos grupos de interesse e à sociedade. Presumindo que os políticos não possam atuar em nome próprio em todas as situações e que não disponham das informações necessárias para a tomada de decisão – em grande medida, elaboradas pelos próprios burocratas – que meios e instrumentos poderiam ser desenvolvidos e aperfeiçoados para o reforço do compromisso da burocracia com o interesse público, garantindo-se, ao mesmo tempo, sem ampliar demasiadamente o poder dos políticos sobre os burocratas, o controle sobre o resultado do processo de formulação e implementação de políticas? Quanto aos grupos de pressão, sendo eles os “principais” em relação aos políticos e, eventualmente, também em relação aos burocratas, que instrumentos poderiam ser implementados, sob a lógica desta Teoria, para assegurar que o comportamento dos dirigentes políticos seja permeável aos interesses dos cidadãos e suas representações sem, contudo, conduzir à corrupção do sistema político?

Sob essa perspectiva, a transparência é um dos instrumentos disponíveis para que o *principal* possa controlar a ação do *agente* e inibir o seu engajamento em atitudes que busquem a promoção de seu próprio interesse, em lugar dos interesses do principal, ou mesmo em práticas corruptas. Segundo LINDST-EDT e NAURIN (2006),

*Principal-agent models usually assume that the information asymmetry about its actions to the agent's advantage is prohibitively costly to eliminate completely, but that the more it is reduced the less room there will be for shirking and the more efficient will be the delegation.*

Assim, o estabelecimento de instrumentos de transparência que tornem as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse visíveis ao conjunto da sociedade e, em consequência, sujeitas ao escrutínio dos cidadãos, dos próprios grupos de interesse, dos meios de comunicação e dos *principais*, tornando-o o comportamento dos agentes *accountable*, poderia contribuir não somente para a redução dos riscos de corrupção, mas para a própria conformidade do comportamento dos agentes aos imperativos da democracia e sua maior sujeição ao interesse público.

Finalmente, adota-se como pressuposto o de que a existência de uma burocracia profissionalizada é compatível com a inclusão de grupos de interesse e representações da sociedade civil, tanto nos processos decisórios quanto na formação das agendas; com a ampliação da democracia participativa e dos instrumentos de *accountability* e controle social sobre a Administração Pública; e que a existência desses espaços de representação e articulação de interesses influencia positivamente o nível de responsividade da burocracia. Considere-se, em contraposição a Weber e Bobbio<sup>22</sup>, e a partir da noção de

<sup>22</sup> Segundo Bobbio, “à medida que as sociedades passaram de uma econômica familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planejada aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem por sua vez expertos, especialistas, uma multidão cada vez mais ampla de pessoal especializado. (...) Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer” (2006: 46). Assim, para Bobbio, o desenvolvimento de uma sociedade de consumo de massa e do Estado

“autonomia inserida” oferecida por EVANS (2004) que a existência de um corpo burocrático profissionalizado não é fator impeditivo à democratização dos processos decisórios<sup>23</sup> e que a responsividade da burocracia e a permeabilidade do Estado à atuação dos grupos de interesse ou de pressão, por meio das práticas de *lobby*, é um atributo natural da democracia, como pressupõe o paradigma pluralista. Essa permeabilidade, no contexto da democracia participativa, tende a intensificar-se, devendo os meios e instrumentos para sua viabilização ser avaliados em termos de existência e efetividade.

Entende-se, ainda, que essa tendência é consentânea com a estrutura política e econômica capitalista adotada pelo Brasil, posição essa igualmente defendida, entre outros, por Souza Santos e Avritzer (in SOUZA SANTOS, 2002:40-41), em oposição à tese marxista, acolhida por Barrington Moore, Jr. e Przeworski<sup>24</sup>, segundo a qual é impossível democratizar, nas sociedades capitalistas, a relação entre o capital e o trabalho. Para Souza Santos e Avritzer,

---

de bem-estar social acarreta, ao cidadão, o ônus de abrir mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas em favor de burocracias privadas e públicas. Ademais, entende que as formas de democracia direta são irrealizáveis, ou aplicáveis apenas em situações excepcionais (1987:155).

<sup>23</sup> O processo decisório, ou processo de tomada de decisões, reúne o conjunto de decisões, simples ou complexas, programadas ou não programadas, adotadas no âmbito das organizações, a partir da identificação de um problema específico e da seleção de uma linha de ação para resolvê-lo. No âmbito das instituições públicas, o processo decisório deve buscar, obrigatoriamente, fins públicos e a satisfação do interesse público ou do bem comum, e envolve a consideração de fatores políticos, econômicos, fiscais, jurídicos e sociais, além da participação de inúmeros atores e sistemas de controle.

<sup>24</sup> Apud Souza Santos e Avritzer (2002:40-41). Segundo Souza Santos e Avritzer, para Moore a maioria dos países não era democrática nem poderia vir a ser senão pela mudança das condições que neles prevalecia. Przeworski acrescentava, a esse debate, a noção de que a democracia teria capacidades redistributivas. Ambos os elementos levariam a uma tensão entre capitalismo e democracia, a qual, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicariam em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. Tais análises, porém, segundo Souza Santos e Avritzer, se tornaram desatualizadas no final do Século XX, à medida que a ampliação do número de países em processo de democratização em diferentes contextos e o “desmonte” do Estado de Bem Estar Social nas democracias do Primeiro Mundo enfraquecem a tese da redistributividade.

*À medida que aumenta o número dos atores envolvidos na política, a diversidade étnica e cultural dos atores sociais e os interesses envolvidos em arranjos políticos, o argumento de S. Mill acerca da representatividade perde credibilidade. Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados pelo sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos. Ao mesmo tempo, formas de relativização da representatividade (Young, 2000) ou de articulação entre democracia representativa e democracia participativa (Santos, 1998) parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas. (SANTOS, 2002: 54-55)*

No entanto, considera-se que esse grau de democratização pode ser afetado negativamente pela cultura política<sup>25</sup> (no caso brasileiro, marcada por traços políticos convencionais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo) e pelo comportamento de burocratas e agentes políticos, a partir dos pressupostos do neo-institucionalismo econômico, particularmente a noção de que os indivíduos seriam instrumentalmente racionais, em vista da natureza autocentrada dos indivíduos,

<sup>25</sup> O conceito de “cultura política” tem sua origem moderna em ALMOND (1956:396), inspirado na ideia de Parsons sobre os componentes da orientação para a ação política (cognição, *catexis* e avaliação), e significa o padrão particular de orientações para a ação política que envolve o sistema político. Face à evolução desse conceito em obras posteriores (Almond e Verba, 1963; Almond e Powell Jr, 1966; Almond e Verba, 1980) a definição de cultura política adotada ao longo desta Tese é a oferecida por Almond e Powell Jr: “*It consists of attitudes, beliefs, values, and skills which are current in an entire population, as well as these special propensities and patterns which may be found within separate parts of that population*” (1966:23). “*Political culture is the pattern of individual attitudes and orientations toward politics among the members of a political system. It is the subjective realm which underlies and gives meaning to political actions. Such individual orientations involve several components, including (a) cognitive orientations, knowledge, accurate or otherwise, of political objects and beliefs; b) affective orientations, feelings of attachment, involvement, rejection, and the like, about political objects; and c) evaluative orientations, judgements and opinions about political objects, which usually involve applying valued standards to political objects and events*” (1966:50). Conforme sintetizam Kushnir e Carneiro (1999), trata-se, assim, do conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores, e remete a uma orientação subjetiva em relação a um determinado sistema político. Sobre a evolução do conceito e as críticas à Teoria da Cultura Política, ver RENNÓ (1998).

ou seja, a tendência a que cada um cuide essencialmente dos seus interesses pessoais, que se constitui em um dos principais atributos do *Homo oeconomicus*<sup>26</sup>. Ademais, conforme os pressupostos da Teoria da Agência, os diferentes atores, notadamente os políticos e burocratas, buscam otimizar e ampliar seus recursos de poder e poderiam, dessa forma, afetar a adoção de instrumentos orientados para tornar mais transparente e efetiva a participação dos grupos de interesse no processo decisório nas instituições públicas, atuando, mesmo, como um fator impeditivo desse processo.

Considera-se, por fim, que a existência de um corpo burocrático profissionalizado e orientado para os valores da democracia, e a existência de instituições com o propósito de viabilizar a participação e representação de interesses de forma regular, transparente e pública, poderiam contribuir para superar essas deficiências. Tais instituições, ao constituir canais de acesso para a representação de interesses, poderiam ser capazes de assegurar a participação ou pelo menos torná-la menos sujeita à discricionariedade burocrática ou dependente da subjetividade dos dirigentes políticos, reduzindo as oportunidades para condutas

---

<sup>26</sup> Segundo George Stigler (1981), as pessoas são basicamente autocentradas ou egoístas, mas isso não exclui a possibilidade de poderem ser, em certas ocasiões, altruístas, mas quando em situação de conflito interno entre duas ações que se excluem mutuamente optarão pela egoísta. A análise de Joseph Schumpeter (1942) sobre o processo ou método democrático, que é o “arranjo” institucional para elaborar decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelo voto do povo é relevante à medida que introduz uma visão mais pragmática do processo pelo qual indivíduos e grupos disputam o poder de decidir ou de influir na decisão. Esta visão se aproxima da visão weberiana de uma democracia caracterizada por um “elitismo competitivo” em que o papel das elites é fundamental e o papel dos votantes claramente secundário. Anthony Downs (1957), por sua vez, introduziu na Teoria da Escolha Pública a ideia de que o processo político democrático poderia ser analisado como um mercado competitivo em que os agentes que nele atuam (políticos, cidadãos, burocratas) têm basicamente motivações egoístas, e que, por exemplo, pode-se presumir que os políticos buscam maximizar os votos, em lugar de servir o “bem comum”. Embora possa não haver necessariamente contradição entre servir o interesse comum e maximizar votos, o objetivo egoísta da maximização de votos servirá à vontade da maioria, ou da maior minoria, podendo, indiretamente, levar ao atendimento do bem-estar coletivo (PEREIRA, 1997).

impróprias e o tráfico de influências, enquanto os mecanismos de publicização associados às leis de *lobby* podem ser importantes para reduzir os riscos de captura e condutas impróprias no âmbito do sistema político e administrativo.

## 1.2. Problema e Hipóteses

*Segundo KERLINGER (1980:36), um problema de pesquisa científica, em primeiro lugar, é uma questão, uma sentença de forma interrogativa. Segundo, uma questão que geralmente pergunta alguma coisa a respeito das relações entre fenômenos ou variáveis, e a resposta a essa questão é o objetivo da pesquisa.*

Sob essa perspectiva, e tendo em vista os pressupostos adotados, nosso objetivo precípua consiste em verificar quais os efeitos ou impactos da regulamentação do *lobby* sobre o nível de transparência das atividades dos grupos interesse e suas relações com os legisladores e a burocracia e sobre o grau de acesso desses grupos aos agentes políticos e burocráticos. A existência das *leis de lobby* amplia o acesso dos grupos aos decisores e sua capacidade de influir no processo decisório governamental? As *leis de lobby* aumentam a transparência e *accountability* do sistema político diante da sociedade, permitindo que tanto os grupos de interesse quanto os cidadãos, os meios de comunicação e os próprios políticos e burocratas possam aferir, com maior clareza, *quem atua e em nome de quais interesses*, e com o emprego de *que meios?*

Assim, para atendermos àquela definição, a pergunta de pesquisa pode ser assim enunciada:

***“A existência de legislação regulamentando as atividades de lobby e a atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes Legislativo e Executivo afeta as relações desses grupos com os políticos e a burocracia, bem como o grau de transparência e accountability no processo político e o grau de igualdade de acesso dos grupos aos decisores das políticas públicas?”***

Com base nos pressupostos antes descritos, formularam-se as seguintes hipóteses para responder ao problema de pesquisa:

***H1 – A existência de legislação que regulamenta as atividades de lobby aumenta a “accountability” dos políticos e burocratas e a transparência do acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas e dos meios e objetivos que buscam atingir por meio de sua influência no processo de políticas públicas.***

***H2 – A existência de legislação que regulamenta as atividades de lobby aumenta a isonomia no acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas.***

As hipóteses apresentadas decorrem do esforço de mapear e resumir elaborações teóricas relevantes produzidas nos últimos anos no campo das ciências sociais por diversas correntes teóricas, e particularmente no que se refere às relações entre burocratas, políticos e grupos de interesse (desenvolvida, entre outros, por MAHOOD (1967), SCHLOZMAN E TIERNEY (1986), BRYNER (1987), BERRY (1989), BAUMGARTNER & JONES (1993), Kingdon (1995), WRIGHT (1996), BROWNE (1990, 1998), CIGLER & LOOMIS (1998), GOLDSTEIN (1999), WEST E LOOMIS (1999), ARNOLD (1979, 1990), GROSSMAN & HELLPMAN (2001), AINSWORTH (2002), Lowery & Brasher (2004)), além de inúmeros aportes teóricos sobre a burocracia (*inter alia* WEBER (1981, 1987, 1997, 1999); BLAU (1962, 1963); ROURKE (1976), MERTON (1973), Etzioni (1974); B. Guy Peters (2001); Riggs (1964); ABERBACH, PUTNAM & ROCKMAN (1981); Gormley & Balla (2004); James Q. Wilson (1989); Evans (2004); PEREIRA (1982), RUA (1995, 1997)) e dos paradigmas elitista, pluralista, neopluralista, corporativista e neocorporativista, além do grupo de teorias do Neo-institucionalismo.

A partir da revisão da literatura sobre a atuação dos grupos de pressão, do parlamento e da burocracia no *policy-making process*, e análise dos instrumentos e mecanismos regulação das

atividades de *lobby*, da conduta dos agentes públicos e dos instrumentos de participação social no Ciclo de Políticas Públicas, espera-se testar a validade das hipóteses apresentadas e elaborar um modelo de análise mais consistente para a compreensão do problema.

### 1.3. Metodologia

Conforme salienta B. G. Peters, comparar o que acontece quando diferentes países, por suas próprias razões, modificam suas constituições, sistemas partidários ou o que seja, proporciona informações úteis sobre as prováveis consequências das diferentes ordens políticas (PETERS, 1998:1). O “mundo real” das comparações entre governos é o laboratório para os cientistas políticos determinarem o que funciona e o que não funciona, assim como para demonstrar as relações teóricas entre variáveis (Idem:3). Contudo, existem diferentes formas de desenvolver estudos comparativos, e, entre os cinco tipos descritos por Peters, optou-se pelo desenvolvimento de uma análise de processos e instituições similares (*regulamentação do lobby e seus efeitos sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse*) em um número limitado de países (Brasil e EUA). Como aponta Peters, trata-se de “estudos de caso” que são frequentemente capazes de dizer algo relevante sobre os processos, assim como sobre os países analisados (PETERS, 1998:13). No entanto, para tanto, é necessário assumir que os processos considerados são, basicamente, independentes do ambiente em que ocorrem, ou seja, que as mesmas etapas ocorrerão em ambos os sistemas políticos, de forma que as comparações poderão ser feitas sobre como o processo se desenvolve nos diferentes ambientes. Analisar o caso brasileiro sob o prisma da experiência estadunidense, porém, não significa subordinação a modelos construídos em contextos políticos, sociais e históricos distintos, ou defender a pura e simples importação e transplantação de modelos, mas de promover uma “redução sociológica” dessa experiência, no sentido de Guerreiro Ramos (1989), assimilando-a criticamente, e,

a partir dessa reflexão, avaliar a viabilidade de que a experiência do Estados Unidos da América possa contribuir *subsidiariamente* para o desenvolvimento das instituições brasileiras.

Qualquer que seja o método comparativo adotado, PETERS (1998:26) destaca a importância da definição da variável dependente, ou seja, qual o fenômeno que se pretende explicar, que são os impactos da regulamentação das atividades de *lobby* sobre a transparência e isonomia no acesso aos decisores governamentais. Tal variável, porém, é condicionada pelas variáveis independentes. Assim, considerando-se as limitações do presente estudo, e a partir das hipóteses formuladas, podemos identificar as seguintes variáveis independentes, e que afetam, de algum modo, o objeto da pesquisa, e as variáveis dependentes, que sofrem os impactos daquelas:

#### **Variáveis independentes:**

1. **Grau de institucionalização ou regulamentação das atividades de *lobby*:** natureza e *funcionamento* dos mecanismos de controle e regulação das atividades de *lobby* no Brasil e EUA; existência ou não de regras para disciplinar e conferir transparência à atuação dos grupos de pressão e interesse e demais atividades de *lobby* e seu efetivo cumprimento;
2. **Estrutura do sistema político e partidário:** partidos políticos com representação no Congresso Nacional e sua utilização como mecanismos de articulação de *interesses*, sistema de financiamento de campanhas, frequência e periodicidade das eleições, estrutura do sistema representativo (bicameralismo, proporcional ou distrital, majoritário e federativo);
3. **Prerrogativas do Legislativo e Executivo no processo de políticas públicas:** competências dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo para definir a agenda de políticas públicas, formular e apresentar proposições

legislativas, em defesa ou atendendo a demandas do sistema de pressão;

4. **Nível de organização de entidades da sociedade civil e grupos de interesse:** número de organizações de representação de interesses por tipo de interesse, área de políticas públicas ou temas, intensidade e frequência da atuação junto a instâncias decisoras e formuladoras de políticas públicas e recursos de poder empregados;
5. **Fragmentação da estrutura burocrática:** estrutura do Poder Executivo e canais de acesso proporcionados pelas suas diversas agências e instâncias decisórias aos grupos de interesse;
6. **Grau de profissionalização da burocracia:** existência e amplitude da estrutura burocrática permanente, determinada pela existência e abrangência de corpos burocráticos constituídos de servidores efetivos nos diversos setores responsáveis pela definição das políticas públicas e intensidade de sua atuação como *burocracia diretorial* ou *quase política* (Guerreiro Ramos, 1983);

As variáveis supra referidas refletem a já citada relevância, sob a perspectiva do neo-institucionalismo sociológico, conferida às instituições como variáveis independentes, sendo elas mesmas o resultado do contexto político, cultural e social em que se desenvolvem. A elas estão associadas, em decorrência dos efeitos dessas instituições, as seguintes **variáveis dependentes**, de natureza empírica, a serem abordadas ao longo dos estudos de caso objeto desta Tese:

1. **Transparência das relações entre grupos de pressão, atores políticos e burocratas:** disponibilidade e quantidade de dados públicos capazes de permitir o monitoramento das atividades de *lobby*, o dimensionamento da comunidade de interesses, a frequência dos contratos, os atores envolvidos e os meios empregados na busca de in-

fluência por grupos de interesse em sua atuação junto aos atores políticos e burocratas;

2. **Democratização do processo decisório nas instituições públicas e Igualdade de Acesso:** existência e regularidade do uso de mecanismos de consulta e participação de representações de grupos de pressão no processo de formulação de políticas ou relacionados ao acesso aos decisores políticos e burocráticos e uso de critérios isonômicos ou igualitários para permitir o acesso dos grupos de pressão a esses mecanismos;
3. **Grau de *accountability* da Administração Pública:** intensidade percebida pelos atores sociais quanto à capacidade dos cidadãos de participarem do processo de seleção dos governantes, à liberdade de expressão e de associação, e de exercerem a responsabilização dos agentes políticos e burocratas (apurado a partir de índices de *voice* e *accountability* dos governos).
4. **Influência da atuação dos grupos de pressão na composição da agenda governamental:** frequência com que temas resultantes de demandas de grupos de pressão são objeto de decisão ou discussão ou que decisões são adotadas a partir das demandas apresentadas ou pautas negociadas por grupos de pressão;
5. **Clientelismo nas relações entre grupos de pressão com atores políticos (Poder Executivo e Legislativo), e entre ambos os Poderes:** frequência da ocorrência de relações de troca entre ambos, para satisfação de interesses recíprocos, a partir do nível de clientelismo percebido e/ou identificado por estudos empíricos anteriores (e.g. BEZERRA (1999), sobre a permeabilidade do sistema administrativo às demandas do sistema político na gestão orçamentária).

Cada uma dessas variáveis dependentes relaciona-se com o problema de pesquisa à medida que os conceitos de *transparência*, *accountability* e *igualdade de acesso* somente podem ser

operacionalizados a partir da verificação fática da intensidade em que ocorrem, em cada sistema político e administrativo, em decorrência da existência das variáveis independentes mencionadas. Embora apenas a primeira variável independente esteja mencionada, expressamente, como relacionada às hipóteses formuladas, é virtualmente impossível afastar, no estudo de casos envolvendo Brasil e EUA, o exame das demais variáveis, as quais igualmente podem influenciar o comportamento das demais variáveis dependentes associadas às variáveis dependentes principais, que são a transparência do processo decisório e a igualdade de acesso dos grupos de interesse ao decisores governamentais. Assim, embora não integrem, expressamente, as hipóteses formuladas para responder ao problema proposto, sua abordagem é necessária para a adequada compreensão da complexidade de cada sistema político e administrativo considerado nesta Tese, constituindo, assim, aspectos dos casos descritos e analisados.

Em face da preocupação com os efeitos dessas relações sobre o processo de formulação de políticas públicas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, optou-se por não abordar as interfaces com o Poder Judiciário, quer mediante a atuação de grupos quer em suas relações com o Legislativo ou o Executivo, em que pese a importância que tem, para uma abordagem do sistema político, o processo de “judicialização” das políticas públicas decorrente das prerrogativas constitucionais do Poder Judiciário de julgar qualquer ofensa ou ameaça de ofensa a direito, tanto derivada de atos da Administração Pública quanto de leis aprovada pelo Congresso em face da Constituição<sup>27</sup>. Contu-

---

<sup>27</sup> Um dado relevante desse quadro é a prerrogativa constitucionalmente assegurada no Brasil aos partidos políticos e às entidades de classe de âmbito nacional de ajuizarem ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal para obter a declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, assim como de qualquer entidade ou grupo poder atuar como *amicus curiae* em processos judiciais promovidos por atores legitimados. É inequívoco que, muitas vezes, os grupos de pressão utilizam-se desses instrumentos para exercer poder de veto quando seus interesses são contrariados por leis aprovadas pelo Congresso ou mesmo por decisões adotadas pelo Poder Executivo. Com efeito, não são poucos os casos em que atores não governamentais obtiveram êxito ao recorrer ao controle externo do Poder Judiciário sobre

do, essa abordagem, instigante, por certo, e ainda razoavelmente inédita em estudos acadêmicos no Brasil, acabaria por afastar-nos ainda mais do objeto central desta Tese.

Não é objetivo desta Tese, também, esmiuçar a atuação dos *lobbies*, ou analisar as organizações que atuam como grupos de pressão e os aspectos internos de sua estruturação, ou detalhar os seus métodos de ação e recursos que empregam, ou desenvolver um estudo voltado ao fenômeno da corrupção em suas diferentes formas: ainda que essa abordagem pudesse contribuir para a melhor compreensão do problema da pesquisa, ela nos afastaria, também, de nosso objetivo. Tampouco pretende-se promover um estudo exaustivo sobre a burocracia ou sobre a estrutura e funcionamento do Poder Legislativo no âmbito de ambos os países e das diferentes oportunidades que proporcionam ao exercício da influência. Nesse sentido, buscamos, tão somente, contribuir para uma descrição mais completa da *dimensão* da comunidade de interesses no Brasil, notadamente em face da importância de ter-se tal elemento comparativo para cotejamento com a realidade existente nos Estados Unidos da América, guardadas as devidas proporções, e avaliar a importância das *leis de*

---

as decisões políticas materializadas em leis ou atos normativos, replicando-se a experiência vivida, também, nos Estados Unidos, onde a Suprema Corte teve papel fundamental na definição de questões de interesse de grupos sociais e direitos civis, como no caso da discussão da constitucionalidade da doutrina "*separate-but-equal*" que, por longo período, justificou a segregação racial naquele país até a histórica decisão conduzida em 1954 pelo Justice James Warren no caso *Brown v. Board of Education* (BERRY, 1989:155-156; LOWERY e BRASHER, 2004:242-243; ARANTES, 2007:90). Nessa histórica decisão da Suprema Corte motivada pelo inconformismo de pequenos grupos de cidadãos e que se viabilizou como questão nacional a partir da atuação de um grupo de interesses, o órgão supremo do Poder Judiciário moldou a política pública ao considerar inconstitucionais leis estaduais que davam suporte legal à segregação racial, dando um novo fôlego às lutas dos movimentos pelos direitos civis dos negros nos Estados Unidos. Para tanto, foi decisiva a participação da *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), mais antiga organização não governamental dos Estados Unidos de defesa de direitos civis ainda em atividade, que atua como grupo de pressão voltado à defesa dos interesses e direitos da população afro-americana, e de seus advogados, entre eles o futuro Justice Thurgood Marshall, primeiro afro-descendente a integrar a Suprema Corte naquele país.

*lobby* para assegurar a transparência e isonomia no acesso ao processo de políticas públicas.

A fim de viabilizar o alcance dos resultados *retro* descritos, foram utilizadas as seguintes técnicas de pesquisa e instrumentos de coleta de dados e fontes de informação:

**Pesquisa bibliográfica:** levantamento bibliográfico de estudos teóricos e analíticos relativos ao objeto da pesquisa, nos domínios teóricos do Direito, da Administração, da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, visando a construir uma abordagem multidisciplinar em bases comparativas entre dois países: Brasil e Estados Unidos.

**Pesquisa da legislação:** levantamento da evolução legislativa no Brasil e nos EUA, em particular a relativa à regulamentação das atividades de *lobby* e das relações entre grupos de interesse, políticos e burocratas, à organização administrativa no Brasil e EUA, e de normas voltadas ao controle da corrupção e de conflito de interesses no âmbito do processo decisório governamental.

**Pesquisa documental:** levantamento de registros administrativos, incluindo processo legislativo, que permitam identificar interfaces, relações e influências de grupos de pressão, políticos e burocratas no processo decisório e formação da agenda governamental.

**Pesquisa empírica.** Levantamento de dados sobre a dimensão da comunidade de interesses no Brasil e EUA, frequência e intensidade da atuação dos grupos de pressão e existência e emprego de instâncias de participação no processo de políticas públicas. No caso estadunidense, utilizaram-se, ainda, os dados apurados a partir de pesquisa e extração de dados do sistema de registros de atividades de *lobby* e grupos de interesse junto aos órgãos do Governo Federal (Legislativo e Executivo) mantido pelo Senado dos Estados Unidos

da América, disponível para consulta pública no *website* <http://sopr.senate.gov>, relativos aos anos de 2004, 2005 e 2006, por se tratarem não apenas de períodos recentes, como já plenamente afetados pelas alterações legais vigentes desde 1996, com a entrada em vigor do *Lobbying Disclosure Act of 1995*. Utilizou-se, ainda, largamente, dados do *Center's Lobbying Database* consolidados pelo *Center for Responsive Politics*, mantido no *website* <http://www.opensecrets.org>, relativos aos dados do período 1998-2006 sobre a atuação dos grupos de interesse nos EUA. No caso brasileiro, onde não existem tais determinações legais de registro e monitoramento, foram buscados, junto aos órgãos do Poder Legislativo, registros existentes de entidades de representação de interesses, bem assim relatórios publicados por instituições como a Confederação Nacional da Indústria – CNI. O dimensionamento da comunidade de interesses em ambos os países valeu-se, ainda, de fontes secundárias como, no caso dos EUA, a *Encyclopedia of Associations* e pesquisa diretas em *websites* das entidades mais importantes, e, no Brasil, dados oriundos de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, notadamente a Pesquisa Sindical relativa ao ano de 2001 (IBGE, 2002), a pesquisa “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002” (IBGE, 2004), e as pesquisas “Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública” dos anos de 2001 (IBGE, 2004b) e 2005 (IBGE, 2006).

O horizonte pesquisado considerou o período a partir da década de 1930<sup>28</sup>, tendo em vista o grau de desenvolvimento alcança-

---

<sup>28</sup> A fim de permitir que a pesquisa seja mais objetiva, foram, no entanto, priorizadas as medidas adotadas nos EUA e Brasil a partir da década de 1970 visando ampliar ou instituir estruturas profissionais nas respectivas Administrações Públicas, ampliar o acesso à informação e participação social no processo decisório governamental, regulamentar as atividades dos grupos de pressão e combater a corrupção.

do pelas instituições públicas no Brasil e EUA a partir desse período, no nível federal de governo, bem como, no caso brasileiro, ter-se intensificado, no período, o surgimento das representações de classe e iniciado o processo de organização da cidadania e dos grupos de pressão, além de haver se consolidado, nesse período, a introdução e implementação do corporativismo estatal e de arranjos neocorporativistas de representação de interesses. Trata-se, também, do período em que se consolidou, nos EUA, o disciplinamento dos procedimentos administrativos e a regulamentação das atividades de *lobby* e da participação dos representantes de setores da sociedade civil no processo decisório governamental, a partir de leis como o “*Federal Administrative Procedure Act*”, o “*Federal Regulation of Lobbying Act*”, de 1946, e o “*Federal Advisory Committee Act*”, de 1972. A abordagem contemplou, ainda, estudos históricos das experiências recentes relacionadas ao objeto da pesquisa, notadamente quanto ao incremento de mecanismos de participação e controle social na gestão pública.

Assim, a presente Tese de Doutorado, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do CEPPAC busca, a partir de abordagem comparada da influência da regulamentação das atividades de *lobby* sobre a atuação dos agentes governamentais e grupos de interesse nos processos decisórios da Administração Pública e no Ciclo de Políticas Públicas<sup>29</sup>, identificar pontos

---

<sup>29</sup> A expressão “ciclo de políticas públicas”, razoavelmente consagrada na ciência política, compreende as diversas fases ou estágios do processo de políticas públicas. Usualmente, são identificadas até oito fases (*issue identification, policy analysis, policy instrument development, consultation, coordination, decision, implementation e evaluation*). Todavia, com maior frequência, elas são resumidas em quatro: a) *agenda setting*; b) *formulação*; c) *implementação*; d) *avaliação das políticas* (Jones, 1970, apud SKOC, 1995). A última fase consiste em um meio de proporcionar *feedback* às demais, permitindo sua correção ou ajustes e retroalimentação. Segundo Barros Silva e Melo (2000:12-14), “*contribuições recentes da literatura têm enfatizado também a dimensão política do processo de implementação em uma perspectiva realista e positiva e não negativa e utópica. A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias são desinteressadas e racionais, e portanto portadoras do interesse coleti-*

de convergência e divergência na experiência do Brasil e Estados Unidos da América que permitam responder a algumas indagações sobre os diferentes níveis de desenvolvimento alcançados pelos dois países. Tais comparações referem-se, em especial, ao relacionamento entre os grupos de interesse, políticos e burocratas e os impactos das *leis de lobby* e demais instituições no controle e transparência das atividades de *lobby* e do processo de decisão de políticas públicas e no emprego de canais de acesso ao processo decisório governamental pelos grupos de interesse. Segue-se, assim, a noção oferecida por Przeworski e Teune (1970), no sentido de que a política comparada não diz respeito a comparações, mas sobre *testar hipóteses entre países, ou testar hipóteses gerais sob diferentes condições históricas e geográficas*, tanto ao nível dos sistemas quanto internamente a eles.

#### 1.4. Plano da Tese

Esta Tese se acha estruturada, a partir desta introdução, que apresenta os pressupostos teóricos e metodológicos adotados, em mais oito capítulos e na sua conclusão.

---

*vo, enquanto que o jogo político caracterizaria-se por particularismos e corporativismo. Essa estratégia também parece pouco democrática porque restringe a participação, a informação e o controle social. Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes tem enfatizado a importância de se incorporar os stakeholders – grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados – ao processo de formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, tem-se revelado fundamental os mecanismos de ownership da política por setores estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade. O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade. O policy cycle nessa perspectiva (...), não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação a política; por ‘nós’ críticos. Esses ‘nós’ ou ‘elos críticos’ representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam.”*

O segundo capítulo aborda os modelos de distribuição de poder relevantes para o estudo dos grupos de interesse, enfocando as contribuições dos paradigmas elitista, pluralista e neopluralista, o corporativismo e o neocorporativismo, para a compreensão do problema e dos dados empíricos e demais formulações teóricas obtidos na pesquisa.

O terceiro capítulo aborda os aspectos conceituais relativos aos grupos de interesse e às atividades de *lobby* e seus métodos de ação, a partir da revisão bibliográfica. Aborda-se, ainda, as vinculações da atuação dos grupos de interesses e suas práticas com a democracia, notadamente no que se refere ao sistema político adotado no Brasil e EUA e as formas de democracia representativa neles adotada e, finalmente, o processo de formação da agenda no ciclo de políticas públicas e a autonomia da burocracia frente aos demais atores, notadamente os dirigentes políticos, parlamentares e grupos de interesse, sob o prisma da responsividade ao sistema político e aos grupos de interesse.

O quarto capítulo descreve as características do sistema de pressão existente nos Estados Unidos da América e as abordagens teóricas e empíricas, buscando-se identificar os padrões de organização e comportamento dos grupos de interesse naquele país e suas interações com o sistema político e a burocracia. Aborda-se, ainda, a função dos *Federal Advisory Committees* como espaço de formulação e negociação de políticas públicas e sua relevância para a interação entre grupos de interesse, políticos e burocratas, e dos *Political Action Committees* como meio de influência no processo político e construção de alianças entre grupos de interesse e atores políticos, a recente evolução da legislação eleitoral norte-americana e as limitações para o emprego de recursos oriundos de grupos de interesse para o exercício de influência.

O quinto capítulo promove, com a mesma finalidade do anterior, revisão bibliográfica dos estudos sobre a atuação dos grupos de interesse no Brasil e suas interações. Busca-se, ainda, dimensionar o sistema de pressão no Brasil e avaliar as semelhanças e diferenças com o sistema existente nos EUA. Aborda-se, nesse capítulo, a função e importância dos conselhos de políticas públicas

como arenas para a atuação dos grupos de interesse e para o exercício da influência no processo decisório governamental.

O sexto capítulo analisa os empresários e trabalhadores como grupos de interesse, a evolução dos seus meios de representação e conformação e importância da representação sindical no Brasil e EUA.

O sétimo capítulo aborda algumas características relevantes do processo legislativo nos dois países e suas relações com a atuação dos grupos de interesse, em particular os aspectos relativos à atuação das Frentes Parlamentares e o processo orçamentário.

O oitavo capítulo descreve e analisa a evolução e o estágio atual dos marcos normativos existentes EUA, voltados à regulamentação das atividades de *lobby* e representação de interesses, com foco principal no período 1946-2007, e uma avaliação dos resultados dessa legislação relativamente ao acesso dos grupos de pressão, transparência e controle de suas ações e efeitos sobre a corrupção no sistema político e administrativo.

O nono capítulo aborda, com o mesmo objetivo, as tentativas de regulamentação do *lobby* desde 1984 e as normas adotadas no Brasil até 2007, e as perspectivas de sua implementação, a partir das diversas propostas apresentadas e em discussão no Congresso Nacional e do envolvimento de diferentes atores nesse processo.

Finalmente, apresenta-se a conclusão da Tese, em que são abordados os resultados da pesquisa que conduziram à comprovação parcial das hipóteses formuladas e apresentam-se as perspectivas de fortalecimento das instituições políticas, administrativas e jurídicas destinadas à garantia da transparência, responsividade, equidade, profissionalização e eficiência do processo decisório governamental, notadamente, quanto às possibilidades de emprego de instituições de democracia participativa no Brasil de caráter neocorporativista como forma de ampliação de acesso de grupos excluídos ao processo decisório governa-

mental, em paralelo à sua atuação autônoma no âmbito do sistema de pressão de características neo-pluralistas. Aponta-se, finalmente, as limitações da pesquisa realizada e uma agenda futura de pesquisa sobre o tema.

A partir dos elementos coletados e analisados e das conclusões obtidas, buscou-se demonstrar a necessidade de implementação de uma legislação destinada à regulamentação das atividades dos grupos de interesse com vistas ao seu controle e transparência, bem como de medidas orientadas ao aperfeiçoamento no binômio profissionalização-democratização/responsividade da gestão pública no Brasil, não apenas como meios para a melhoria do funcionamento das instituições democráticas, como também para o enfrentamento da corrupção e a melhoria dos padrões de eficiência e legitimação da Administração Pública.

Coleção de Teses,  
**Dissertações  
e Monografias**  
de Servidores do Senado Federal

---

**2015**

Capítulo 2

**Elitismo, Corporativismo e  
Pluralismo: conceitos básicos para  
a compreensão do funcionamento  
dos grupos de interesse**



## **2. Elitismo, Corporativismo e Pluralismo: conceitos básicos para a compreensão do funcionamento dos grupos de interesse**

A análise e compreensão dos padrões de conduta de distintos grupos de atores em um ambiente social e político complexo, como é o espaço decisório governamental, requer o emprego de múltiplos aportes teóricos, considerando as vantagens e os limites de seu poder explicativo. Este capítulo visa fazer um exame das principais abordagens explicativas do comportamento, seu modo de atuação e recursos empregados pelos atores relevantes para o objetivo desta Tese.

No âmbito das Ciências Sociais, especialmente na Ciência Política, na Sociologia, no Direito e na Economia, encontram-se importantes contribuições teóricas para esse propósito. Selecionaram-se como mais relevantes as contribuições do Elitismo, do Corporativismo, do Neocorporativismo, do Pluralismo e do Neopluralismo, pretendendo-se estruturar uma abordagem multidisciplinar que permita obter as respostas ao problema da pesquisa.

A seguir, desdobraremos as características de cada teoria, de forma tornar mais clara a compreensão de suas validades para o presente estudo.

### **2.1. Elitismo e sua contribuição para a Teoria dos Grupos**

A Teoria das Elites, lançada no final do século XIX, formulada a partir das ideias inicialmente lançadas por Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels, representa um marco teórico importante para a compreensão da relação entre políticos, burocratas e grupos de pressão e como se dá a negociação e influência no ciclo de políticas públicas.

Segundo o Elitismo, as relações sociais são relações de desigualdade, motivadas pela distribuição desigual do poder político,

que se concentra nas mãos da uma minoria, a elite política. Em todas as sociedades, haverá sempre duas classes de pessoas – os governantes e os governados. A primeira, a “elite”, sempre menos numerosa, cumprirá todas as funções, monopoliza o poder e gozará das vantagens a ele inerentes, (MOSCA 1896, apud Bobbio in BOBBIO et alii, 1992:385), sendo a protagonista da história (embora, para Michels, estas tenham um caráter degenerativo).

A Teoria considera que políticos e burocratas são atores que se distanciam da massa, compartilhando decisão e influência real no processo político<sup>30</sup>. Como integrantes da elite, configuram uma minoria organizada que detém poder real e domina o Estado, competindo entre si, inclusive, pelo domínio da agenda governamental. Mesmo no âmbito dos grupos de interesse, o Elitismo contribui para explicar a forma como se dá a sua oligarquização, desconstruindo a tese de que tais grupos são, como expressões da sociedade civil, democráticos por definição. Assim, a perspectiva elitista tenta explicar por que, num contexto histórico, social e político, as elites formatam as instituições em seu benefício, e, no caso deste estudo, por que resistem a aceitar instituições que acarretem restrições ao exercício do seu poder ou ampliem a transparência e o escrutínio da “massa” sobre suas atividades, como é o caso da regulamentação do *lobby*.

---

<sup>30</sup> Segundo Bobbio, os traços comuns que distinguem a Teoria são: 1) a presença de relações de desigualdades entre indivíduos e grupos em todas as sociedades organizadas; 2) a distribuição desigual do poder e sua concentração num grupo restrito como causa principal da desigualdade; 3) o poder político como forma mais determinante de poder; 4) a detenção do poder, especialmente o poder político, por uma minoria (a classe política); 5) a dominação da maioria pela minoria em decorrência do fato de que os membros da classe política, sendo poucos e tendo interesses comuns, têm ligações entre si e são solidários pelo menos na manutenção das regras do jogo, o que lhes permite o exercício alternativo do poder; 6) diferenciação entre os regimes pelo modo que as elites surgem, desenvolvem-se e decaem, como se organizam e como exercem o poder; 7) a massa ou não elite como elemento oposto à elite, constituído pelas pessoas que não têm poder, ou pelo menos não têm um poder politicamente relevante, numericamente majoritário, não organizado ou organizado pela classe dominante, e que assim está a seu serviço (BOBBIO, in BOBBIO et alii, 1992: 391).

Na ciência política norte-americana, a teoria elitista foi introduzida por Harold J. Lasswell, que classifica as elites segundo o tipo de poder exercido (burocrática, aristocrática, tecnocrática). Em sua obra *Política: Quem ganha o que, quando, como*, de 1936, sintetiza:

*...as pessoas influentes são aquelas que se apropriam da maior parte do que é apropriável. Os valores à disposição são: deferência, renda e segurança. Os que recebem esses valores em maior quantidade pertencem à 'Elite', os demais são a 'Massa'(Lasswell, 1984:15).*

C. Wright Mills, autor do clássico “A Elite do Poder” ([1956], 1962), abordando o sistema político americano, defende a tese da existência de uma “elite do poder”, composta de homens cuja posição lhes permite “*transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências*” (Mills, 1962:14), a qual, porém, não implica que os seus membros sejam, sempre, os construtores da história<sup>31</sup>.

Por meio de sua análise do “diretório político do Governo” e da concentração do poder em um pequeno grupo de pessoas, em sua maioria não ligados diretamente à política – mas sim, financeira ou profissionalmente, ou ambos, ao mundo das empresas, ou a outros setores profissionais –, cuja conformação se repetia tanto no “segundo time” responsável pela maioria das funções administrativas do governo quanto no “círculo íntimo” de conselheiros pessoais do diretório político, responsáveis pela mediação entre os

---

<sup>31</sup> Conforme a análise de Mills, a “elite do Poder” é o mais elevado dos três níveis de poder, sendo constituída pelos dirigentes das empresas, os líderes políticos e os chefes militares, que comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna, ocupam o mais alto nível e tomam as mais importantes decisões. Governam a máquina do Estado, reivindicando suas prerrogativas, dirigem a organização militar, governam as grandes companhias e ocupam os postos de comando estratégico na estrutura social, nos quais centralizam os meios efetivos do poder, riqueza e celebridade. Os membros dessa elite têm origens sociais semelhantes, e se ligam por laços econômicos, sociais, familiares e outros, sustentando-se e apoiando-se mutuamente, como uma minoria organizada que domina a massa impotente e desorganizada imediatamente abaixo dela, estão os políticos profissionais dos níveis médios do poder, no Congresso, nos grupos de pressão e entre as novas e antigas classes superiores da cidade, da metrópole e da região, que ocupam o espaço intermediário e têm influência limitada; e a grande massa da população na base, com pequena ou nenhuma influência.

políticos partidários do Congresso e os políticos não profissionais do Executivo, Mills buscou demonstrar a existência de uma elite que comandava o Poder Executivo, cujos integrantes são “membros de igrejinhas nas quais mostraram a seus superiores serem dignos de confiança em empreendimentos econômicos, militares ou políticos” (MILLS, 1962:285). Assim, nem os políticos partidários, nem os burocratas profissionais eram o centro executivo de decisão, então ocupado pelo diretório político da elite do poder.

Em *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), Joseph Schumpeter propõe a compatibilização entre a teoria democrática e o elitismo. Ao elaborar uma alternativa à teoria clássica da democracia – a Teoria da Liderança Competitiva –, Schumpeter considera a elite um componente necessário à democracia, de modo que o funcionamento do sistema estaria embasado em uma competição entre elites que se apresentam ao eleitorado. Tais elites seriam, assim, uma necessidade, de modo que o eleitorado possa escolher, entre seus membros, quem exercerá as funções de comando e representação política. A noção de democracia, assim, se resume, de forma mais realista, a um sistema que permite a um grupo de pessoas conquistar o poder de tomar decisões políticas como consequência do resultado de uma luta competitiva por votos.

Dessa forma, o que distinguiria a democracia da não democracia seria o modo de seleção da elite política, por meio de um processo competitivo e livre pelos votos, entre uma base de candidatos não limitados a um grupo fechado, permitindo assim a escolha dos “melhores” entre os candidatos (SCHUMPETER, 1942:271-272). Uma condição essencial para o sucesso desse método democrático é a qualidade dos indivíduos que se oferecem como candidatos a eleição, que deve ser suficientemente alta<sup>32</sup>, assim como a adequa-

<sup>32</sup> No entanto, Schumpeter demonstra não acreditar na capacidade dessa elite política, uma vez que, segundo ele, o método democrático produz políticos profissionais que, por sua vez, se transformam em administradores e “estadistas” amadores, os quais não têm todos os requisitos necessários para lidar com todas as tarefas que enfrentam; além disso, nem todo bom candidato tem as qualidades requeridas para ser um bom administrador, e as eleições desfavorecem aqueles que poderiam ser bem-sucedidos como administradores (SCHUMPETER, 1942:288).

ção do material é significativamente importante para o sucesso do governo democrático (SCHUMPETER, 1942:290). Outra condição indispensável é a existência de uma burocracia bem-treinada, com bom desempenho, tradição, imbuída num forte senso de dever e um não menos intenso *esprit de corps*, capaz de ser uma boa resposta para o problema do “governo de amadores”. Além disso, essa burocracia deve contar com outros atributos:

*It is not enough that the bureaucracy should be efficient in current administration and competent to give advice. It must also be strong enough to guide and, if need be, to instruct the politicians who head ministries. In order to be able to do this it must be in a position to evolve principles of its own and sufficiently independent to assert them. It must be a power in its own right (SCHUMPETER, 1942:293)*

Nesta formulação, o aspecto fundamental é a liberdade para constituir os partidos (que seriam, somente, um grupo cujos membros se propõem a agir em concerto na disputa competitiva pelo poder político), a igualdade de oportunidade e a liberdade de voto; no entanto, a participação das massas se dá, somente, pela eleição da elite política, e da aceitação da liderança. Daí, a democracia não é a realização da vontade popular ou *vontade geral*, mas a vontade *da maioria*<sup>33</sup>.

Outro aporte importante foi trazido por Suzanne Keller (1967), acrescentando ao elitismo uma abordagem funcionalista, identificando e classificando as elites em razão dos papéis desempenhados na sociedade. Para Keller, a proliferação dos grupos de elite é uma tendência marcante nas sociedades industriais, os quais ganham variedade e poderes. À medida que crescem e se diversificam, essas elites tornam-se cada vez mais im-

---

<sup>33</sup> Schumpeter assume como fato que a democracia é o *governo dos políticos*, e os eleitores devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegeram. Esses devem dedicar-se a essa atividade como ocupação principal, relegando outras atividades a um segundo plano. Política, assim, constitui uma *carreira*, o que converte os políticos em um *grupo de interesses distintos*, que representa um interesse profissional distinto, o que explicaria porque, frequentemente, os políticos falham ao servir ao interesse de sua classe de origem ou de grupos aos quais estão pessoalmente ligados (SCHUMPETER, 1942:285).

portantes, *como guardiãs e criadoras de valores coletivos, e como dirigentes das aspirações e propósitos da coletividade* (KELLER, 1967:16). Criticando a superficialidade das abordagens clássicas, Keller considera que elites e classes sociais são dimensões distintas da ordem social. A fim de que fosse superado o erro teórico de outros estudiosos, o estudo das elites requereria a diferenciação entre *tipos de elites*, visto que elas se diferenciam em termos de importância para a sociedade. Assim, existe uma hierarquia entre as elites, cabendo a certos grupos de liderança – as *elites estratégicas* – exercer um impacto geral e duradouro na vida da sociedade (KELLER, 1967:31), contrariamente a outras elites de menor importância.

Keller afirma que, em sociedades como a norte-americana, em que não houve um passado feudal ou aristocrático, a mobilidade social foi consagrada moralmente, especialmente a partir da revolução industrial. Além disso, a homogeneidade da sociedade americana, *a falta de distinções sociais, de hostilidade de classes, de rivalidade de classes, de questões políticas de classes* (SMUTS, 1953, apud KELLER, 1967:267), seriam fatores que sustentariam a crença na igualdade de oportunidades. Contudo, a proliferação das elites estratégicas é inevitável, assim como as desigualdades de recompensas integram as sociedades complexas, tornando a igualdade, em princípio, irrealizável. O espírito de competição, que gera o descontentamento, deve ser atenuado pela “aceitação da desigualdade” (KELLER, 1967:269), cuja continuidade é inerente à sociedade, mas a continuação ou expansão da *igualdade de oportunidade* é igualmente indispensável, embora, por si só, não produza maior bem-estar público. Assim como as elites estratégicas devem aceitar sua superioridade, temporária, para cumprir sua finalidade, os líderes das democracias devem cultivar uma ideologia de superioridade que não degenera em arrogância moral ou esnobismo de *status*, ou seja, as elites e as massas devem aceitar o princípio da desigualdade de talentos e responsabilidades, mas sem sucumbir a uma servil dependência ou à indiferença (KELLER, 1967:271).

Apesar de sua capacidade explicativa para as condições em que o poder é exercido no âmbito da sociedade, a Teoria Elitista sofreu críticas de teóricos filiados a outras tendências, como o Pluralismo. Como um dos principais expoentes do Pluralismo, DAHL (1970) considera o modelo de elite dirigente de difícil comprovação empírica. Em princípio, não considera suficiente, para caracterizar a existência de uma elite dirigente, o fato de haver, na sociedade, um grupo que tenha um alto potencial de controle ou influência sobre o sistema político, pois, na sua visão, um grupo com potencial de controle relativamente pequeno, mas com alto potencial de unidade, pode ser mais eficaz politicamente do que um grupo com alto potencial de controle, mas com baixo potencial de unidade. Tampouco considera suficiente, para tanto, que um grupo que detenha alto grau de influência sobre uma perspectiva, pois dificilmente esse grupo teria o mesmo grau de influência sobre outra, dentro do mesmo sistema (DAHL, 1970:93-94)<sup>34</sup>. Assim, identifica as seguintes condições para a identificação de uma elite: a) a elite dirigente hipotética é um grupo bem definido; b) existe uma amostra considerável de casos relativos a decisões políticas fundamentais em que as preferências dessa elite são contrárias às preferências de quaisquer outros grupos; e c) nesses casos, as preferências da elite regularmente prevalecem (DAHL, 1970:96).

A mesma abordagem é feita por Bobbio, ao considerar os limites das democracias direta e representativa e do próprio pluralismo como forma de explicar o Estado Parlamentar enquanto organização democrática – pois, como esclarece, democracia representativa não é o mesmo que Estado Parlamentar, pois inexistente Estado representativo em que o princípio da representação se concentre apenas no Parlamento. A democracia representativa, para Bobbio, tem como principal defeito a constituição

---

<sup>34</sup> Apesar dessa afirmação, POLSBY (1960:477) alerta para o fato de que os pluralistas reconhecem, desapontados, que, na verdade, o mesmo padrão de tomada de decisão e influência de uma elite *pode* se reproduzir em outras áreas de políticas, e que a presunção adotada por Dahl não impede que uma elite conforme descrita seja encontrada a partir de estudos de caso.

de “pequenas oligarquias”, tais como os comitês dirigentes dos partidos. Sob a perspectiva do pluralismo, tal defeito é corrigido pela existência de uma **pluralidade de oligarquias competindo entre si**, e pela **democratização da sociedade civil** que faz com que elas se tornem “cada vez menos oligárquicas” (BOBBIO, 2006:73) por meio da disputa interna desses centros de poder pelos indivíduos mais dispostos a participar e a participar de modo sempre mais qualificado.

Ainda assim, como pluralista-elitista, Bobbio reforça a tese de que a democracia representativa, ainda que com uma participação ampliada da sociedade, somente pode sustentar-se na existência de um corpo burocrático (a tecnocracia)<sup>35</sup> e de *políticos profissionais* – ambos, por definição, elites – que sejam capazes de conduzir os interesses da sociedade.

A força desta Teoria acha-se presente, ainda, em abordagens como as de MANIN, PRZEWORSKI e STOKES (1999:4), para quem *a moderna democracia é um sistema elitista*, em que a sociedade é governada “pelos outros”, selecionados e substituídos pelo voto. A questão, assim, é saber se o processo eleitoral é suficiente para fazer com que os governantes ajam de forma representativa, ou seja, com vistas ao atendimento das necessidades e aspirações de quem os elegeram, isto é, se serão *responsivos* aos interesses dos cidadãos.

---

<sup>35</sup> Rua (s/d) identifica os “tecnocratas” como um tipo distinto de ator, que tanto pode ser público como privado, incluindo os altos diretores de empresas públicas (estatais) ou privadas, e que em face de sua qualificação técnica e competência executiva, transitam entre o setor público e o privado. Contudo, para os efeitos desta Tese, consideramos que burocratas e tecnocratas são termos análogos e complementares, sendo os tecnocratas um segmento da burocracia diferenciado em termos de sua qualificação técnica e comportamento, e não uma adjetivação para atores privados que atuam, eventualmente, como agentes públicos em vista da permeabilidade das regras para entrada ou do sistema de ingresso na burocracia superior do Estado e trânsito em seu interior de indivíduos recrutados na esfera privada.

## 2.2. Pluralismo, Neopluralismo e seus críticos

O paradigma do “pluralismo democrático”, ou somente “pluralista”, é um aporte fundamental para o estudo dos grupos de interesse, em especial a partir da perspectiva comparada entre Brasil e Estados Unidos. Com efeito, o paradigma é empregado com frequência na análise do papel dos grupos de interesse e suas interações com os demais atores, particularmente na ciência política norte-americana, mas também em alguns estudos realizados sobre o sistema político e administrativo brasileiro (Aragão, 2000; Oliveira, 2004; Ramos, 2005). Uma variante desse paradigma, o paradigma neopluralista ou pluralismo elitista, também contribui para a formulação das hipóteses e para a análise da situação no Brasil, especialmente pelo poder explicativo do funcionamento dos grupos de interesse.

Como paradigma dominante na ciência política norte-americana, o pluralismo tem, como uma de suas fontes históricas mais importantes, a teoria dos “corpos intermédios”, defendida, entre outros, por Montesquieu, para quem a existência de “ordens intermédias” identifica uma distinção entre o “governo monárquico” e o “governo despótico” (Bobbio in Bobbio et alii, 1992:928). Embora, segundo Bobbio, os corpos intermédios referidos por Montesquieu (nobreza, clero e antigas ordens privilegiadas), não tenham nada a ver com as várias formas associativas defendidas pelos pluralistas modernos, têm função semelhante, visto que constituem uma “contraforça” capaz de impedir que o príncipe governe a seu talante.

Um aporte essencial para o pluralismo foi a obra de Arthur F. Bentley (*The Process of Government*, 1908), considerada a principal contribuição para compreensão da teoria e sua aplicabilidade à realidade dos Estados Unidos, tendo como seus maiores expoentes, ainda, David Truman, V. O. Key, Robert A. Dahl<sup>36</sup> e

---

<sup>36</sup> Os quatro conceitos básicos desenvolvidos pelo pluralismo a partir de Robert Dahl, nos quais o neopluralismo também se baseia, são: a) a definição do poder como causalção, no sentido de que A tem poder sobre B na medida em que A causa mudanças no

Charles Lindblom. Segundo José Eli da Veiga (1996), a obra de Bentley pode ser também considerada um ponto de partida para os adeptos da Teoria da Escolha Pública.

A obra pioneira de Bentley estabelece, como fundamental, o conceito de “grupo”, como salienta Bobbio (in Bobbio et alii, 1992:931), entendido como conjunto de indivíduos que desenvolvem uma atividade comum:

*“It means a certain portion of the men of a society taken, however, not as a physical mass cut off from other masses of men, but as a mass activity which does not preclude the men who participate in it from participating likewise in many other group activities (...) Group and group activity are equivalent terms with a just little difference of emphasis, useful only for clearness of expression in different contexts.” (BENTLEY, 1994: 211)*

Fundador do “pluralismo analítico”, Bentley considerava a análise dos grupos em que se dividia a sociedade a grande tarefa no estudo de qualquer forma de vida social<sup>37</sup>. Um dos aspectos centrais da teoria dos grupos proposta por Bentley é a ideia de que a sociedade não é senão o complexo dos grupos que a compõem, como expressa em uma multicitada afirmação: “*When the groups are adequately stated, everything is stated*” afirmou

---

comportamento de B na direção das intenções de A; b) o modelo do processo político, baseado em observações empíricas de atividades por meio do tempo, em contraste com modos de investigação baseados em análise textual da lei e tradições constitucionais, descrição de formas legais de instituições do Estado e investigação filosófica sobre a natureza dos valores sociais; c) o poder como causação e o processo político são aplicados em domínios específicos da política e do policy-making, entre os quais podem variar a estrutura de poder e a natureza do processo; d) aceitação da definição de interesses dada pelos próprios sujeitos, ou inferida de observações sobre os padrões de comportamento do sujeitos.

<sup>37</sup> Como salienta Grant Jordan (2000), *The Process of Government* não é uma obra sobre grupos de interesse, dedicando, na verdade, uma pequena parte do seu conteúdo ao assunto. Mas, ao formular sua crítica sobre o sistema político americano, Bentley centrou sua análise nos grupos de interesse e nas pressões que exercem sobre os Poderes ou, como preferia afirmar, nas “agências” do Executivo, Legislativo e Judiciário, em lugar dos partidos políticos ou do governo, sustentando que os indivíduos formam parte de diversos grupos, cada um deles disputando as políticas redistributivas e exercendo pressão sobre o governo de todas as formas possíveis.

Bentley (1994:208)<sup>38</sup>. Bentley considerava essencial para essa concepção o fato de que cada indivíduo participa, ao mesmo tempo, de uma multiplicidade de grupos ou de “massas de atividades”. Sendo o homem, essencialmente, um animal de interesses, e a vida uma sucessão de conflitos de interesses, os grupos constituiriam uma forma de obter o máximo de felicidade para o maior número de indivíduos.

Assim, o funcionamento da sociedade é o resultado do processo de luta de grupos, na qual todos buscam maximizar seus interesses. No processo governamental, para Bentley, os grupos de interesse são os protagonistas principais e é a competição entre os grupos, sujeita às regras do jogo redistributivo vigentes em um dado momento, que determina que políticas públicas serão implementadas. A pressão é *sempre um fenômeno de grupo*, indicando as disputas e resistências entre eles, e se dá de diversas formas, das batalhas e revoltas até a argumentação racional e a moralidade sensível, levando tanto os movimentos humanitários quanto à corrupção política (Bentley, 1994:258-259).

Nas palavras de Bentley, governo é uma rede de atividades, onde o “monarca” ou “governante” é apenas uma parte, e onde outros personagens oficiais tomam parte (Bentley, 1994:260-261). Assim, todos os fenômenos governamentais são fenômenos de grupos pressionando um ao outro, moldando um ao outro, impondo-se a novos grupos e a seus representantes para mediar ajustes, e é somente quando isolamos as atividades desses grupos, determinamos seus valores representativos, e consideramos o processo inteiro definido nos seus termos, que conseguimos ter um satisfatório entendimento do governo (*idem*, 1994:269). O próprio Poder Executivo, na figura do Presidente da República era, na visão de Bentley, um agente de grupos de interesse: “*The president is continually a representative of groups of the population*” (Bentley, 1994:353), cabendo-lhe, inclusive, ao usar o seu poder discricionário na execução das leis, estabe-

<sup>38</sup> Para autores com LaPalombara (1982:334), essa afirmação “audaciosa” e exagerada de Bentley é uma das causas das críticas ao enfoque nos grupos de interesse.

lecer ou restabelecer a influência que não tenha sido alcançada na esfera do Legislativo:

*“We may put it thus: that if the group interests work out a fair and satisfying adjustment through the legislature, then the executive sinks in prominence; that when the adjustment is not perfected in the legislature, then the executive arises in strength to do the work; (...) that the growth of executive discretion is therefore a phase of the group process;...” (Bentley, 1994: 359).*

Os grupos, assim, são a verdadeira força motriz do processo governamental, combinando-se, recombinaando-se e dissolvendo-se livremente, de acordo com seus interesses. Para Bentley, os grupos mais fortes dominavam, removiam ou destruíam os grupos fracos (Jordan, 2000), e estavam em constante atividade, num processo contínuo de ajuste entre si, e as “fricções” eram contornadas pelas regras do jogo. Tal situação, contudo, envolveria *todos os grupos* existentes na sociedade, entre eles os *grupos oficiais*, como as legislaturas, as cortes e as agências administrativas.

Segundo essa abordagem, os interesses plurais na sociedade encontram sua representação no processo de formulação de políticas públicas através do *lobbying* pelas organizações, e os processos de barganha entre tais grupos e o governo conduzem a políticas geradas mediante compromissos e consensos, sendo, portanto, fundamental a atuação dos grupos de interesse ou facções para o processo democrático.

Partindo do conceito de grupo, Bentley e os seus continuadores dão particular relevo, na análise da sociedade estadunidense – particularmente em relação à primeira metade do século XX – à associação dos indivíduos em grupos buscando satisfazer seus interesses. Tais grupos, como preconiza o paradigma pluralista a partir das idéias de Madison, sobrepõem-se e contra-põem-se, sob o controle último do Parlamento e do Governo, garantidores da permanência das regras do jogo. A participação de um mesmo indivíduo em mais de um grupo é característica que se destaca no modelo, diluindo a noção de classe e, assim, redu-

zindo o grau de antagonismo de modo a permitir que os conflitos sejam resolvidos de forma negociada ou em sucessivas rodadas de disputa.

As idéias de Bentley foram retomadas por David B. Truman em *The Governmental Process*, editado originalmente em 1951 (TRUMAN, 1971), considerado por autores como Berry (1989) o inaugurador do pluralismo na ciência política, a partir da sua contribuição para a Teoria dos Grupos, que, para ele, é sinônimo de pluralismo ou “pluralismo analítico”. Embora sua contribuição seja sempre mencionada como “acessória” das de Bentley, para Grant Jordan (2000) foi a abordagem de Truman, efetivamente, que trouxe o aporte mais relevante para o estudo dos grupos.

Considerando a atividade dos grupos como característica marcante da sociedade estadunidense desde seus primórdios, a ponto de haver sido o foco da abordagem de Madison no *Federalista nº 10* e destacada por Tocqueville em seu *Democracia na América*, e que essa atividade pode ser verificada em qualquer país em que haja liberdade de associação, Truman parte de uma afirmação simples: a política somente pode ser compreendida através do exame da interação entre os grupos (1971:10).

A partir de uma análise fundada na antropologia cultural e na psicologia social, Truman busca demonstrar que o homem político é um produto da influência dos grupos. Para Truman, em todas as sociedades, de qualquer grau de complexidade, o indivíduo é menos diretamente afetado pela sociedade como um todo do que de forma diferenciada pelas suas várias divisões ou grupos. Mesmo nas sociedades mais simples, é literalmente impossível para qualquer indivíduo tomar parte em todos os grupos que constituem a sociedade. À medida que se especializa, ele pode participar apenas de um limitado número de grupos formados em torno dessa especialidade (Truman, 1971:15). Por sua vez, a posição (*status*) ocupada pelo indivíduo na sociedade limita os efeitos da sociedade como um todo sobre ele. Nesse sentido, registra sua discordância com a tese de Mosca segundo a qual o homem tem instinto de agrupamento e de disputa com

outros grupos. E considera mais simples e realista, como Madison, que a tendência à formação de grupos ou facções faz parte da natureza humana (TRUMAN, 1971:16-17).

Segundo Truman, a expressão “grupo de interesse” se refere a qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes<sup>39</sup> compartilhadas, faz certas exigências a outros grupos sociais para o estabelecimento, manutenção ou melhora das formas de comportamento implícitas nas atitudes compartilhadas (1971:33)<sup>40</sup>. E, embora todos os grupos, necessariamente, tenham uma atitude compartilhada, o que é relevante para a sua caracterização são as demandas *contra outros grupos*, de modo que a expressão somente se aplica àqueles grupos que reúnam as duas condições.

Conforme Truman, os grupos de indivíduos sempre se organizarão para proteger seus interesses, e os grupos grandes podem atrair afiliação e apoio tão facilmente quanto os pequenos e primários predominantes na sociedade primitiva, conclusão que, para Olson, é insustentável, à medida que, em sua opinião, essa suposição é logicamente incompatível com as evidências disponíveis (Olson, 1999:141).

A definição de grupos de interesse adotada por Truman permite a identificação de vários grupos existentes ou potenciais, levando à necessidade de examinar-se o interesse seja ele ou não, no momento, característico de um grupo organizado específico. Embora não haja qualquer grupo que tenha alguma demanda contra outros grupos que não tenha um interesse, ou interesses, é possível examinar interesses que não sejam, num determinado momento, a base da interação entre os indivíduos, mas que poderão vir a sê-lo<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> O conceito de atitude, adotado por Truman, oriundo da psicologia social (Allport, 1935, apud Truman, 1971:35) refere-se a um estado de prontidão mental e neurológica que exerce uma influência dinâmica e diretiva sobre as respostas do indivíduo em relação a todos os objetivos e situações que com ela estão relacionadas.

<sup>40</sup> Adotamos, aqui, a tradução oferecida por Boechat (1961:91).

<sup>41</sup> Truman enfatiza a influência do grupo potencial, ou seja, aquele não organizado e

Para Truman, existe uma distinção a fazer entre os grupos de interesse e aqueles que, entre esses, apresentam suas demandas a instituições de governo, que ele classifica como *political interest groups*. Esses *grupos de interesse político* podem surgir quer em razão de circunstâncias ou por questões técnicas, por se mostrar mais fácil ou efetivo atuar pressionando o governo. Assim como qualquer grupo na sociedade pode atuar como um grupo de interesse, qualquer grupo de interesse pode se tornar um *grupo de interesse político*, atuando tanto em defesa de interesses egoístas quanto de interesses altruístas.

Truman propõe uma diferenciação dos grupos de interesse, designando as “associações” como um tipo específico de grupo que surge quando presentes o que chama de “relações tangentes” que ocorrem, em face da complexidade da sociedade, quando os indivíduos são afetados por um outro grupo “tangente” e interagem os seus integrantes, com os quais têm “algo em comum”, como é o caso de trabalhadores e empregadores. As associações, embora sejam grupos “dependentes”, têm um importante papel, não somente pelo grande número, mas pelas funções que exercem na sociedade, tais como “estabilizar” as relações entre seus membros e ordenar as relações do grupo com os demais, embora, ao desempenhar essa função, possa causar distúrbios no equilíbrio entre os grupos e acentuar suas diferenças (Truman, 1971:59).

Truman reitera, ainda, a importância dos grupos e seu processo de multiplicação como um elemento de equilíbrio na

---

inativo, cujas atitudes ainda não se expressaram em interações. Um grupo potencial poderia se organizar e certamente se organizaria e agiria se seus interesses fossem seriamente danificados ou ameaçados, o que obrigaria os políticos a serem tão solícitos em relação aos interesses dos grupos organizados quando dos grupos potenciais. Olson considera tal afirmação controvertida e difícil de ser testada empiricamente. Essa visão revelaria a pouca importância dada pelos pluralistas à organização formal e outras evidências observáveis da ação grupal, já que, para Truman, a organização indica meramente um estágio ou grau de interação: “*the fact that one interest group is highly organized whereas another is not or is merely a potential group (...) is a matter of great significance at any particular movement. It does not mean, however, that the momentarily weaker group or interest, will inevitably remain so*” (Truman, 1971: 36).

sociedade e uma força positiva na formatação da democracia estadunidense, sendo considerada uma expressão do “pluralismo otimista” que tem, ainda, entre seus expoentes, Earl Latham (1952), para o qual os grupos são a base da sociedade, constituídos como estruturas de poder e o foco da atividade política, e não somente uma abstração útil para o estudo do processo de decisão política.

Outro importante precursor dos estudos dos grupos de interesse sob a perspectiva pluralista é V. O. Key (1964)<sup>42</sup>, que desenvolveu uma abordagem da atuação de grupos de pressão, seus papéis e técnicas de operação em vários setores, assim como da estrutura dos partidos políticos, do processo e do comportamento eleitoral, e das relações dos partidos com o governo.

Para Key, a política, como poder, consiste fundamentalmente na relação de super ordenação e subordinação, de dominação e submissão, entre os governantes e os governados e, para compreendê-la, deve-se observar as relações entre os seus detentores e aqueles que podem ser afetados por suas ações (1964:3). A dispersão do poder e a competição entre centros de poder, porém, é também, na sua concepção, uma característica da democracia, mas nem sempre a introdução de um novo elemento criando demandas por um reajustamento na situação social leva à agitação ou à mobilização política de interesses, podendo conduzir a outras formas de atuação. Para haver uma atuação política, afirma Key, *“the persons making up the movement must be conscious of a common cause, a common injury, a common goal”* (1964:42). O papel da liderança é essencial para converter os sentimentos em ação política, em um esforço concentrado para influenciar o curso dos eventos, num movimento que, com um

---

<sup>42</sup> *Politics, Parties & Pressure Groups* foi originalmente editada em 1942, mas reeditada e revisada até 1964. David Truman havia, em sua obra seminal, sido vivamente influenciado pelas primeiras edições do trabalho de V. O. Key. Todavia, ao longo das sucessivas reedições de sua obra, Key adotou diversos conceitos formulados por Truman, dialogando, particularmente, com a sua definição de grupos de pressão ou interesse a partir de *atitudes compartilhadas*.

aparato organizacional, tende a se “imortalizar”, buscando novas causas, novos temas para manter-se vivo. Assim, afirma Key, *“most pressure groups, in fact, originate in an effort to cope with some immediate problem and then persist as an organization to deal with new matters of concern to the membership”* (1964:43). Key enfatiza, portanto, o papel das organizações como instrumento para a formulação e expressão dos desejos dos segmentos sociais que buscam ampliar ou defender seu *status*. Essa estruturação é relevante em todos os setores analisados por Key – agricultores, trabalhadores, empresários<sup>43</sup> – e revela não somente a tendência à estruturação “governamental” das instituições representativas de interesses, como também o desenvolvimento de padrões como a “oligarquização”, apontada pela Lei de Ferro das Oligarquias de Michels<sup>44</sup> (KEY, 1964:69).

Portanto, não é inusitado que as organizações empresariais e grandes corporações, bem como os sindicatos, também sejam submetidas à *accountability*, que, segundo Key, deriva do fato de que, detendo poder, e exercendo *funções públicas*, devam

<sup>43</sup> Key afirma, inclusive, que o grande número de associações empresariais nos EUA reflete não somente a diversidade dos negócios como também a **propensão associativista** dos homens de negócio. Em cada setor ou linha da atividade comercial ou industrial existe uma associação. Em 1961, quando o levantamento foi realizado por Key, havia cerca de 2.000 organizações nacionais, empregando 30.000 executivos e assistentes. Organizações comerciais estaduais e locais atingiam a marca de 11.000 entidades, além de cerca de 5.000 câmaras de comércio (KEY, 1964:84).

<sup>44</sup> A “Lei de Ferro das Oligarquias”, formulada por Michels a partir de elementos encontrados em sua análise do caso do Partido Social Democrata alemão, é por ele assim enunciada: *“Reduzida à sua mais breve expressão, a lei sociológica fundamental que rege inelutavelmente os partidos políticos (dando à palavra ‘políticos’ seu sentido mais abrangente) pode ser formulada assim: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia.”* (MICHELS, 1982:238). Ao formular esta proposição, Michels, na mesma linha de Pareto, considerava que os dirigentes erigem, progressivamente, oligarquias no seio das organizações, sejam elas políticas, sindicais ou de qualquer outro tipo, as quais tendem a exercer um poder absoluto sobre a sua base, contradizendo, assim, os ideais democráticos de participação e igualdade. A democracia, assim, conduziria necessariamente à oligarquia, pois os homens designados, em princípio, para servir aos interesses da coletividade, rapidamente desenvolveriam interesses próprios, àqueles opostos (MICHELS, 1982:238).

prestar contas não somente a seus controladores, acionistas ou membros ou, no caso das lideranças dos grupos de pressão, às suas bases, mas, também, à opinião pública, ou seja, devem levar em conta os protestos que podem evocar. Mas, quando os métodos para tornar responsáveis esses centros de poder falham, caberia ao governo exercer seu poder formal de coerção a fim de preservar o interesse geral (KEY, 1964:102).

Aproximando-se da abordagem do pluralismo elitista, que considera a existência não de uma única elite do poder, mas admite a existência de múltiplas elites em determinadas áreas de políticas, Key considera que, no processo de oligarquização dos grupos de interesse, a “minoría ativa” usualmente desempenha um papel fundamental, senão determinante. O caráter dessas relações grupais se torna um problema de interesse público à medida que o grupo tenta influenciar o curso das políticas públicas. À medida que ganha autoridade sobre seus membros, o poder do grupo pode chegar a conflitar com o do Estado, ou levar ao surgimento de conflito entre a lealdade do indivíduo ao grupo ou ao Estado. Assim, conclui Key, embora a multiplicidade de lealdades comum numa ordem social complexa, a manutenção da ordem social requer tanto a minimização do conflito entre essas lealdades quanto métodos adequados para a resolução dos conflitos que não possam ser evitados (KEY: 1964:126-127). A abordagem pluralista teve impulso, ainda, a partir da obra de Robert A. Dahl (DAHL: 1956, 1961), segundo o qual o poder está disseminado pela sociedade e não se concentra em um grupo ou classe social qualquer, e os grupos de interesse atuam de forma fragmentada, com interesses ora convergentes, ora divergentes, ora tangenciais. A competição é a regra, e a dinâmica de negociação e composição implica alianças tópicas e provisórias. Em *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, de 1961, Dahl empresta uma conotação positiva à atuação dos grupos no processo de políticas públicas, considerando-a não uma ameaça à democracia, mas uma virtude. Ao colocar os grupos de interesse no centro do processo, reviveu a teoria democrática,

oferecendo uma defesa do processo político nos EUA. Para Dahl, o pluralismo político consiste na possibilidade de o poder virtual de um grupo poder ser controlado ou balanceado pelo poder de outro, prevenindo, assim, a situação em que alguns cidadãos ou grupos viessem a adquirir parcelas desproporcionais de poder em comparação com os demais. Segue, assim, a concepção de Madison, defendida no *Federalista nº 10*<sup>45</sup>, quando defende que, quanto maior a variedade de partidos e interesses diferentes, menos iminente será o perigo de que a maioria tenha um motivo comum para violar os direitos dos outros cidadãos, ou, se esse motivo existe, torna-se mais difícil àqueles mobilizar suas forças e atuar em uníssono. Essa formulação expressa o axioma fundamental de um sistema pluralista que, segundo Dahl, (1967, apud BOBBIO *et alii*, 1992: 931) é o seguinte:

Em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano. Embora na perspectiva do Pluralismo americano só o povo seja o legítimo soberano, ele não deve ser nunca um soberano absoluto... A teoria e a prática do Pluralismo americano tendem a afirmar que a existência da multiplicidade de centros de poder, nenhum deles totalmente soberano, ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e a resolver pacificamente os conflitos.

Outra contribuição importante para a compreensão do papel dos grupos de interesse no âmbito do pluralismo vem de Gary Becker, diretamente inspirado em Bentley. Em *Teoria da Competição entre Grupos de Pressão por Influência Política*, Becker

---

<sup>45</sup> Para Madison, o termo “facção” significava “*uma reunião de cidadãos, quer formem a maioria ou a minoria do todo, uma vez que estejam unidos e dirigidos pelo impulso de uma paixão ou interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade*”. Como destaca DAHL (1956: 26, o conceito é contraditório, pois admite como facção a própria *maioria* que, em tese, ao defender interesse contrário ao interesse geral da sociedade, poderia estar atuando contra seu próprio interesse. Para Madison, “é de necessidade que entre as nações civilizadas se formem interesses de agricultura, interesses de manufatura, interesses de comércio, interesses de capitalistas e outros menos importantes, que dividem a sociedade em diferentes classes com pontos de vista e sentimentos diferentes. O fim principal da legislação moderna deve ser o de submeter a regras certas esta multidão de interesses opostos; e o espírito de partido e de facção deve entrar sempre no cálculo das operações ordinárias e necessárias do governo” (1979:96).

(1983:372), assume que os indivíduos, pertencendo a grupos particulares definidos pela ocupação, indústria, renda, geografia, idade e outras características, usam sua influência política para aumentar o bem-estar desses grupos, e que a competição entre eles por influência política determina o equilíbrio de estruturas tributárias, subsídios e outros benefícios políticos. A influência política, porém, não é apenas fixada pelo processo político, mas pode ser aumentada por despesas de tempo e dinheiro em campanhas, contribuições, propaganda política e outras formas de exercer pressão política. O equilíbrio político tem a propriedade de levar todos os grupos a maximizarem seus benefícios, despendendo uma soma ótima de recursos em pressão política, considerando a produtividade de seus gastos e o comportamento de outros grupos. Em contrapartida, tributos, subsídios, regulações e outros instrumentos são usados para aumentar o bem-estar dos grupos de pressão mais influentes.

O modelo desenvolvido por BECKER (1983, 1985) proporciona um quadro analítico para descrever o papel desempenhado pelas regras do jogo redistributivo proposto por Bentley, que avalia a “função de influência” de cada grupo considerando os resultados redistributivos obtidos pelos seus membros individualmente e os fatores que influenciam o jogo redistributivo. O equilíbrio entre os grupos que interagem de forma não cooperativa (*Cournot-Nash noncooperative game*)<sup>46</sup> na pressão política é determinado pela condição de maximização de utilidade para cada grupo relativa ao nível de pressão política, dada a pressão exercida pelos demais grupos. Por fim, o nível da pressão política escolhido pelo grupo depende de variáveis como o tamanho do grupo, a sua eficiência, o efeito de pressão adicional em sua influência, os *deadweight costs*<sup>47</sup> de tributos e subsídios, e também

<sup>46</sup> Segundo Becker, essa premissa, segundo a qual cada grupo age como se a pressão por outro grupos não fosse afetada pelo seu comportamento, é mais evidente quando existem muitos grupos em disputa, uma vez que, nesse caso, cada um deles tende a ter um efeito menor sobre cada um dos demais (BECKER, 1983:390).

<sup>47</sup> Esse constructo envolve as distorções ou ineficiências no uso de recursos induzidas por diferentes tributos e subsídios, ou, ainda, “*the extent to which the value and impact*

das regras sob as quais se dá a competição. Essas regras traduzem gastos em pressão política em *influência política* e *acesso a recursos públicos*, e podem estar estabelecidas em constituições e outras normas de procedimentos políticos. Quanto mais recursos forem investidos pelos membros do grupo em atividades de *lobby*, atração de votos, contribuição para campanhas, relacionamentos com burocratas e políticos e outras formas de ação política, maior será a pressão política.

No modelo de competição política, o comportamento *free-rider*<sup>48</sup>, ou “carona”, no interior dos grupos é relevante: como cada indivíduo tende a negligenciar suas obrigações e impor o custo de produzir a pressão aos demais membros do grupo, é necessário adotar medidas para controlar esse comportamento, especialmente a implementação de regras de compartilhamento de benefícios e custos que inibam a negligência, o que acaba aumentando os custos totais da pressão política (BECKER, 1983:377).

Nesse modelo, a disputa entre diferentes grupos conduz à conclusão de que a pressão realizada por um grupo reduz a influência da pressão realizada por outro grupo, ou, parcial ou totalmente, compensa essa pressão. Assim, o grupo que for mais eficiente em produzir pressão política obterá maiores vantagens, mas a efetividade política do grupo não será determina-

---

*of a tax, tax relief or subsidy is reduced because of its side-effects*” (Economics A-Z, disponível em <http://www.economist.com/research/Economics/alphabetical.cfm?term=demand#deadweightcostloss>). Esses custos ou perdas, segundo BECKER (1983:373), estimulam esforços dos grupos a reduzir os tributos e desencorajam esforços pelos grupos beneficiados para aumentar subsídios. No entanto, o modelo desenvolvido por Becker não se aplica apenas a taxas e subsídios, mas a outras ações governamentais que visem aumentar a eficiência econômica.

<sup>48</sup> Esse comportamento, considerado um dos maiores obstáculos à ação coletiva, se caracteriza da seguinte forma: a) associar-se ou permanecer num grupo de interesse por razões políticas é ilógico e irracional; b) por sua natureza, decisões de políticas públicas recompensam todos que compartilham as mesmas características comuns para o que a lei ou regulamento é exigido; c) ninguém precisa associar-se ao grupo para receber tanto quanto os outros que se juntaram e fizeram diferença política; d) pessoas racionais e empresas economizam os custos de associação: despesas, energia, esforço.

da principalmente pela sua eficiência absoluta, mas pela sua eficiência em relação aos outros grupos. O tamanho do grupo é, também, relevante, conduzindo à conclusão de que grupos politicamente bem sucedidos (quanto à taxação ou subsídio) tendem a ser pequenos. Por outro lado, grupos pequenos têm mais incentivos a cooperar entre si, porque não dispõem de número suficiente de membros para sustentar suas ações políticas (BECKER, 1985:99), embora possam obter sucesso ao adquirir apoio político ao persuadir “votantes” mal informados a votar em medidas de seu interesse, sendo, assim, sua capacidade de persuasão mais importante de que seu tamanho numérico. Além disso, grupos pequenos teriam mais facilidade para controlar o comportamento *free riding* e negligente de seus membros. Por fim, grupos politicamente bem sucedidos tendem a atrair mais membros, o que poderia, em certos casos, paradoxalmente, levar o grupo a estabelecer limites à entrada de novos membros, a fim de preservar os ganhos médios de seus integrantes.

Becker concluiu, também, que a eficiência agregada pode ser definida não apenas pela dedução dos *deadweight costs* e benefícios de impostos e subsídios, mas também pela dedução das despesas na produção de pressão política, uma vez que esses custos são *rent seeking inputs* na determinação das políticas. Dessa forma, a eficiência poderia ser aumentada também pela redução das despesas, se todos os grupos concordassem com isso e, com efeito, Becker considera que restrições em contribuições para campanhas e regras para o controle do *lobby* como registro e monitoramento de organizações, limites na despesa pública e outras leis podem ser evidência de esforços cooperativos para reduzir a ineficiência das despesas com pressão política (Becker, 1985:91-92). Sob essa perspectiva, instituições destinadas a regular a atuação dos grupos de interesse seriam instituições econômicas, não apenas reduzindo os custos de transação como o nível de incerteza ao permitir a identificação das forças atuantes, limitando os seus recursos e métodos de ação e, com isso, tornando mais eficientes esses grupos.

A visão excessivamente benigna do pluralismo sobre o papel dos grupos de interesse e a atuação dos *lobbies* e as sucessivas e cada vez mais enfáticas críticas a ele formuladas tiveram como resultado o seu progressivo enfraquecimento como paradigma para explicar a sociedade e o sistema político estadunidenses. Esse processo levou à busca de novas teorizações, mas, ainda assim, como se verá a seguir, herdeiras das construções teóricas emanadas das concepções esboçadas por Madison e desenvolvidas por Bentley, Truman, Dahl e Lindblom.

E. E. Schattschneider apresentou em *The Party Government*, de 1942, e *The Semisovereign People*, de 1960, uma crítica pioneira ao paradigma, ao mesmo tempo em que abordava a influência das instituições e das regras sobre os resultados da atuação dos grupos. Sua sempre lembrada afirmação de que *the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sing with a strong upper class accent* (SCHATTSCHEIDER, 1975:34) o coloca entre os que viam elementos elitistas no pluralismo, expressando uma visão sobre o pluralismo que não pode ser considerada otimista, coerente com a crítica que, desde 1942, formulava à atuação dos grupos de pressão: *“in the economy of democratic government the pressure group is definitely a parasite on the wastage of power exercised by the sovereign majority”* (SCHATTSCHEIDER, 1942, *apud* DILLON, 1942:471).

Schattschneider criticou a abrangência da teoria dos grupos e sua pressuposição de que o governo apenas ratifica o equilíbrio de poder existente entre os grupos, destacando a incapacidade da “política de pressão” (em oposição à “política de partidos”) de representar os grupos menos poderosos. Identificou, ainda, na multiplicação de grupos de interesse uma evidência da falência ou declínio da política partidária nos Estados Unidos (1942, *apud* TRUMAN, 1971:272)

Para esse estudioso **os grupos de interesse servem frequentemente para reproduzir o *status quo* e a desigualdade na distribuição da renda em favor dos mais poderosos**, enquanto a “política de pressão” exercida por eles seria uma ten-

tativa não de tornar-se uma maioria, mas de **uma minoria controlar as políticas**.

Por outro lado, considera que a elite sistematicamente formata o sistema político a seu favor<sup>49</sup> (Schattschneider, 1975:20-45). Isso se dá, também, pelo controle da agenda, inclusive sob a forma de não decisão, uma vez que o poder exercido pela elite política é decisivo, mas pode, também, ser exercido negativamente, impedindo que os problemas venham a ser inseridos na agenda decisória. Schattschneider concluiu, ainda, que a existência de múltiplos interesses impede a concentração de poderes num grupo, ou mesmo que um grupo represente uma unanimidade, dadas as diferenças de interesses mesmo entre indivíduos que pertencem a um mesmo grupo.

O fato de que cada indivíduo participa de mais de um grupo de interesses, os quais competem por sua atenção e entusiasmo, e é dirigido pela diversidade de seus próprios interesses, constitui a “lei da imperfeita mobilização de grupos sociais” (SCHATTSCHEIDER, 1975:48), a qual implica que *nunca será possível mobilizar qualquer interesse em sua totalidade*, ou converter em votos a totalidade dos membros de qualquer grupo. Como os interesses nunca serão mobilizados integralmente, e como os conflitos entre interesses não são cumulativos, conclui Schattschneider que o governo jamais será cativo de forças das quais não poderá escapar.

Schattschneider propôs, ainda, uma diferenciação entre os grupos de *interesse público* e os grupos de *interesses específicos*: os primeiros reuniriam membros que não objetivariam ganhos

<sup>49</sup> Um exemplo típico no sistema político americano dessa prática é o mecanismo de divisão de distritos eleitorais para a eleição de representantes para a *House of Representatives*, denominado “gerrymander”. Segundo DAHL, esse “verbo”, derivado de Elbridge Gerry, que inaugurou a prática quando Governador de Massachusetts em 1812, indica a prática de “desenhar” distritos eleitorais para obter fins políticos. Gerry “redesenhou” as fronteiras dos distritos para favorecer deputados para a legislatura estadual que ajudaram os Democratas a manter a maioria, iniciando uma prática ainda hoje disseminada no país (DAHL, 1998:135). Sobre o uso recente dessa prática nos EUA, ver MORRILL (2004).

diretos a partir das causas que defendem, e cuja participação não é limitada àqueles que têm um interesse direto, e os segundos seriam aqueles limitados a membros que teriam um objetivo de ganho direto das políticas defendidas pelo grupo (1975:25-29). Essa noção remete à de *interesse público, the greatest common interest of the nation*, ao qual deveriam subordinar-se os interesses privados e específicos, e que é o resultado de um acordo entre as partes em conflito sobre as políticas apropriadas para enfrentar as crises nacionais.

Como salienta David Adamany na introdução a *The Semi-sovereign People* (SCHATTSCHEIDER, 1975), o propósito da análise empírica de Schattschneider era mostrar que os grupos de pressão não eram um bom veículo para a democracia popular, e que partidos e funcionários do governo **não precisavam ser responsivos às pressões dos grupos de interesse**. Por outro lado, para Schattschneider a teoria dos grupos muito frequentemente assume que a equação das forças é fixa, ignorando a dinâmica do conflito. Dessa forma, seria **um mito** a ideia de que o sistema de pressão é automaticamente representativo de toda a comunidade, mas, em vez disso, há um viés minoritário, *pro-business e upper-class*, e a política de pressão é um processo seletivo desenhado para servir a interesses difusos (SCHATTSCHEIDER, 1975:35).

A crítica à teoria dos grupos teve, ainda, em Theodore J. Lowi um ator central. Lowi considerou que esta teoria teria *proporcionado uma racionalidade* para o enfraquecimento dos partidos e do processo eleitoral, além de ter facilitado a análise dos processos decisórios, por meio de um simples inventário dos grupos participantes e suas estratégias. Para Lowi, na teoria dos grupos, todos os recursos são tratados como equivalentes e intercambiáveis; todas as variedades de interações intra e entre grupos e funcionários públicos são tratadas como equivalentes, numa extensão em que o único termo empregado para todas as formas de interação é *coalizão*. O pluralismo, ainda, **não levaria em conta de forma suficiente os fatores institucionais**, recu-

sando o reconhecimento da legitimidade dos agentes públicos para exercer o comando e a capacidade de que meios formais e hierárquicos possam, melhor do que as coalizões, acomodar os conflitos na sociedade (LOWI, 1964:678-680).

Em “*The End of Liberalism*” (1969/1979), Lowi defende o ponto de vista de que o desvirtuamento do governo democrático moderno teve início com a emergência do pluralismo, que se tornou uma “potente ideologia” nos EUA. Se não se tornou a “filosofia pública”, é, pelo menos, o principal componente intelectual do que Lowi considera uma “filosofia pública neocapitalista” que ele denomina “liberalismo de grupos de interesse” (*interest-group liberalism*<sup>50</sup>) (1979:34-35). Embora, na sua leitura, os grupos de interesses sejam, fundamentalmente, bons, o “liberalismo” resultante de sua atuação gera políticas que *não necessariamente atendem ao interesse público*, dados os seus pressupostos – entre eles o de que os interesses organizados emergem em cada setor e os representam adequadamente, e de que o papel do governo é apenas o de assegurar acesso aos interesses mais eficientemente organizados e ratificar os acordos e ajustes alcançados pelas lideranças em competição. Ao mesmo tempo, a pressão dos grupos por mais serviços e benefícios públicos, tais como subsídios e regulação, levou ao crescimento no poder e abrangência do governo, o qual, todavia, quase completamente *abdicou de seu controle sobre a direção das políticas públicas em favor dos grupos de interesse*, tornando-se apenas uma extensão do processo político (1979:36).

<sup>50</sup> Curioso é notar que ao propor essa denominação, Lowi considerou antes algumas alternativas: “*A strong candidate would be corporatism, but its history as a concept gives it several unwanted connotation, such as conservative Catholicism or Italian fascism. Another candidate is syndicalism, but among many objections is the connotation of anarchy too far removed from American experience*” (LOWI, 1979:50). Assim, como um “amálgama” de conceitos, Lowi optou por “*interest-groups liberalism*”, por envolver uma conotação positiva do papel do governo e sua utilidade para a sociedade, definir o interesse público como uma fusão de várias demandas, e por que considera tanto positiva quanto necessária uma agenda de políticas acessível a todos os interesses organizados, sem fazer julgamento das demandas (1979:51).

Esse fato levou ao desenvolvimento do que chama de “*self-governments*” ou *subgovernos*<sup>51</sup> em cada área de atuação do governo, sob a forma de subcomitês do Congresso, agências governamentais e órgãos executivos e grupos de interesse, formando os “*iron triangles*”<sup>52</sup> que controlam a política pública em cada setor (LOWI, 1979). Segundo Lowi, cada um desses atores se beneficia desse arranjo, à medida que a burocracia é mantida e financiada com recursos aprovados pelo Congresso: enquanto os grupos de interesse obtêm da burocracia o poder de influenciar as políticas públicas, os comitês do Congresso obtêm financiamento e apoio eleitoral dos grupos. Dessa forma, afirma Lowi,

actual policy-making will not come from voter preferences or congressional enactments but from a process of tripartite bargaining between the specialized administrators, relevant members of Congress, and the representatives of self-selected organized interests (1979: xii).

O pluralismo moderno, na opinião de Lowi, desvirtua o governo democrático porque confunde as expectativas sobre as instituições democráticas ao tratar todos os valores no processo de decisão de políticas como interesses equivalentes, quando,

<sup>51</sup> O conceito de “subgoverno”, formulado por J. L. Freeman em 1955 como uma crítica tanto ao pluralismo quanto ao corporativismo, considera que o estudo de *policy-making* requer a sua desagregação em subsistemas em que burocratas, membros do Congresso e grupos de interesse interagem. Segundo Freeman, esse subsistema pode ser descrito como “. . . *the pattern of interactions of participants or actors involved in making decisions in a special area of public policy . . . although there are obviously other types of sub-systems, the type which concerns us here is found in an immediate setting formed by an executive bureau and congressional committees, with special interest groups immediately attached.*” (FREEMAN, 1955, *apud* WEED, 2002).

<sup>52</sup> Embora a expressão “*iron triangles*” e a formulação de Lowi tenham se tornado clássicas, V. O. Key já havia antecipado o “formato” dessa ideia ao referir-se ao “triângulo administrativo-legislativo-lobby” e sua influência no processo orçamentário como forma de viabilizar ou inviabilizar a implementação de uma legislação aprovada (Key, 1964:139). Sobre as diferentes formulações das “metáforas” identificadas pelos conceitos de *subgovernos*, *iron triangles*, *advocacy networks*, *policy communities*, *policy networks* e *issue networks* ver os trabalhos de FREEMAN (1955), LOWI (1964, 1979), HECLLO (1978), WILSON (1987), PETERSON E BLOMBERG (1999), LHEMBRUCH (1999), BROWNE (1998), RICHARDSON E JORDAN (1979), SIMPSON (1999), SABATIER (1998), RHODES (1981), MARSH E RHODES (1992) E WEED (2001).

na verdade, não o são. A delegação de poderes se torna a alienação do domínio público, transferindo poderes do Congresso para agências e grupos de interesse. Falha, ainda, na tentativa de alcançar a justiça, uma vez que as políticas não atingem sua condição essencial, que é a observância das regras gerais e princípios morais que devem governá-las. Por fim, critica o fato de que, ao criar muitos pontos de acesso ao poder decisório, promove a descentralização do poder democrático, transferindo sistematicamente pressões dos grupos de interesse para o processo de implementação de políticas.

Segundo Lowi, o “liberalismo de grupos de interesse”, embora empregue expressões como cooperação, autonomia local, democracia participativa e outras, **não cria poder democrático, mas o nega**, ao enfraquecer a capacidade do governo de atuar conforme regras estabelecidas, opondo as barganhas informais aos procedimentos formais e derogando a formalidade em favor da informalidade. Assim, enfraquece as formas democráticas e o poder democrático, estimulando a irresponsabilidade burocrática e do Estado, ao afrouxar a sua sujeição ao comando das leis (1979:311-312).

Além de Lowi, outros autores levantaram dúvidas sobre a validade do pluralismo para explicar o sistema político americano e aspectos centrais da teoria democrática, como igualdade, justiça distributiva e mudança social pacífica. Entre os seus principais críticos encontram-se, ainda, BACHRACH e BARATZ (1962, 1963), AREND LIJPHART (1969) e PHILIPPE SCHMITTER (1974). Frente a tais críticas, autores como Manley propuseram a busca de um paradigma melhor para explicar as classes e grupos de poder nos Estados Unidos (MANLEY, 1983:368).

Dahl e Lindblom, segundo Manley (1983:369), fizeram um grande esforço no sentido de responder a essas críticas e “modernizar” a teoria do pluralismo, dando lugar a uma variação do pluralismo, denominado pós-pluralismo, neopluralismo, pluralismo elitista, “pluralismo II” ou, conforme Dahl e Lindblom, *po-*

liarquia<sup>53</sup>. Apesar de ser a definição mais comumente adotada, o termo “neopluralismo” tem, segundo McFarland, diversos significados que se sobrepõem. Assim, pode referir-se a diversos modelos de poder em um sistema local, nacional ou de políticas, entre eles o elitismo, o corporativismo, o estatismo, o clientelismo<sup>54</sup> e o consociacionalismo<sup>55</sup>, e, ainda, focar na teoria pluralista

<sup>53</sup> Embora a ideia e o conceito de poliarquia já estivesse presente em obras anteriores, como em *A Preface to Democratic Theory*, de 1956, Dahl adaptou também essa noção, identificada pelas características que devem estar presentes na democracia, aos conceitos adotados no neopluralismo. Segundo Dahl, a democracia atual é uma poliarquia, diferenciando-se de todos os demais sistemas políticos em face de um conjunto de instituições políticas. Em lugar da definição de Schumpeter, para quem a poliarquia identifica o sistema de controle político no qual os altos oficiais no governo são induzidos a modificar sua conduta de modo a vencer eleições em competição com outros candidatos, partidos ou grupos, Dahl prefere definir a poliarquia como um conjunto de instituições necessárias para o processo democrático em larga escala (DAHL, 1989:218-219). Entre essas instituições estão o controle sobre as decisões de governo por meio de oficiais eleitos; eleições justas, livres e frequentes para escolha dos oficiais; voto inclusivo, abrangendo a totalidade dos adultos; direito de disputar eleições, respeitados; liberdade de expressão; direito de acesso a fontes alternativas de informação; e autonomia de direito de associação e organização, incluindo partidos políticos e grupos de interesse (DAHL, 1989:221).

<sup>54</sup> Uma definição introdutória é dada por Lanna (1999:23), para quem o clientelismo pode ser entendido como um conjunto de relações de troca, formais e impessoais, entre atores de igual poder econômico e *status social*. Alfio Mastropaolo (in Bobbio et alii, 1992:177-179) qualifica o clientelismo moderno por sua relação com os partidos políticos: “*Se é verdade que o relacionamento desses partidos com a sociedade civil é, em princípio, claramente oposto ao do clientelismo, baseando-se em vínculos horizontais de classe ou de interesses, a que se associa um significado político (...) sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de clientelismo que compromete, colocando-os acima dos cidadãos, não já os notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). É importante observar como essa forma de clientelismo, à semelhança do clientelismo tradicional, tem, por resultado, não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa quer pelo uso pessoal, por parte da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo desses, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos ‘civis’ autônomos*”. Contudo, voltaremos, oportunamente, ao conceito, para uma discussão mais aprofundada.

<sup>55</sup> Uma democracia consociacional, conforme a expressão adotada por DAVID APTER (1961, *apud* LIJPHART, 1969:211) pode ser definida, segundo DU TOIT (1987:419), por um estilo coalescente de comportamento da elite em sociedades plurais onde a

segundo formulada por Dahl e seus conceitos. Contudo, para McFarland, o neopluralismo é mais do que apenas mais um modelo de análise, mas uma evolução no campo da ciência política que oferece a base para uma teoria geral do processo político.

Numa poliarquia, um conjunto de elites políticas rivais disputam o poder em eleições livres, regulares, periódicas e competitivas. Esse conceito tem como pressupostos a divisão do poder, a sua difusão, a eleição de alguns líderes entre os muitos propositos, e o oferecimento de um programa eleitoral contendo as decisões que, supostamente, o eleitorado deseja que sejam tomadas para melhorar suas condições de vida. Por sua vez, o aprofundamento da democracia se dá em duas direções: liberalização e contestação pública e inclusão de todos e participação. Na poliarquia, que Dahl associa à existência de um tipo de sociedade *dinâmica, pluralista e moderna*, indicando níveis de renda, diversidade, ocupação, urbanização, industrialização, dinamismo econômico, e com número relativamente alto de organizações e grupos autônomos, a circulação das elites se dá de modo mais fluido e mais aberto, chegando-se, mesmo, à negação da ideia de elite.

Dahl reconhece, porém, que, numa sociedade desse tipo, embora o poder esteja suficientemente disperso para inibir a sua monopolização por um único grupo, isso não elimina desigualdades significativas na distribuição do poder, o que leva ao questionamento de se essas desigualdades não podem, de fato, levar a que uma elite dominante a controle (DAHL, 1989:253)<sup>56</sup>.

---

cooperação da elite é caracterizada pelo compartilhamento de poder e decisão por consenso, e onde os líderes engajam-se em compromissos mútuos para afastar impasses e construir acordos. Significa, segundo LIJPHART (1969:216), um governo por um “cartel da elite” desenhado para transformar uma democracia com uma cultura política fragmentada em uma democracia estável, mediante um acordo em que os grupos derrotados eleitoralmente “aderem” ao governo. São, assim, fragmentadas, mas estáveis.

<sup>56</sup> No entanto, Dahl defende a concepção de que, na estrutura de poder dos Estados Unidos, não existe uma elite do poder, mas uma pluralidade de elites nos diversos setores de atividade (econômica, social, política, cultural, religiosa, etc.), e segundo

Para Lindblom, esse controle é distribuído, à medida que, para ele a poliarquia é um *governo dos lobbies*, ou de um conjunto de grupos de poder dirigidos por diversas elites estatais e privadas, o qual admite a incorporação de novos atores (1965, *apud* ESTEVEZ, 1999:209).

Essa nova variante confronta a sustentação da legitimidade do poder nos EUA, cara ao pluralismo. Conforme Manley, Dahl e Lindblom desaprovaram as incapacidades e mesmo as “perversidades” da poliarquia norte-americana. Dahl, inclusive, reconheceu quatro “defeitos” do sistema pluralista, como a estabilização de injustiças e desigualdade, a deformação da consciência cívica, a distorção da agenda pública e a apropriação indevida de funções públicas (DAHL, 1982, *apud* MANLEY 1983:371). Assim, ambos tentaram resolver as contradições da teoria pluralista, apoiando mudanças incrementais no sistema em que, reconheciam, a desigualdade era essencialmente estrutural, passando a proclamar a necessidade de reformas para democratizar o sistema americano, tais como melhor distribuição de renda, riqueza e poder e maior igualdade e a necessidade de contraposição ao poder dos homens de negócio.

Quanto a esse aspecto, segundo Manley, trata-se de um ponto central: Dahl e Lindblom consideram que, como consequência da inerente desigualdade entre os grupos em termos de organização e recursos de poder, os melhor aparelhados participam mais e, como consequência, **as decisões de governo refletem e reforçam a estrutura de desigualdade**. Os empresários, assim, não são apenas um grupo de interesse a mais, mas um grupo particularmente poderoso, que exerce um papel importante nas decisões de caráter público na economia, maior, até, do que o papel do governo. A teoria pluralista, assim, falhou ao não considerar adequadamente as vantagens únicas desfrutadas pe-

---

os diferentes níveis do aparelho do Estado, diluindo, assim, o poder entre as diversas elites. Daí, o modelo pluralista sustenta a existência de várias elites, inseridas em uma rede de relações complexas, onde se equilibram as influências e se formam coalizões entre grupos para, inclusive, exercer o poder de veto.

los empresários no sistema americano. Apesar disso, e embora não ofereçam uma solução para esse problema, Dahl e Lindblom deixam claro seu compromisso com o pluralismo e sua aderência aos princípios da autonomia de organização e contrariedade à centralização, comando, hierarquia, burocracia e dominação por uma elite esclarecida (DAHL e LINDBLOM, 1976, apud MANLEY, 1983:378). Contudo, a posição de Lindblom é mais firme: o excessivo poder das corporações coloca em risco a democracia pluralista, sendo, inclusive, incompatível com a teoria democrática, e demanda alguma forma de equilíbrio no poder entre os diferentes grupos (LINDBLOM, 1977, apud MANLEY, 1983:379)<sup>57</sup>. Manley, por sua vez, acrescenta a conclusão de que, sem uma descentralização do poder entre diferentes grupos, o pluralismo é uma farsa, e alguma forma de teoria elitista ou análise de classes atende melhor aos fatos empíricos (MANLEY, 1983:379).

A abordagem pluralista-elitista, portanto, concentra o foco na distribuição do poder no âmbito do processo de políticas públicas e como ele influencia a formação das políticas, contrastando o modelo pluralista, descrito por Dahl e Lindblom, que se baseia na ideia de um sistema político liberal-democrático, no qual os atores políticos atuam livremente. Nesse sentido, Lindblom (1981:82), identificando a existência de quatro “elites” no processo decisório – os detentores de conhecimentos úteis, os formuladores de políticas, os homens de negócio e os líderes dos grupos de interesse – chama atenção para os problemas inerentes à atuação dos grupos no processo decisório, como a desigualdade política, contrária às normas democráticas. A desigualdade entre número de membros e poder político, por exemplo, é uma manifestação dessas distorções: alguns grupos, como os empresários, têm as vantagens de melhor organização e recursos mais abundantes, enquanto outros têm maior facilidade de arrecadar fundos, ou de usar a sua organização para atuar como grupo de

---

<sup>57</sup> Para Lindblom, porém, embora imperfeito, não havia alternativa ao pluralismo, cabendo então enfrentar o desafio de lidar abertamente com o problema de reduzir ao mínimo as suas consequências adversas (1990, apud BOGASON, 2004:9).

interesse. Os instrumentos de controle do poder a que os grupos têm acesso – habilidade analítica, dinheiro, capacidade organizacional – estão distribuídos de forma desigual, o que permite que uma pessoa muito rica tenha a mesma influência que uma organização de massa que não disponha de financiamento adequado. Outro fator é a preocupação dos grupos com interesses setoriais, não levando em consideração o bem da coletividade. Embora, alerta Lindblom, não se possa dizer que haja um interesse compartilhado por todos os cidadãos, o que torna *todos* os interesses setoriais, há aqueles que são mais amplamente compartilhados, como o desejo da paz, do pleno emprego etc. Ao mesmo tempo, nem todos os interesses setoriais são *estreitos e egoístas*, mas sim visões particulares do interesse comum. Apesar de haver interesses setoriais que colocam problemas morais dignos de atenção, a exclusão de interesses setoriais não é compatível com a democracia liberal. A solução estaria no emprego do poder de veto que, por ser amplamente distribuído entre os grupos de interesse, permite impedir que uma política particularmente prejudicial ao conjunto da sociedade possa ser adotada. Isso leva à prática, mais comum, de obstaculização de políticas do que à sua aprovação, no interesse de um grupo que, para afastar o poder de veto de todos os que podem exercê-lo, precisa influenciar todas as fontes potenciais de veto.

Lowi, por sua vez, afirma McFarland, desenvolveu uma interpretação da política baseado na teoria das múltiplas elites, argumentando que o processo político americano foi impregnado pela já mencionada filosofia pública do *liberalismo de grupos de interesse*, permeando os valores dos decisores do legislativo, executivo e judiciário de modo que as leis sejam escritas sem referência a padrões claros de justiça e administração. Em consequência, os decisores executivos inferiores passaram a interpretar o sentido prático da legislação após processos de barganha com grupos de interesses organizados, formando uma coalizão específica de *policy-making* em cada área de políticas públicas e formando múltiplas elites em todo o sistema.

Os teóricos do pluralismo elitista demonstraram a existência de coalizões de elite controlando áreas específicas de políticas à revelia do controle de autoridades executivas ou legislativas. Do mesmo modo, aponta McFarland, os neopluralistas observaram que os *subgovernos* não se constituíam num padrão frequente de poder dentro de domínios temáticos, que eram mais frequentemente caracterizados por múltiplos grupos de interesses opostos, e desenvolveram teorias para contrapor a tese de Olson, demonstrando que a ação coletiva é possível apesar do comportamento *freerider*, especialmente no campo da ação de grupos ambientalistas, movimentos sociais e *lobbies* de interesse público, grupos ideológicos, organizações religiosas e não lucrativas e grupos profissionais.

Pesquisadores neopluralistas observaram um turbilhão de participação de grupos no processo de *policy-making* (Jordan, 1981, apud Peterson, 2003; Jordan & Maloney 1996; Gray & Lowery 2004; Lowery & Brasher 2004), mesmo em temas específicos, e a necessidade de explicar por que tais grupos se mobilizam e mantêm sem a necessária existência de benefícios seletivos, contrariando a tese de Olson. Entre outros, Salisbury (1969), CHAMBERLAIN (1974, apud MCFARLAND, 2007) e FROHLICH et alii (1971, apud MCFARLAND, 2007) sustentaram que grupos de interesse podem ser iniciados e mantidos por empreendedores políticos, indivíduos que tomam a iniciativa de organizar um grupo e investir tempo nessa tarefa e na arrecadação de recursos. Movimentos sociais também desempenham, na visão neopluralista, um importante papel, sendo responsáveis por um grande número de grupos de interesse surgidos durante os anos 1970 nos EUA. Essa visão colocou em xeque os postulados defendidos por Olson, uma vez que se mostrava menos relevante do que se supunha o efeito dos problemas de ação coletiva oriundos do comportamento *freerider*.

Uma teoria igualmente importante no campo do neopluralismo foi desenvolvida por HUGH HECLLO (1978, apud MCFARLAND, 2007), a partir do conceito de “*issue networks*”. Segundo

essa teoria, apesar de existirem as múltiplas elites consideradas no modelo dos subgovernos de Lowi, elas são apenas uma parte da complexa rede de comunicação e interação em cada campo de domínio. Assim, as *issue networks* englobariam, de forma mais ampla, tanto os subgovernos existentes, quanto outros atores dentro da rede de políticas (*policy network*), oferecendo uma explicação mais ampla para a mobilização de interesses do que as coalizões oligopolistas admitidas pela *lógica da ação coletiva*.

Outro conceito desenvolvido a partir do neopluralismo é o de *nichos de grupos de interesse*, cuja validade, a partir dos estudos de BROWNE (1990) e GRAY e LOWERY (1996), é a de identificar o comportamento dos grupos de interesse em busca de “nichos” que possam assegurar sua sobrevivência no ambiente político. À medida que os grupos competem entre si, disputando recursos, membros e pautas temáticas, cada grupo tende a ocupar um espaço determinado, preferencialmente um que não seja disputado por outros competidores no mesmo espaço de políticas públicas. BAUMGARTNER & LEECH (2001) em um estudo sobre 137 campos de políticas públicas federais nos EUA, identificaram 17 domínios nos quais mais de 200 grupos desempenhavam atividades de *lobby*, enquanto em 23 domínios apenas um grupo atuava em *lobby*, dos quais 16 domínios tinham abrangência significativa, reforçando a tese neopluralista de que, em geral, coexistem diversos grupos de interesse em cada campo de políticas públicas.

Aspecto relevante do neopluralismo é o enfoque na formação da agenda. Enquanto no pluralismo a análise se concentra sobre como se dá o exercício do poder sobre os temas que já estão incorporados à agenda de políticas, o neopluralismo traz à tona o enfoque da “segunda face do poder” (BACHRACH & BARATZ, 1962, apud MCFARLAND, 2007), que é o poder de determinar os assuntos que aparecerão na agenda política.

Assim, o neopluralismo vem assumindo papel de destaque no campo da ciência política, e se tornando o núcleo de uma teoria do processo político, mais do que uma teoria do poder polí-

tico. A partir da segunda metade da década de 1990, uma profusa produção na ciência política norte-americana aprofundou a sua aplicação ao estudo dos grupos de interesse, trazendo, como destacam Lowery e Gray (2004), uma nova perspectiva para os estudos políticos da representação de interesse. Essa nova abordagem interpreta os problemas de ação coletiva de uma forma menos severa que a apontada por Olson, considera a importância do papel dos empreendedores na formação dos grupos e dos incentivos solidários e propositivos, mais do que os benefícios seletivos, para sua sobrevivência, reconhece a função dos patronos, dá menos destaque à questão da participação dos membros nos grupos de interesse e, finalmente, não considera o problema *freerider* um constrangimento tão evidente à ação dos grupos.

Por fim, conforme salientam Lowery e Gray (2004), as pesquisas empíricas recentes sugerem que nem se configura o “paraíso pluralista” de Truman, nem o “inferno pluralista” de Olson: diversos estudos<sup>58</sup> sugerem que as políticas públicas refletem demandas democráticas e não estão desconectadas ou são independentes delas, e que a mudança nas políticas está relacionada tanto à estrutura da comunidade de interesses como às demandas democráticas. Mais do que promover a mudança nas políticas, os grupos de interesse têm a habilidade de reduzir a sua velocidade, e as pesquisas estão mais próximas de demonstrar a *fraqueza* dos interesses organizados do que sua força. A perspectiva neopluralista, assim, afirmam Lowery e Gray, é, talvez, um “pálido reflexo” do modelo pluralista de Truman.

---

<sup>58</sup> HEINZ, John P. LAUMANN, Edward O. NELSON, Robert L. & SALISBURY, Robert (1993). **The Hollow Core**. Cambridge, MA: Harvard University Press; KOLLMAN, Ken (1998). **Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies**. Princeton, NJ: Princeton University Press; GERBER, Elisabeth R. (1999). **The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation**. Princeton, NJ: Princeton University Press; GRAY, Virginia & LOWERY, David (1995). *The Demography of Interest Organization Communities: Institutions, Associations, and Membership Groups*, **American Politics Quarterly** 23 (January), 3-32; BAUMGARTNER, Frank R. & JONES, Bryan D. Jones. (1993) **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, entre outros.

No entanto, para MCFARLAND (2007:62), o neopluralismo constitui um paradigma, embora considere que, no campo da ciência política, os paradigmas não operem da forma descrita por Kuhn, para quem eles se sucedem à medida que os paradigmas anteriores não são capazes de oferecer as respostas exigidas pelo avanço da ciência. À medida que os novos conceitos ganham adeptos, e os velhos pesquisadores mudam seus pontos de vista ou abandonam as pesquisas, a revolução científica se completa, com a mudança de ponto de vista sobre o assunto.

Sendo, sob essa perspectiva, um novo paradigma, o neopluralismo não substitui, porém, integralmente, o pluralismo de Bentley, Truman, Dahl e Lindblom, mas é um prosseguimento de suas conclusões e conquistas, desenvolvendo-se simultaneamente àquele.

São múltiplos, assim, os aportes do pluralismo e do neopluralismo para o presente estudo, a começar pelas definições aportadas pelos diferentes formuladores do pluralismo analítico, aos quais retornaremos no Capítulo 3 desta Tese, passando, ainda, pelos aspectos críticos do pluralismo e das contribuições do neopluralismo para a compreensão da atuação dos grupos de interesse e suas interfaces com o sistema político.

Notadamente, destaca-se, como contribuição para a resposta ao problema da pesquisa, a noção da pressão como um fenômeno de grupos, que se dá de formas diferenciadas, os quais são a verdadeira força motriz do processo governamental, sendo o Governo, sob a perspectiva do pluralismo analítico, um ator submetido às mesmas enquanto participante das disputas que se dão na arena política e, portanto, igualmente subordinado à regulação das atividades de *lobby*. Da mesma maneira, a abordagem crítica de autores como Schattschneider e Lowi permite compreender a relatividade da contribuição dos grupos de interesse para o processo democrático, à medida que, dadas as desigualdades de poder e recursos, os grupos mais poderosos tendem a formatar as decisões políticas em seu benefício, ainda que mediante o sacrifício do interesse público. A constatação de que

os grupos de interesse também se submetem à *accountability* é também um dado relevante, contribuindo para a compreensão dos efeitos das *leis de lobby* sobre o escrutínio das funções públicas exercidas por essas organizações. Destaca-se, finalmente, a contribuição da abordagem de Becker, relevante para a compreensão da importância das *leis de lobby* enquanto instituições econômicas destinadas a reduzir os custos de transação e o nível de incerteza nas relações entre grupos e com os agentes políticos e burocráticos.

### 2.3. Uma nova Teoria dos Grupos: a Lógica da Ação Coletiva

As críticas ao pluralismo remetem ao estudo da obra “A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais”, de MANCUR OLSON ([1965] 1999), que lançou novas luzes sobre a teoria dos grupos, mas em franca oposição às teses pluralistas.

Nessa obra, filiada ao Individualismo Metodológico, Olson desenvolveu, segundo McFarland, a melhor teoria para explicar a existência de “ilhas de oligarquia”, ao demonstrar que os oligopólios produzem benefícios coletivos para suas unidades constituintes, mas não para o público, enquanto poucas unidades cooperam para restringir a produção e aumentar os preços; mas, à medida que o número de unidades produtoras aumenta, torna-se mais difícil o acordo para restringir a produção, pois algumas firmas irão deixar a restrição à produção para outros e produzir mais para obter mais lucros para si mesmas no curto prazo. Da mesma forma, poucas unidades irão contribuir para apoiar o *lobby* político, mas à medida que aumenta o número de unidades, elas tornar-se-ão *freeriders*, e não irão contribuir para o *lobby*. Na visão olsoniana, um grande número de unidades de *lobby* somente existirá se o grupo de interesse oferecer benefícios restritos aos seus membros (benefícios seletivos) e assim colocá-los a serviço do *lobby*. Por outro lado, a teoria da ação coletiva prevê que pequenos grupos de produtores irão se unir para formar *lo-*

*bbies* para trabalhar em seu interesse, e os poucos derrotarão os muitos controlando áreas particulares de políticas e regulação.

Olson mostrou que a existência de um interesse comum não geraria, só por si, a criação de um grupo de interesse. Os indivíduos de um grupo não agirão em prol de um objetivo comum, a menos que haja incentivos e punições individuais que os induzam a contribuir para a produção dos bens coletivos. Para Olson, as ações coletivas não seguiriam a mesma lógica das ações individuais.

Estudando grupos e organizações, o autor desenvolveu uma explicação teórica para certos aspectos do seu comportamento, examinando as consequências de sua aplicação em organizações de diferentes dimensões, inclusive sindicatos. Olson analisa, também, a teoria das classes sociais de Marx e a teoria dos grupos para, ao final, apresentar uma **nova teoria dos grupos de pressão**, na qual sugere que o tamanho do corpo de membros e o poder dos grandes grupos de pressão organizados não derivariam dos êxitos obtidos pelo *lobby*, mas seriam um subproduto de suas outras atividades – os “incentivos seletivos”.

Contrariando a visão tradicional da teoria dos grupos, Olson considera que toda ação política é comportamento de indivíduos, e, nas organizações, um elemento ideológico ou emocional está frequentemente envolvido (1999:25). No entanto, as pessoas desempenhariam diversos papéis na sociedade e tenderiam a se associar a várias organizações formais: partidos, instituições e grupos de interesse. Segundo Olson, quando um número delas compartilham um propósito ou objetivo único ou comum a ação individual e desorganizada não será capaz de atender a esse interesse adequadamente. O comportamento público seria fortemente orientado em função de metas e objetivos coletivos. O interesse coletivo abarcaria, por sua vez, do mais estreito e auto-referente interesse, do menor grupo de *lobby*, ao mais amplamente compartilhado interesse público.

Os grupos de interesse se orientariam pelos resultados a serem atingidos por meio da ação coletiva. Diferenciar-se-iam pelo fato de reunirem membros ou apoiadores voluntários detentores de características comuns que os diferenciariam dos outros, e que se reuniriam com o propósito de influenciar discussões de políticas públicas que atendam aos interesses comuns de seus membros. Quanto maior o grupo, maior acordo e organização seriam necessários para articular a ação coletiva, maior seria o número de membros participantes e, portanto, maiores os custos de organização.

O que identifica o grupo, assim, é o interesse comum. Esse interesse, porém, por ser comum, pertence a cada indivíduo, isoladamente, em maior ou menor medida, sendo esse o liame que, considerada a relação custo-benefício, permitiria a ação coletiva. Portanto, para que indivíduos participem da ação coletiva, faz-se necessário que os benefícios superem os custos de participação e que os organizadores dos grupos proporcionem incentivos seletivos. Ambas as situações variam conforme o tamanho do grupo e a homogeneidade dos interesses, mas, nos pequenos grupos, dada a interação mais frequente entre os membros, é mais fácil exercer pressão social e empregar recompensas ou incentivos positivos e negativos.

Olson buscou desenvolver uma “taxonomia” dos grupos de interesse. A primeira classificação diz respeito ao grau de inclusividade do grupo, a partir da natureza do benefício que busca obter. No caso de benefícios coletivos exclusivos, cujos ganhos resultantes são fixos e limitados, o grupo tenderá a ser “exclusivo”, ou seja, buscará impedir ou limitar o ingresso de novos membros. No caso de benefícios coletivos inclusivos, cujos ganhos expandem-se automaticamente com a expansão do grupo, o grupo será “inclusivo”, incentivando a entrada de novos participantes, ou mesmo buscando sua adesão compulsória (Olson, 1999:50-51). Os grupos inclusivos podem, ainda, ser classificados em “privilegiados” e “intermediários”, sendo os primeiros os grupos em que todos os membros, ou ao menos um deles, estejam dispostos a arcar sozinhos com o ônus da ação; e os últimos os grupos em que os ganhos obtidos por seus membros sejam

suficientemente grandes para incentivá-los a prover o benefício coletivo, mas que tampouco sejam tão grandes a ponto de não se distinguir quem está ou não ajudando a prover o benefício coletivo. Por fim, Olson identifica a existência dos grupos “latentes”, em que a participação individual no provimento do benefício coletivo aparentemente não afeta a percepção do grupo e, assim, seus membros não terão razão para reagir a uma eventual não participação (OLSON, 1999:62-63).

Como ressalta PEREIRA (1997), Olson defendeu uma tese contrária à visão defendida pela Escola de Chicago, em particular por Gary Becker, sobre a eficiência da atuação dos grupos de interesse, ao demonstrar **a não existência de um mercado competitivo de grupos de interesse**, pois certos grandes grupos (consumidores, pensionistas, desempregados e outros) permaneceriam *latentes* ou com atividades diminutas em relação ao seu tamanho e aos eventuais ganhos globais advindos de sua ação coletiva. Como tal, são incapazes de pressionar o governo para a obtenção de políticas favoráveis aos seus membros enquanto outros grupos, muitas vezes de menor dimensão e que tenham obtido ganhos globais menores, seriam mais eficazes em sua organização para influenciar as políticas governamentais. Analisou, também, as implicações macroeconômicas da atuação das coligações distributivas e avançou na hipótese de que, quanto mais estável no tempo for uma sociedade, mais grupos redistributivos criaria e mais “esclerosada” se tornaria, afetando assim o crescimento econômico.

Olson aponta o que considera uma “falha lógica” dos pluralistas analíticos como Bentley e Truman, pois esses consideram como certo que os grupos agirão para defender ou promover seus interesses grupais, e dão como certo que os indivíduos desses grupos devem também estar preocupados com seus interesses econômicos individuais. Para Olson isso não acontece, à medida que os indivíduos em um grande grupo ou em um grupo latente, mesmo nessa situação, podem **não** participar da ação coletiva **nem farão** contribuições voluntariamente e tampouco qualquer

sacrifício para ajudar seu grupo a atingir suas metas políticas, se estiverem interessados em seu próprio bem estar, mesmo tendo uma razão para tanto (OLSON, 1999:140-141). Além disso, critica a ideia pluralista de que as organizações privadas surgem voluntária e espontaneamente em resposta às necessidades, convicções e interesses dos vários grupos, a qual teria, segundo ele, muitos aspectos em comum com o anarquismo. Segundo Olson, *“Bentley, Truman, Commons, Latham e muitos dos pensadores pluralistas e corporativistas são tão completamente culpados de ‘falácia anarquista’ quanto os próprios anarquistas”*, pois não seria correto considerar que os trabalhadores apoiarão voluntariamente um sindicato trabalhista, ou que qualquer outro grupo organizará um grupo de pressão (*lobby*) para garantir que seus interesses sejam protegidos pelo governo (OLSON, 1999:145).

Em *The Rise and Decline of Nations* (1982), Olson retoma os argumentos apresentados, particularmente a vantagem dos pequenos grupos em organizarem interesses homogêneos mais rápida e facilmente do que os grandes grupos, o que reduziria os custos de transação e, com a utilização de incentivos seletivos, agregariam um número maior de indivíduos à ação coletiva. No entanto, Olson acrescenta algumas implicações da teoria que, a partir de estudos de caso do Japão, Alemanha e Reino Unido no pós-Guerra, explicariam as disparidades de desenvolvimento entre as sociedades.

Conclui Olson que a acumulação de grupos de interesse numa sociedade democrática leva à estagnação econômica. Segundo Olson, numa democracia, a estabilidade política leva ao surgimento de mais associações de interesses e, assim, as sociedades estáveis tendem a ter mais organizações voltadas à ação coletiva; porém, a cooperação implica custos e, uma vez formada, uma organização tende a permanecer, mesmo que seu objetivo inicial tenha mudado. As organizações de interesses especiais e coalizões reduziram a eficiência econômica, ao tornar mais fragmentada a ação política. As coalizões distributivas (*“distributional coalitions”*) lutariam por maximizar seus ganhos e atender a seus

interesses, dividindo a renda nacional em lugar de buscar aumentá-la. Assim, cada um busca aumentar a sua “fatia”, o que conduz à diminuição do produto social. Essas coalizões diminuiriam, também, a capacidade de a sociedade inovar, adotar novas tecnologias e realocar recursos em resposta à mudança e aumentariam a complexidade da regulação, o papel do governo e a complexidade das negociações, afetando, também dessa forma, o crescimento econômico. Por outro lado, a articulação entre organizações de sindicatos, empresários, comerciantes e outras (“*encompassing coalitions*”), cujos interesses coincidem com os interesses coletivos sociais mais amplos, tende a reduzir essa ineficiência, em face do seu interesse em aumentar o produto social ou reduzir os custos sociais da ação, para que haja maior crescimento econômico.

A visão de Olson identifica como fragilidade do pluralismo seu otimismo acerca da capacidade da democracia em manejar os conflitos em sociedades diversificadas. As implicações políticas, segundo Rose-Ackerman (2003), seriam de três naturezas: a) a substituição da democracia por outra forma de governo; b) o apoio a reformas que minimizam o poder dos grupos de interesse; e c) a organização das democracias de forma a garantir, efetivamente, oportunidades de organização a todos os interesses, aproximando-se do ideal pluralista.

Como o próprio Olson revelou pessimismo quanto à possibilidade de reformas e ao próprio pluralismo, em virtude do comportamento *rent seeking*, particularmente dos grupos engajados em ação política em busca de vantagens especiais para seus poucos membros, chegando mesmo a considerar os grupos como essencialmente nocivos, pode-se concluir que as reformas não seriam eficazes no sentido de conduzir a uma democracia na qual os grupos não capturassem o Estado e não distorcessem as prioridades regulatórias ou de gasto público<sup>59</sup>. Uma forma para

---

<sup>59</sup> ROSE-ACKERMAN (2003) chama a atenção para a desatenção de Olson para os motivos não econômicos dos governantes, e sua visão do poder preocupada apenas com um meio para obter riqueza, sem levar em consideração outras motivações para a luta pelo “poder pelo poder”.

isso, porém, seria “quebrar” os elos firmados entre o governo e as organizações privadas; segundo os exemplos estudados, no entanto, isso somente se tornou possível em função da ruptura provocada pela Segunda Guerra Mundial, reduzindo o poder das elites locais no processo de reconstrução, embora tanto sindicatos quanto organizações religiosas e empresariais tenham se reorganizado rapidamente no período.

Segundo Rose-Ackerman, Olson<sup>60</sup> falhou ao não ver que, sob condições apropriadas, os grupos organizados poderiam ajudar a legitimar o governo, em lugar de fragilizá-lo. Na tradição pluralista, a meta é encorajar os interesses a se organizarem, num contexto em que outros aspectos da estrutura mantêm *accountability* ampliada. As “*encompassing organizations*” ou grupos articulados, propostos por Olson, seriam uma forma de lidar com o problema, ainda que não fossem a solução suficiente.

Para Rose-Ackerman, uma resposta possível ao pessimismo de Olson e ao mesmo tempo compatível com suas teorias poderia ser a **imposição de limitações severas à organização de grupos**, podendo a mesma ser estendida aos partidos políticos. Nessa visão, o Estado não deveria facilitar o desenvolvimento de associações empresariais, sindicatos ou grupos da sociedade civil, por temer o desenvolvimento de “coalizões distributivas”. Na mesma direção, Rose-Ackerman considera que Olson apoiaria a expansão das possibilidades de democracia direta na forma de referendos, de forma a produzir uma “democracia política não mediada por grupos e relacionamentos pessoais”. Em sua opinião, dada a complexidade das políticas modernas, esta opção

---

<sup>60</sup> Rose-Ackerman considera que, ao final, Olson não estava seguro das implicações de sua teoria. Embora pessimista sobre a operação do governo democrático, em que grupos privados influenciam a política pública e cartelizam os mercados, mesmo sem a ajuda do Estado, Olson considerava as leis antitruste como uma consequência natural do convencimento do público sobre suas ideias. Outra ideia defendida por Olson era a rotatividade periódica nos postos de governo, para limitar a influência dos grupos e reduzir a corrupção e favoritismo. No entanto, para ele, a solução mais adequada seria a liberalização do comércio internacional e da movimentação de capital e trabalho, em favor de maior competitividade.

pareceria irreal e arriscada, em vista da falta de conhecimento e de tempo da população para tomar conhecimento dos temas a serem decididos, além do próprio comportamento *freerider*.

Apesar da enorme contribuição de sua obra para a teoria dos grupos, a teorização de Olson não é imune a críticas. Como ressalta PEREIRA (1997), Olson não levou em consideração adequadamente o papel do governo no tocante à atuação dos grupos de interesse, considerando-o um ator passivo. Segundo Zauli (1995), não considerou a existência, no ambiente social, de outras condições e elementos que não os econômicos, capazes de alterar as reações e decisões dos atores envolvidos na ação coletiva. Assim, por exemplo, na medida em que as condições restritivas consideradas por Olson ao adotar o “Dilema do Prisioneiro” como modelo de análise da ação coletiva sejam alteradas pelas interações entre os indivíduos, modificar-se-iam também as suas preferências, levando a outros cursos de ação não explicados.

Também Green e Shapiro (1994), embora destacando a validade geral da abordagem de Olson em certos contextos econômicos, identificam vulnerabilidades em sua teorização, como o fato de não se sustentar empiricamente quando aplicada à participação política, ao não explicar a atuação de grupos sem o recurso a incentivos seletivos ou à coerção. Ao recorrer à explicação de grupos de baixo grau de racionalidade para justificar as exceções à explicação proposta, Olson não esclareceu como distinguir essas situações; por outro lado, apontam Green e Shapiro, haveria exemplos contundentes de grupos que, embora não possam *a priori* ser considerados patrocinadores de causas “irracionais” ou de “causas perdidas”, atraem membros sem o recurso a incentivos seletivos consideráveis<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Como exemplo indicativo de que os incentivos seletivos teriam um efeito menor do que o estimado por OLSON, GREEN e SHAPPIRO (1994:80-81) citam o caso da organização não governamental *Zero Population Growth*, que atua como grupo de pressão com o intuito de promover campanhas educativas e lutar por medidas voltadas a reduzir o crescimento populacional. Trata-se de uma entidade fundada nos EUA em 1968, desde 2002 com o nome de “*Population Connection*, que tem como principal foco o *grassroots lobbying* empregando meios como campanhas educativas, *advocacy*, for-

## 2.4. Corporativismo, Neocorporativismo e suas variantes

O corporativismo, como categoria de análise, é, por sua associação com o autoritarismo, geralmente visto como um fenômeno oposto ao pluralismo, este associado à democracia. O equívoco dessa visão é demonstrado pela definição de Ludovico Incisa, para quem o corporativismo “*é uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações)*” e, assim, defende a colaboração entre as classes no âmbito das categorias, partindo de uma “*dialética social otimista*”. No plano político, apresenta-se como uma alternativa ao modelo representativo democrático, preconizando uma “*democracia orgânica*” na qual o indivíduo é “*portador de interesses precisos e identificáveis*”. (Incisa in BOBBIO et alii, 1992:287)

No entanto, trata-se de um tema que, como esclarecem Molina e Rhodes (2002), vem despertando controvérsias e análises contraditórias, em parte em função da forma como o conceito foi desenvolvido a partir dos anos 1970. O próprio termo “corporativismo” tem sido, segundo os autores, empregado com ambiguidade, imprecisão e mesmo com liberalidade indisciplinada, em parte devido à conotação ideológica a que esteve associado em seus primórdios e à sua adoção gradual para explicar fenômenos diversos e em diferentes períodos e países, tornando-se um conceito *multipurpose* mas, ao mesmo tempo, reduzindo sua validade explicativa.

O termo tem sido empregado para caracterizar os elementos principais dos sistemas políticos (*polity estruturas e instituições*);

---

mação e treinamento de professores e ativistas para influenciar a opinião pública e as políticas públicas em assuntos ligados ao crescimento populacional. Em 2005, a entidade contava com 75.000 membros e doadores, tendo patrocinado 555 *workshops* em 41 Estados, cobrindo um público de 12.000 educadores e professores, para defender a integração de assuntos demográficos nos currículos e atividades escolares. No mesmo ano, a entidade teve uma receita de US\$ 3,9 milhões, dos quais 66% oriundos de contribuições, e destinou 60% das suas despesas a “relações governamentais” (9,22%), comunicação (34,37%) e educação (16,2%) (Cfe. *Population Connection Annual Report 2005*. Disponível em junho de 2007 em [http://www.popconnect.org/Reports\\_Publications/Publications/dl/462](http://www.popconnect.org/Reports_Publications/Publications/dl/462).)

*politics (processos e mecanismos) e policy (resultados)*), assim como para diferentes níveis políticos e contextos nacionais. Esse uso ampliado tem levado à realização de estudos em pelo menos quatro categorias<sup>62</sup>, e alguns desses estudos levaram a conclusões sobre as relações entre o uso do corporativismo como forma de barganha e a estabilidade econômica, maior produtividade e maior crescimento, em comparação com democracias conflitivas onde tais arranjos não são empregados (MOLINA e RHODES, 2002:311).

No que se refere às relações entre pluralismo e corporativismo, como aponta Bruno W. Reis, a oposição entre Pluralismo e Corporativismo não é tão óbvia, e as diferenças entre ambos podem ser tornar muito sutis, a ponto de, conforme a abordagem, poder-se chegar à conclusão de que *“pluralismo e corporativismo muitas vezes parecem quase sinônimos”* (REIS, 1995:418). Existem, segundo REIS, (1995:419), distintas abordagens, indo desde os que consideram que ambos são paradigmas analíticos alternativos (OLSON, 1986), até os que os consideram “extremos ideais de um *continuum*”. A segunda corrente parece ser mais promissora para o estudo aqui proposto, em face da identidade de características de ambos os sistemas, como adiante se verá. Além disso, conforme explica Frank L. Wilson (1983), o relacionamento entre corporativismo e pluralismo é crucial em vista da **tendência**, apontada por teóricos do neocorporativismo, **de as formas pluralistas de representação de interesse nas democracias industriais modernas se converterem em formas corporativistas**, deixando-se de lado a dicotomia entre ambos. Segundo Wilson, pluralismo e corporativismo são tipos ideais não encontrados em sua forma pura no mundo real e que não podem ser “desconfirmados” pela pesquisa empírica. Assim, considera que

*“the presumed polar opposite forms of interest representation turn out to exist alongside each other in the same country with some groups us-*

---

<sup>62</sup> São elas: o estudo dos grupos de interesse, voltado à centralização, concentração e densidade das organizações empresariais de trabalhadores; estudos focados na centralização, coordenação e cobertura de negociações coletivas; estudos da participação dos grupos de interesse no *policy-making* e estudos sobre consensos político-econômicos e taxas de greves.

*ing corporate forms of action and other groups using pluralist forms. Certain groups, such as labor unions and employers' associations are particularly open to the use of the corporatist approach; others, especially non-producer groups, continue to use pluralist methods. The same groups may at one point use corporatist forms only to use pluralist forms at another time or place. Corporatist interest representation is particularly common in some issue areas, such as incomes policies and economic planning, while pluralism prevails in other issue domains. To cope with these mixed patterns that exist in the real world theorists claim that corporatism and pluralism are the ideal types on a continuum with the actual practices somewhere between. Corporatism thus becomes 'an axis of development' instead of a situation or condition." (WILSON, 1983:110).*

Segundo SCHMITTER (1974:96), Pluralismo e Corporativismo compartilham várias premissas básicas, como a crescente importância das unidades formais de representação associativa; a persistência e a expansão de interesses funcionalmente diferenciados e potencialmente conflituosos; o crescente papel da burocracia, da informação especializada, da *expertise* técnica e, em consequência, de uma oligarquia firmemente estabelecida; além da tendência de expansão do objeto das políticas públicas e da interpenetração das arenas de decisão pública e privada. Ambos reconhecem, aceitam e tentam lidar com a crescente diferenciação e diversidade de interesses na política moderna, embora ofereçam distintos “remédios” e imagens divergentes sobre a forma institucional que esse sistema de representação de interesses deve ter (idem:97).

Conforme explica REIS (1995:421), tanto o Pluralismo quanto o Corporativismo são contrários à contraposição entre indivíduos e Estado, evitando tanto o Estatismo quanto o Individualismo. Ludovico Incisa (in BOBBIO et alii, 1992) afirma que o Corporativismo tradicional é essencialmente pluralista e tende à difusão do Poder<sup>63</sup>. As corporações não se contrapõem ao Estado,

<sup>63</sup> O Poder, conforme PARSONS (1979), “é uma capacidade generalizada de garantir a execução de compromissos obrigatórios assumidos por unidades de um sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com respeito à sua relação com metas coletivas e quando, havendo recalcitrância, existe a garantia de cumprimento através de sanções situações negativas – qualquer que seja a agência real incumbida dessa garantia”. Segundo STOPPINO (in BOBBIO et alii, 1992:933), em sentido mais geral poder significa a capacidade ou possibilidade de agir ou de produzir efeitos. Na política, a expressão remete aos conceitos desenvolvi-

o que remete à análise de Peter Williamson (1985), que afirma que, na concepção corporativista, os interesses organizados que representam categorias funcionais tendem a assumir posição de monopólio, assim como os interesses funcionais têm acesso privilegiado aos processos decisórios autorizados pelo Estado e gozam de outras formas de sustento por sua parte, desde que observem normas. As associações exercem controle sobre os próprios membros, em lugar do Estado, revelando propensões burocráticas e regulação hierárquica. Assim, associações e Estado atuam de forma tal que as associações abrem mão de interesses imediatos em respeito às exigências do sistema. A participação deixa de ser voluntária quando a posição de monopólio priva os membros de canais alternativos eficazes.

Paul S. Adams (2002) destaca, por sua vez, as seguintes distinções: no Pluralismo, as relações entre grupos de interesse e o Estado são parte de um sistema mais formal e limitado de representação de interesses, enquanto no Corporativismo, os grupos de interesse são **incorporados ao Estado e controlados ou regulados** por ele. O Pluralismo é, por definição, *“a system of representation where an infinite number of groups compete with minimal or no government direction or control; interest groups*

---

dos por WEBER sobre as formas de “denominação” (legal, tradicional e carismática) (WEBER, 2004:139-143) e suas respectivas origens. Sendo o poder o tema central da ciência política (ou, segundo LASWELL, o estudo da influência e dos que são influentes), muitas obras e autores tem-se dedicado ao seu estudo e conceituação (e.g. LASWELL, 1984; MILLS, 1962; DAHL, 1961). Dahl o define na forma a seguir: “A tem poder sobre B na medida em que pode conseguir que B faça algo que B de outra maneira não faria nunca” (DAHL, 1969b:80). A definição oferecida por Weber enfatiza esse mesmo aspecto: “Em geral, entendemos por ‘poder’ a possibilidade de que um homem, ou um grupo de homens, realize sua vontade própria numa ação comunitária até mesmo contra a resistência de outros que participam da ação” (WEBER, 1982:211). Bachrach e Baratz (1963:948), porém, acrescentam a essa definição o fato de que o poder também é exercido quando “A” dedica sua energia para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o objetivo do processo político para considerar apenas dos assuntos que são comparativamente inofensivos a “A”. Tendo sucesso nisso, B é impedido, para todos os fins práticos, de colocar em primeiro plano quaisquer temas que possam, em sua solução, ser seriamente prejudiciais às preferências de “A”.

*exhibit autonomy from the state*". Além disso, no Pluralismo, o Estado arbitra e julga as disputas entre grupos, mas não tenta controlá-las. No Corporativismo, no entanto, o Estado, assumindo um sistema formal ou legal de relacionamento com os grupos sociais, atua mais ativamente, não apenas como *intermediário* entre os grupos, mas também organiza, reconhece e identifica os que podem ou não ser incluídos no processo decisório das políticas públicas, assumindo um papel intervencionista e dirigista.

Dessa forma, e considerando aspectos observáveis e institucionalmente distintivos, SCHMITTER (1974:93) define o corporativismo como

*"a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports."*<sup>64</sup> e <sup>65</sup>

<sup>64</sup> Schmitter admite ser a proposta de definição muito próxima da oferecida por Manólesco (1938), mas ressalva não sugerir, com ela, que as associações corporativas sejam as *únicas unidades constituintes da política*, uma vez que, em todos os sistemas corporativos, coexistem partidos, movimentos e subdivisões territoriais. A definição do modelo, além disso, visa a constituir uma alternativa explícita ao paradigma dominante (pluralista), que, segundo Schmitter, tinha utilidade reduzida para descrever a estrutura e comportamento dos sistemas de grupos de interesse nos países em desenvolvimento (1974:95). Segundo Adams, a definição de Schmitter é criticada por ser excessivamente restrita, focando principalmente em exemplos autoritários, e assim excluindo uma variedade de estruturas e regimes corporativos não autoritários, como os existentes na Europa Ocidental. Em adição à definição de Schmitter, Adams destaca o emprego por Howard Wiarda de uma lista mais ampla porém menos complexa de características distintivas do corporativismo: a) um Estado diretor forte; b) restrições à liberdade e atividade dos grupos de interesse; c) incorporação do grupos de interesse como parte do sistema estatal, responsável pela representação dos interesses dos seus membros no e para o Estado, e para ajudar o Estado a administrar e executar políticas.

<sup>65</sup> Um conceito alternativo, oferecido por O'Donnell, considera corporativismo *"as estruturas com base nas quais se exerce oficialmente a representação de interesses 'privados' frente ao Estado, por parte de organizações funcionais (não territoriais) sujeitas pelo menos formalmente, em sua existência e em seu direito de representação, à autorização ou aceitação por parte do Estado, e em que este direito fica reservado à cúpula das*

Finalmente, é da essência do Pluralismo a competição livre entre interesses políticos, econômicos e sociais, enquanto no Corporativismo e no Neocorporativismo essa competição é regulada, moderada e controlada por um processo de integração de interesses sob o comando de instituições políticas estatais, limitando e monopolizando as relações Estado-Sociedade. Assim, como acrescenta Schmitter, o Pluralismo sugere a formação espontânea, a proliferação numérica, a extensão horizontal e a interação competitiva entre as associações, enquanto o Corporativismo defende a emergência controlada, a limitação quantitativa, a estratificação vertical e a interdependência complementar das associações (1974:97).

Cawson, por sua vez<sup>66</sup>, identifica, como ponto central no corporativismo, a *representação monopolística e funcional* de interesses, as trocas políticas com as agências governamentais e a combinação entre dois aspectos fundamentais do corporativismo: a *concertação de políticas* e a *intermediação de interesses*. Para Cawson, todavia, o corporativismo se diferencia do pluralismo por ser um processo de *aproximação*, mais do que *competição*, que pode conduzir ao monopólio da representação de interesses, e pela forma de trocas políticas que têm lugar entre as associações corporativas e o Estado, e busca ser um novo paradigma que busca *suplementar o paradigma pluralista*, mais do que substituí-lo (CAWSON, 1985, apud VEIGA, 1996).

Schmitter considera o corporativismo um sistema de representação de interesses e atitudes, um arranjo institucional particular, ideal-típico, para vincular os interesses organizados

---

*organizações, com exclusão de outros canais legitimados de acesso ao Estado por parte do conjunto de seus membros” (1976:4).*

<sup>66</sup> Segundo Cawson, “*Corporatism is a specific socio-political process in which organizations representing monopolistic functional interests engage in political exchange with state agencies over public policy outputs which involves those organizations in a role that combines interest representation and policy implementation through delegated self-enforcement. This concept combines two key features: the intermediation of functional interests (representation/control) and a specific mode of public formation (intervention). It is the combination of these features that is the hallmark of corporatism; it is their separation that is central to parliamentarism*” (Cawson,1985, apud Veiga, 1996).

associativamente com as estruturas decisórias do Estado, sendo uma das possíveis formas modernas de representação de interesses, assim como o é o pluralismo (1974:86). Dessa forma, ao defini-lo em termos de práticas, Schmitter, embora o associasse, em trabalhos anteriores, aos regimes autoritários (1971), desvincula o corporativismo de qualquer ideologia ou contexto cultural ou geográfico<sup>67</sup>, podendo, assim, desenvolver uma análise mais objetiva de sua presença nas modernas democracias.

Na sociedade corporativa, o corporativismo se fortalece como um tipo de comportamento que busca prioritariamente o bem-estar dos grupos sobre o bem-estar dos indivíduos. Cabe ao Estado, nessa situação, exercer, ao lado das funções típicas (defesa nacional, política exterior, ordem interna), também a coordenação e equilíbrio entre as corporações, corrigindo as falhas de mercado. O Estado desenvolve um papel na conformação dos grupos de interesse, impondo-lhes restrições e limitações, conforme a abordagem de Claus Offe:

Qualquer atribuição de status significa que, por um lado, os grupos auferem vantagens e privilégios, mas, por outro, têm de aceitar certas limitações e obrigações restritivas. Em um caso típico, o acesso a posições decisórias no governo é facilitado por meio do reconhecimento político de um grupo de interesse, mas a organização em questão torna-se sujeita a obrigações mais ou menos formalizadas, como, por exemplo, o comportamento responsável e previsível e a abstenção de demandas não negociáveis ou táticas inaceitáveis (Offe, 1989:241, apud Rodrigues, 1995).

Uma obra clássica, resgatada pelo seminal artigo de Schmitter (1974), é a abordagem de Mihaïl Manoïlesco em “O Século do Corporativismo” (1936, 1938), que propunha o corporativismo como uma alternativa ao liberalismo e ao comunismo, obra que teve marcante influência no Brasil do final da década de 1930, a partir da tradução de Azevedo Amaral.

<sup>67</sup> Na verdade, apesar de identificado com os países Ibéricos e Latinoamericanos, o corporativismo, segundo Schmitter, tem suas raízes intelectuais predominantemente na Alemanha, Bélgica, França e Áustria.

Para Manoïlesco, considerado por Schmitter (1974:102) um dos mais estimulantes teóricos do corporativismo, as democracias são incapazes de organização, por sua natureza, deixando às forças individuais a tarefa de organizarem a sociedade, em prol do capitalismo e do desenvolvimento industrial. Mas, afirma,

...o Estado democrático não significa somente a falta de organização; é também a desorganização. Com efeito, a existência de muitos partidos, que disputam entre si o poder público, arrasta a intervenção contínua dos mesmos no próprio mecanismo do Estado (Manoïlesco, 1938:39).

Contraditoriamente, porém, considerava que o **pluralismo é também da essência do corporativismo**, embora, neste, tenha um aspecto *“legal e ordenado, consistindo na divisão das funções do Estado e não um pluralismo ilegal e anárquico, criado pelos partidos”*. Assim, o Estado democrático não seria capaz de oferecer nem a estabilidade nem a sabedoria exigidas pela paz e pela necessidade de cooperação no âmbito internacional. Em seu lugar, o corporativismo, fundado nas corporações como *“órgãos coletivos naturais de certas funções parciais, indispensáveis à vida da nação”*, heterogêneas, mas *“submetidas às convergências dos fins”* (idem: 50), seria o instrumento para a descentralização das atribuições não essenciais do Estado e para maior eficiência do desenvolvimento da sociedade. Longe de valorizar o “egoísmo de grupos”, o corporativismo permitiria organizar a ordem social, cabendo ao Estado arbitrar os interesses em conflito e solucioná-los.

Segundo Manoïlesco, as corporações participam da essência das sociedades heterogêneas, e são os órgãos naturais de expressão e manifestação da vida nacional; são instrumentos secundários a serviço do Estado, que, por seu turno, é o instrumento destinado a servir a um ideal superior da coletividade nacional, não podendo, por isso, ser considerado neutro ou indiferente. Nesse contexto, o indivíduo é instrumento a serviço do Estado, com deveres em relação a este. E, entre ambos, situam-se as corporações (1938: 45-47). Assim, como aponta LANNA

(1999), para Manoïlesco “*o corporativismo organiza a sociedade com base nas categorias funcionais que formam as corporações. São essas corporações os órgãos determinantes da sociedade. Somente nelas o indivíduo é reconhecido através de sua função social*”.

O corporativismo “puro” seria a “verdadeira solução e a única possível”, onde o poder legislativo supremo seria constituído pelas corporações. O Estado, como super-corporação responsável por atuar como fator de concórdia, resolvendo harmoniosamente os conflitos, tendo a coletividade como objetivo (LANNA, 1999: 22), teria como funções a defesa nacional, a política exterior e a ordem inferior, e, além delas, a de coordenação e disciplina. Assim, a função essencial do Estado seria a de arbitragem, devendo, para bem exercer essa função, ser dotado de continuidade e estabilidade. Nesse Estado, em lugar dos sistemas de recrutamento do corpo dirigente próprio das sociedades democráticas, o recrutamento das altas funções de Estado e dos responsáveis pela função suprema de arbitragem seria feito a partir de elementos oriundos das próprias corporações, “exclusivamente entre os homens de responsabilidade e com capacidade formada”, cuja maior virtude seria a “probidade profissional” (MANOÏLESCO, 1938: 122-123).

Segundo SCHMITTER (1974), embora os prognósticos de Manoïlesco<sup>68</sup> não tenham se concretizado na forma e extensão por ele preconizadas, isso não impediu que, tanto na Europa quanto na América Latina<sup>69</sup>, o corporativismo avançasse como forma de solução de conflitos e articulação de interesses no pe-

<sup>68</sup> Essencialmente, Manoïlesco acreditava que, por suas vantagens, o corporativismo moderno se imporia no Século XX tanto quanto impôs-se o Estado liberal no Século XIX. Ele seria, ainda, uma alternativa tanto ao comunismo quanto ao liberalismo, subordinando todos os interesses ao conceito nacional e destinado a promover a “criação de uma sociedade futura”, na qual o princípio da organização substituiria o conceito de lucro individual como regulador da economia capitalista.

<sup>69</sup> ADAMS (2002) destaca, também, o emprego, em países da Europa Ocidental, de denominações como “comunitarianismo” e “parceria social” para designar formas de corporativismo ainda em uso.

ríodo Pós Segunda Guerra Mundial<sup>70</sup>, originando o que chama de “corporativismo moderno” ou “neocorporativismo” (1974:87) – denominação empregada para designar os mecanismos de intermediação de interesses existentes na Europa Ocidental ou, segundo REIS (1995: 424), para diferenciar o contexto em que operam, se democrático ou fascista.

Schmitter identifica, essencialmente, dois tipos de corporativismo – o estatal e o societal ou “societário” – diferenciados, essencialmente, pelo nível de participação da sociedade e do Estado nas decisões. Em sua forma mais avançada – o corporativismo societal – o controle do Estado é menor, e busca a colaboração entre as classes, mas sem eliminar o conflito.

O corporativismo estatal, conforme SCHMITTER (1974:105), estaria associado ao capitalismo atrasado e dos Estados neomercantilistas, autoritários e antiliberais e, por isso, relacionado a regimes e instituições autoritárias, como as verificadas nos anos 1970 no Sul da Europa e na América Latina, tipificados sob a forma de um corporativismo “estatista-orgânico” no qual o Estado exerce um papel dominante na organização e controle das suas partes componentes, representativas dos grupos econômicos e sociais. Schmitter menciona, expressamente, como exemplos, Portugal, Espanha, Brasil, Chile, Peru, México e Grécia.

Por sua vez, o corporativismo societal poderia ser caracterizado como uma forma mais democrática e orientada de baixo para cima, encontrada em países da Europa Ocidental, em que as unidades incorporadas desempenham um papel mais amplo, o Estado é menos dominante e o sistema político, mais democrático. Segundo Schmitter, essa variante parece ser componente “concomitante, senão inevitável”, do capitalismo avançado, pós-

---

<sup>70</sup> Todavia, em razão da noção pejorativa associada ao corporativismo, em face, sobretudo, de sua associação aos governos fascistas na Itália e Alemanha, poucos regimes se identificaram como corporativistas, preferindo, na prática, rótulos tais como “participação”, “planejamento colaborativo”, “representação combinada”, “consulta permanente”, “democracias consociacionais” e outros.

liberal, e do estado democrático de bem-estar social, exemplificada por países como Suécia, Suíça, Áustria, Holanda, Noruega e Dinamarca, embora suas características sejam também vislumbradas em alguns regimes “pluralistas”, como o Reino Unido, Alemanha, França, Canadá e mesmo os EUA (1974: 103).

A emergência do moderno corporativismo, em suas duas formas, na opinião de Schmitter, estaria associada à decadência ou enfraquecimento do pluralismo: *“The origins of societal corporatism lie in the slow, almost imperceptible decay of advanced pluralism; the origins of state corporatism lie in the rapid, highly visible demise of nascent pluralism”* (1974:106).

No primeiro caso, a corporativização decorreria da necessidade imperativa de um regime estável, dominado pela burguesia, devido ao processo de concentração de propriedade, competição entre economias nacionais, expansão do papel das políticas públicas e racionalização do processo decisório no interior do Estado para associar ou incorporar ao processo decisório grupos ou classes subordinadas. No segundo caso, seria uma consequência da necessidade de reforçar a “paz social”, não mediante a incorporação ou cooptação, mas pela repressão e exclusão da articulação autônoma de demandas de classe subordinadas, num contexto em que a burguesia é muito fraca, internamente dividida, externamente dependente ou em que não estão disponíveis recursos suficientes para responder efetiva e legitimamente às demandas no contexto do estado democrático liberal (1974:108). Essa é, segundo Adams, uma das razões para a emergência do corporativismo na América Latina nos anos 1970: era um modelo “competitivo” e um paradigma atraente por oferecer uma alternativa para muitas das premissas históricas, políticas e econômicas do pluralismo.

Segundo ABRANCHES (1981:19), o corporativismo é, simultaneamente, um instrumento de classe, de subordinação do trabalho às estratégias econômicas do grande capital e um mecanismo de regulação econômica. O Estado, na estrutura corporativa, atua tanto como instrumento de dominação quanto como

regulador do processo econômico, com substancial autonomia em relação às diversas frações do capital. Por exercer esse duplo papel, permite a inserção, com peso político específico, de interesses de forças subordinadas, além de ampliar o espaço de negociação e de pressão destes mesmos setores. E, buscando controlar os trabalhadores e incorporá-los, mediante barganha e negociação, às estratégias econômicas concertadas do Estado e do grande Capital, *termina por permitir a representação de fato de seus interesses*, ainda que dentro de certos limites, fortalecendo, dessa forma, as organizações trabalhadoras e conferindo maior peso político às suas demandas (1981:21). Precisamente por isso, os arranjos burocrático-corporativos, em regimes democráticos não funcionam apenas para assegurar a hegemonia burguesa ou controlar as ações das classes dominadas, mantendo os conflitos em níveis “suportáveis”, mas permitem que conquistas dos “setores populares” sejam alcançadas por esta via.

Fábio Wanderley Reis afirma que, nas estruturas neocorporativistas dos países da Europa Ocidental, o Estado articula-se com representações patronais e de trabalhadores para constituir uma arena extraparlamentar e crescentemente institucionalizada de deliberação, da qual parece cada vez mais difícil prescindir (REIS, 1989:52). Nesses países, garantir a democracia envolve, precisamente, não o empenho de desinstitucionalizar ou desmontar tais estruturas, mas o esforço de institucionalizá-las, conferindo-lhe condições legais e organizacionais para que as decisões que nelas se tomam tenham a visibilidade e o caráter responsável necessários para neutralizar o seu potencial de distorção não democrática. Assim, para Reis, o corporativismo societal não pode ser desconsiderado como uma alternativa para a consolidação de uma democracia estável, pois

*...assegurar o Estado democrático e eficiente envolve justamente, como também se observou, encontrar o ponto de equilíbrio entre esses dois extremos [do Estado autoritário e da apropriação privada e fisiológica do Estado por interesses particulares], de sorte que o Estado venha a ser sensível aos focos de interesses existentes na sociedade sem se deixar aprisionar por qualquer um deles (Reis, 1989:53).*

Adams destaca que a emergência de uma “nascente sociedade civil” em muitos países da América Latina significa um desafio fundamental para o Estado corporativista uma vez que, por definição, a sociedade civil é o resultado da associação voluntária e autônoma de interesses, grupos sociais, étnicos e indivíduos fora da regulação e organização estatal. Além disso, salienta o autor:

*“Corporatist and neo-corporatist systems sacrifice fluidity and flexibility in interest intermediation and representation for national consensus and national interest. The intermestic<sup>71</sup> challenges to the states’ economies, politics and societies are transforming and reconfiguring the traditional social, economic and political interests undermining the very efficacy and representative capacity of the corporatist structures and processes. The democratization and religious diversification of Latin America and the post-industrialization and post-materialism of Western Europe pose significant dilemmas for the existing corporatist relationships and institutions.” (Adams, 2002)*

Entre as medidas historicamente adotadas pelos regimes corporativistas, Adams identifica a criação de mecanismos de estrutura, subsídio e controle, que são instituídos mediante relacionamentos formais e legais entre o Estado e as unidades incorporadas, e em especial a garantia da representação dos interesses em instituições de formulação de políticas burocráticas, legislativas, econômicas ou sociais. Em troca, os grupos incluídos devem assegurar conformidade, lealdade e aderência às políticas governamentais, e auxiliar o Estado na sua implementação.

Segundo Adams, o corporativismo e o neocorporativismo pressupõem que os Estados podem identificar e quantificar os interesses políticos, sociais e econômicos nacionais sobre os quais a utilidade e a legitimidade das instituições corporativistas e neocorporativistas são construídas, e sua racionalidade é a afirmação de que o Estado pode intervir efetivamente e gerir as políticas públicas, econômicas e sociais, uma vez que as unida-

<sup>71</sup> Segundo ADAMS (2002), esse termo, relativamente novo e ambíguo, significa a fusão entre de assuntos, fenômenos e políticas no plano doméstico e internacional.

des da sociedade incorporadas estão comprometidas e subser-  
vientes a um interesse nacional unificado.

Por outro lado, pressões como o processo de globalização – ou *globalização neoliberal*, como a consideram Souza Santos e Avritzer (2002:30) – e seus impactos sobre os poderes de intervenção do Estado na economia, as pressões para a liberação econômica e a adoção de um modelo menos intervencionista, reduzem a capacidade de o Estado dirigir o processo de decisão de políticas econômicas e sociais, de forma a manter os mecanismos de controle corporativistas e neocorporativistas em funcionamento.

O neocorporativismo pode ser visto, também, como uma derivação da noção de “*democracia consociacional*”, conceito desenvolvido a partir dos trabalhos de LEHMBRUCH (1967) e LIJPHART (1969), entre outros, que o consideram uma resposta às elites políticas em alguns países para desafiar a fragmentação da cultura política (*political sub-cultures*). Segundo Lijphart,

“Consociational democracy presupposes not only a willingness on the part of elites to cooperate but also a capability to solve the political problems of their countries. Fragmented societies have a tendency to immobilism, which consociational politics is designed to avoid. Nevertheless, decision-making that entails accommodation among all subcultures is a difficult process, and consociational democracies are always threatened by a degree of immobilism.” (Lijphart, 1969:218)

LIJPHART (1969) classifica como *democracias consociacionais* países que têm um alto nível de fragmentação da cultura política, mas que, contudo, demonstram um alto grau de estabilidade política, como Holanda, Suíça e Áustria, onde o comportamento das elites políticas é a variável explicativa que permite que as subculturas<sup>72</sup> rivais participem da competição mas

<sup>72</sup> Como esclarece Rennó (1998:82), as subculturas políticas são “diferenças pontuais ou graduais no interior de uma mesma cultura”. Conforme Lijphart, uma democracia consociacional bem sucedida requer, simultaneamente, que as elites tenham a habi-

promovam esforços deliberados para contrabalançar os efeitos imobilizadores e instabilizadores da fragmentação cultural (LIJPHART, 1969:211-212).

Conforme LEHMBRUCH (1979), o conflito no âmbito de culturas políticas fragmentadas é enfrentado a partir das barganhas entre os líderes de grupos rivais, e as estratégias consociacionais servem não apenas para administrar o conflito no âmbito desses sistemas de valores, mas também para estabilizar e conduzir economias capitalistas altamente desenvolvidas por meio da promoção de um novo tipo de integração social, onde um novo tipo de arranjo padronizado, que Lehmbbruch chama de *corporativismo liberal* (“*liberal corporatism*”), dá forma às relações entre os governos e os grupos de interesses organizados.

O *corporativismo liberal* é um tipo especial de participação de grandes grupos organizados da sociedade nas políticas públicas, especialmente econômicas, e se distingue dos processos normais de consulta e cooperação entre a Administração e os interesses organizados pelo grau dessa cooperação entre os próprios grupos na formatação das políticas. Essa forma de governança se baseia na premissa teórica de que existe forte interdependência entre os grupos de interesse em conflito na economia capitalista. As barganhas ocorrem tanto entre os grupos, quanto entre o governo e um “cartel” de grupos organizados, mas os

---

lidade de acomodar os interesses divergentes e as demandas das “subculturas” (que são resultantes da fragmentação da cultura política, conforme caracterizado por Almond (1956, apud LIJPHART, 1969:207)), e que tenham a habilidade de ultrapassar as clivagens e unir-se em um esforço com as elites das “subculturas” rivais. Isso, por sua vez, depende de seu compromisso com a manutenção do sistema e o aumento da coesão e da estabilidade. Por fim, todos esses requisitos partem do pressuposto de que as elites compreendem os perigos da fragmentação política. Conforme Du Toit (1987:425), embora o consociacionalismo e o corporativismo busquem, ambos, a participação no processo decisório, mediante consensos e barganhas, no corporativismo isso se dá mediante cooptação, e no consociacionalismo mediante o compartilhamento do poder. E, enquanto no consociacionalismo ocorrem decisões conjuntas entre grupos societais, nenhum dos quais está em posição dominante, no corporativismo o processo de decisão tem no Estado uma figura dominante.

grupos preservam sua *autonomia constitucional*, e a institucionalização da integração dos grupos conflitantes é *voluntária*.

Nesse modelo, a legitimação e fortalecimento dos grupos de interesse está intimamente ligada ao grau de controle sobre a sua representatividade, o que leva à necessidade de mecanismos que reforcem o poder das organizações de interesse ou seu reconhecimento como canais de representação de seus filiados, inclusive mediante um maior “ativismo” na defesa de seus interesses.

Nos Estados Unidos, segundo Salisbury, apesar de alguns esforços governamentais para estimular a formação de grupos de interesse durante as duas Guerras Mundiais e durante o *New Deal*, não se desenvolveram instituições corporativas, em parte porque não foi possível atingir o estágio do reconhecimento de uma determinada organização como representante exclusiva e legítima de certo interesse. Segundo Salisbury, embora a influência dos interesses organizados nas políticas públicas não seja pequeno, nenhuma das entidades de cúpula de representações de interesses (“*peak associations*”) conseguiu impor-se como a representação de um setor:

*“In the United States, however, it has been unusual for official recognition to be granted any organized group, and it has been even more rare for such recognition to be given to groups purporting to speak for an entire sector.*

(...)

*Thus peak associations in the United States are either weak and incomplete or ineffectual. None can claim quasi-monopolistic hegemony over a significant sector of socio-economic self-interest. Consequently, the United States lacks an essential ingredient of a corporatist polity, ‘a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories...’(Schmitter).” (Salisbury, 1979, apud VEIGA, 1996).*

Assim, a diversidade e a fragmentação institucional do sistema de representação, característicos do pluralismo, resultaram na inexistência de qualquer organização com autoridade para negociar e fazer respeitar os acordos que, na arena corporativa, resultariam do processo de concertação. Além disso, a regulamentação dessas atividades levou a uma legitimação dos grupos de interesse, tornando altamente improvável a adoção do corporativismo e da garantia de acesso privilegiado a qualquer organização em particular.

Na Europa, contudo, a situação foi bastante distinta, em parte devido a uma tradição e uma cultura política que foi mais tolerante com um papel mais ativo do Estado na economia e na organização da sociedade. A influência dessa tradição, especialmente da experiência portuguesa e italiana, foi especialmente marcante no Brasil a partir da década de 1920.

Nos países escandinavos, Suíça, Áustria e Holanda uma sequência de reformas ao longo do século XX conduziu à situação atual em que o conflito Capital e Trabalho foi colocado sob os auspícios do Estado, conformando-se um “relacionamento formal e burocrático entre Trabalho, Capital e Estado” (ADAMS, 2002), com o propósito de reduzir os custos daquele conflito e seus efeitos sobre a economia. Segundo ROYO (2001), a ressurgência de negociações em nível nacional em países como Itália, Espanha, Irlanda e Portugal, nos anos 1990, revela que sistemas de corporativismo societal e a noção de “concertação social” estão ainda presentes no panorama político moderno, validando, de certa forma, o prognóstico de Manoilescu quanto à emergência das representações corporativas como órgãos determinantes da sociedade.

Uma das formas para tanto é a concessão da participação, como membros permanentes, em conselhos de assessoramento especializados, de posições de controle em corporações público-privadas, e da participação direta em *conselhos nacionais econômicos e sociais*, com poderes decisórios autorizados. Esse

tipo de arranjo institucional é, na experiência europeia, uma das expressões do neocorporativismo societal<sup>73</sup>.

Segundo ROYO (2001), as experiências portuguesa e espanhola de *concertação* e de negociação social demonstraram que uma das maiores dificuldades para desenvolver capacidade de coordenação entre os atores sociais é a necessidade de instituir procedimentos comuns baseados em precedentes, regras decisórias e compartilhamento de informações. Dessa forma, a criação de instituições formais para buscar a formação de consensos e entendimento entre os atores sociais é um meio hábil para o desenvolvimento e consolidação do processo de negociação social, como demonstram a *Comissão Permanente de Concertação Social* em Portugal (posteriormente substituída pelo Conselho Econômico e Social) e o *Consejo Económico y Social* na Espanha. Essas instituições desenvolveram um papel crítico na promoção da negociação social tripartite em ambos os países, unindo governo, empresários e sindicatos e incentivando mecanismos institucionais informais facilitadores da negociação social, resultando na institucionalização da disputa política entre governo, empresários, sindicatos e outros atores sociais e contribuindo para o desenvolvimento de posições consensuais sobre questões relevantes para o debate político nacional.

Schmitter considera que, quanto mais o Estado moderno se torna um indispensável e autorizado garantidor do capitalismo, por meio da expansão de suas tarefas regulatórias e integradoras, mais se verá que necessita de *expertise* profissional, informação especializada, agregação prévia de opiniões, capacidade contratual e legitimidade participativa diferida e aferível que apenas um monopólio representativo hierarquicamente organizado e consensualmente representativo pode proporcionar (1974:111). Por isso, deverá concordar em “devolver” ou compartilhar com essas associações seus poderes decisórios, embo-

---

<sup>73</sup> Diferentemente de Schmitter e Royo, Lijphart (1969:214) considera os *advisory councils* e os comitês, como os conselhos econômicos e sociais, instrumentos tipicamente consociacionais.

ra sujeito, como Keynes destacava, à soberania da democracia expressa pelo Parlamento. Evidencia-se, assim, nessa formulação, mais uma similaridade com a concepção pluralista, onde a atuação autônoma dos grupos submete-se, sempre, ao controle último do Parlamento e do Governo, ao qual cabe assegurar a permanência das regras do jogo.

A contribuição mais importante do paradigma corporativista para este estudo reside na ideia de que os interesses sociais somente possuem acesso ao Estado se forem por ele reconhecidos como interlocutores ou tiverem reconhecida a legitimidade de sua representação. Por outro lado, é inegável que os setores sociais e notadamente os grupos de pressão se organizam conforme seus interesses setoriais e se enfrentam na busca de soluções negociadas. O corporativismo, porém, presume que alguns grupos, mais do que outros, terão acesso facilitado ao poder decisório, o que coloca, desde logo, como salienta OLSON (1986:185), um problema: como evitar, na ordem democrática, que outros grupos ou instituições organizem-se e lutem para exercer influência em benefício de algum setor ou interesse às custas do interesse maior representado? Ou como impedir que um grupo de interesse, detentor do monopólio da representação, seja controlado por um *subgrupo* organizado no seu interior? Daí a impossibilidade de que, no regime democrático, tal monopólio de representação possa ser estabelecido pelo Estado em caráter duradouro ou capaz de afastar o surgimento de conflitos no âmbito da representação de interesses.

A abordagem neocorporatista dos grupos de interesse é, como destaca SCHIMTTTER (1989, apud GORGES, 2004), parte da abordagem neo-institucionalista da política uma vez que seu pressuposto fundamental é que o comportamento não pode ser compreendido completamente a partir dos quadro de referência teóricos do pluralismo ou da Escolha Racional, e sua contribuição teórica se concentra no papel do Estado na formatação da representação de interesses, cabendo ao Estado favorecer e

promover certos grupos às expensas de outros e afetando a dinâmica dos grupos.

Sob a perspectiva corporativista, a regulamentação das atividades dos grupos de interesse é absolutamente necessária, disciplinando não apenas o reconhecimento das entidades de representação de interesses, mas conferindo-lhes a legitimidade para interagir com o Estado, como proporcionando-lhes o *monopólio* da representação, afastando-as, assim, da competição com outros grupos de interesse pelos canais de acesso. Dessa forma, um país como o Brasil estaria muito mais propenso ao desenvolvimento de normas dessa natureza, embora com enfoque diferenciado em relação ao que é adotado em contextos não corporativistas, mas com propensão ao seu questionamento à medida que a diferenciação no âmbito das representações de interesse passe a reclamar outras formas de articulação e ampliação dos atores legitimados ou capazes de participar do processo político. Daí, com efeito, a conclusão de Peter Williamson (2004), de que o corporativismo nunca representou uma alternativa completa ao pluralismo.

## 2.5. Considerações Finais

Ao longo deste Capítulo, buscou-se, a partir da descrição das teorizações acerca do Elitismo, Pluralismo e Corporativismo, além das contribuições de Mancur Olson para uma nova Teoria dos Grupos, recolher alguns contributos para a análise a ser feita, nos capítulos subsequentes, das experiências de Brasil e Estados Unidos relativas à atuação dos grupos de interesse e suas relações com os atores políticos e burocráticos no processo político. Restou claro que de todas essas abordagens, que se inter-relacionam, decorrem contribuições importantes, das quais a mais destacada é, sob a perspectiva dos EUA, a do pluralismo e neopluralismo, enquanto, para o caso brasileiro, salienta-se a contribuição do corporativismo e do neocorporativismo como categorias de análise da conformação do sistema de pressão existente e das relações dos grupos de interesse com o Estado.

Em ambos os sistemas políticos, porém, verificam-se traços elitistas, que a Teoria da Elites permite melhor interpretar, e que se manifestam, nos dois casos, pela facilidade de acesso aos decisores em decorrência do maior poder econômico e de organização e, no caso brasileiro, também pela facilidade de acesso em virtude da existência de canais institucionalizados, de caráter neocorporativista, ou mesmo em decorrência de vínculos de relacionamento derivados do padrão clientelista ou, ainda, pela persistência de *anéis burocráticos*. Essas diferenciações existentes nos dois casos estudados, porém, requerem exame mais aprofundado, a partir da revisão bibliográfica específica, como adiante se verá.

Coleção de Teses,  
**Dissertações  
e Monografias**  
de Servidores do Senado Federal

---

**2015**

Capítulo 3

Grupos de Pressão: aspectos  
conceituais e modus operandi



### 3. Grupos de Pressão: aspectos conceituais e modus operandi

O estudo dos grupos de pressão e suas interações com os políticos e burocratas, como evidenciam os pressupostos desta Tese e o capítulo anterior, não admite uma abordagem que exclua as teorias oriundas dos neo-institucionalismos, o elitismo, o pluralismo, o neopluralismo, o corporativismo e o neocorporativismo como categorias de análise.

Em cada uma dessas teorias, encontram-se aportes que contribuem para a compreensão de como os grupos de pressão se formam, em torno de que valores se organizam e como, ao final, influenciam o sistema democrático, seja como um elemento indispensável ao mesmo ou colocando-o em xeque ao subverter seus princípios, gerando o que Pulgar (2003) chama de “democracia de duvidosa qualidade”. As mesmas teorias permitem interpretar a importância e a necessidade de instituições e regras destinadas a disciplinar a atuação dos grupos de interesse e sua participação no processo decisório governamental, e os impactos dessas instituições sobre essa atuação.

Segundo North, as instituições têm como função principal na sociedade reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável para a interação humana, ainda que não necessariamente eficiente (1993b:16). As instituições econômicas e políticas são partes essenciais de matriz institucional efetiva, capaz de reduzir os custos de transação (NORTH, 1991:98). São, ainda, a chave para entender a inter-relação entre a política e a economia e as consequências dessa interação (1993b:152). Já as instituições políticas, na definição de Diermeier e Krehbiel, são um conjunto de características contextuais em um ambiente de escolhas coletivas que define as restrições e oportunidades para o comportamento coletivo nesse ambiente (2003:125). Partindo dessas premissas, as hipóteses formuladas apontam para as *leis de lobby* como instituições que, efetivamente, são capazes de moldar a

conduta dos *players* – grupos de interesse, políticos e burocratas – em favor de uma maior transparência do *policy-making process* e, conseqüentemente, maior *accountability* e ampliação do grau de isonomia no acesso aos formuladores das políticas públicas.

A análise, ademais, a partir das premissas do neo-institucionalismo histórico e sociológico, há que levar em conta as características de cada sociedade, à semelhança do que propõe Graziano (1997), quando registra que, nos EUA, a atuação dos grupos se dá no contexto de organização social centrada na sociedade, ao passo que, em outros países, como a França, a organização social é centrada no Estado, produzindo-se, nesse último tipo de organização, uma relação em que os grupos de interesse atuam em estreita fusão com os programas estatais. Trata-se de um contexto em que o Estado garante sua ação por meio de parcerias sociais, patrocínios e financiamentos que, em alguns casos, podem levar ao temor da contaminação da atuação desses grupos pela ação pública, face à “competição” entre o Estado e os *grupos de interesse público* na realização de objetivos para os quais o próprio Estado foi instituído. Essa é, possivelmente, a situação em que se poderia enquadrar o caso brasileiro, face à herança corporativista, à cultura patrimonialista e à forma como se desenrolam, ainda hoje, as relações no âmbito do aparelho do Estado.

Assim, qualquer que seja o marco teórico adotado, a atuação dos grupos de pressão ou de interesse é fator fundamental para a compreensão do sistema político, em vista da forma como tais atores influenciam as decisões no campo das políticas públicas e os meios que empregam ou podem empregar para essa finalidade. Essa atuação é, inclusive, um fator que impõe aos governos e aos parlamentos a revisão e adaptação dos mecanismos institucionais de participação, não somente em face da heterogeneidade dos interesses e dos grupos que os defendem, como da necessidade de evitar-se as disfunções associadas à natureza das disputas entre os grupos na sociedade, seja sob a perspectiva pluralista, seja sob a perspectiva elitista.

Como se pôde concluir a partir da análise do paradigma pluralista, a variedade e a multiplicidade de grupos de interesse ou grupos de pressão e a intensidade de sua atuação são decisivas para as definições no campo das políticas públicas, seja em face de sua atuação junto aos legisladores ou em relação às agências governamentais. Nessa perspectiva, o seu surgimento corresponde ao que Madison considerava uma solução para o dilema da democracia, ou seja, a criação de um sistema aberto em que muitos grupos estariam aptos a participar, opondo-se uns aos outros na disputa por seus interesses e, assim, contrabalancando o poder de cada um, reciprocamente.

Para os pluralistas, esse sistema seria capaz de permitir que o interesse público fosse atendido a partir dessas múltiplas interações, visão que, porém, não era compartilhada pelos elitistas, à medida que não consideram válida a hipótese da “competição” entre grupos como forma de construção de soluções democráticas, mas, sim, como forma de mascarar o predomínio das elites dirigentes no processo político.

Desde o início do século XX, vem-se disseminando, em todo o mundo, uma característica original do sistema político estadunidense: a atuação dos grupos de interesse se dá em todos os campos e em todas as categorias de políticas implementadas pelos governos. A crescente complexidade da sociedade civil, os novos temas que se inserem na agenda política e econômica, as novas atividades que se organizam, os novos direitos que surgem e são reivindicados, manifestam-se através da proliferação de grupos de interesse, de organizações não governamentais que atuam como grupos de interesse econômico ou não econômicos, de interesse público ou privado, de *lobbies* empresariais e de categorias profissionais que, antes, não eram atores identificáveis na arena política.

As políticas públicas, sejam elas redistributivas, regulatórias ou distributivas, conforme a classificação proposta por Lowi (1964), correspondem a fenômenos reais, e se constituem em arenas de poder com suas próprias características em termos

de estrutura política, processo político, elites e relações entre grupos<sup>74</sup>. Nessas arenas os interesses se organizam, se agrupam, formam coalizões e atuam com os recursos de poder de que dispõem, cooperando ou disputando, mas ao mesmo tempo conformando o próprio sistema político.

Cada uma dessas arenas de poder e suas políticas, afirma Lowi, pode ser identificada com uma teoria: a arena regulatória, com o modelo pluralista, em face das disputas entre os grupos organizados e suas atitudes compartilhadas em torno do setor regulado, com tendência à instabilidade à medida que conflitos entre os membros do grupo emergem, face à natureza desses interesses, o que reforça do papel de árbitro e mediador do Congresso ou do Executivo; a arena redistributiva, com a visão elitista, pois haverá, sempre, apenas dois lados em confronto, e provavelmente uma elite para cada lado, cabendo à negociação, quando possível, apenas atenuar o impacto da redistribuição; a arena distributiva, porém, pode ser vista tanto sob um quanto outro prisma: é pluralista no sentido de que muitos interesses atuam ao mesmo tempo, mas é elitista na medida em que a decisão sobre a política distributiva envolve uma decisão das “elites” congressuais ou executivas, posto que não existe disputa entre os atores. À medida que, como apontam West e Loomis (1999:19), cada vez mais as decisões são percebidas como *redistributivas*, numa época em que os *déficits* orçamentários e a redução dos gastos públicos se impõem, aumenta a disputa por recursos escassos, e aumenta a incerteza sobre os resultados, atraindo mais e mais atores para o jogo. Nesse contexto, torna-se ainda mais necessária, assim como as demais instituições políticas, a regulação da atuação dos grupos de interesse, conferindo previsibili-

---

<sup>74</sup> No longo prazo, para LOWI (1964:690-691), todas as políticas governamentais podem ser consideradas redistributivas, porque algumas pessoas sempre pagarão mais em tributos do que receberão em serviços. Ou, ainda, poderão ser consideradas regulatórias, em função das decisões sobre o uso de recursos, no longo prazo, que somente alteram a alocação dos mesmos, ou reduzem alternativas sobre o seu uso pelos atores privados. No curto prazo, porém, as diferenças são relevantes.

dade e regularidade ao processo de influência no *policy-making process* e reduzindo essa incerteza.

Segundo Schmitter, Andrew Shonfield demonstrou que, de modo a ser alcançado o alto nível de *performance* propugnado por Keynes, as economias modernas promoveram processos, incluindo o planejamento estatal, buscando atender a suas múltiplas funções, tais como promover o crescimento econômico, o pleno emprego, controlar a inflação, regular as condições de trabalho, cobrir os riscos econômicos e sociais e resolver os conflitos trabalhistas. Shonfield considerava essa “fórmula” como inequivocamente corporativista, em face da sua semelhança com as ideias dos teóricos italianos fascistas, observando, ainda que

*the major interest groups are brought together and encouraged to conclude a series of bargains about their future behavior, which will have the effect of moving economic events along the desired path. The plan indicates the general direction in which the interest groups, including the state in its various guises, have agreed that they want to go.” (ANDREW Shonfield, 1965, apud SCHMITTER, 1974: 112-113)*

Constata-se, assim, a abrangência das possibilidades de interpretação e análise da atuação dos grupos de pressão, cuja universalidade, conforme identificada por Truman, é evidenciada pelos dois países objeto desta Tese (Brasil e EUA).

No entanto, as diferenças entre os sistemas políticos de ambos os países só podem ser identificadas, conforme alertava ALMOND (apud TRUMAN, 1971: xxvii), mediante o exame sistemático dos grupos de interesse em suas complexas inter-relações com as instituições formais de governo, os partidos políticos e a opinião pública.

Este capítulo buscará, assim, traçar um quadro que permita a compreensão dos conceitos adotados pelos diversos cientistas políticos e economistas que se debruçaram sobre o tema, bem assim desenvolver uma descrição e uma análise da forma de atuação dos grupos de pressão, de sua influência no processo democrático e de suas interações com a burocracia e o Poder

Legislativo no processo de formação de agendas, da autonomia e da responsividade burocrática nesse processo, bem assim suas vinculações aos fenômenos do clientelismo, das trocas políticas e da corrupção no âmbito do sistema político.

### 3.1. Conceituação: grupos de pressão, grupos de interesse e *lobby*

A conceituação dos grupos de interesse ou de pressão é um ponto de partida obrigatório, ainda que constitua um aspecto bastante problemático, à luz da diversidade e ambiguidade dos termos adotados com significados análogos para a descrição e análise desse fenômeno.

Como destaca PASQUINO (in BOBBIO et alii, 1992:562), ao formular a sua “teoria dos grupos”, Bentley buscava, sobretudo, colocar o estudo dos grupos no centro do debate político, pois, na sua visão, a grande função do estudo de qualquer forma da vida social é a análise desses grupos. Bentley tentou, primordialmente, construir um instrumento analítico, inclusive porque lhe faltariam os atributos para a formulação de uma verdadeira teoria, pois, segundo Pasquino, a “teoria dos grupos” de Bentley “*não especifica as relações entre as variáveis, não indica relações entre causa e efeito, não coloca em correspondência relações formais e fenômenos reais e, enfim, não é falsificável*”. Além disso, segundo Pasquino, a teoria dos grupos não diz senão que toda atividade política se reduz a uma luta entre grupos, sendo essa luta entre grupos ou interesses que determina os tipos de decisões que devem ser tomadas. Adota, assim, uma noção tão abrangente de “grupo” que faz com que tal afirmação se torne tautológica.

Para Bentley, inaugurador desse processo de análise, salienta Pasquino, “*o grupo é uma massa de atividade, um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum*”. Nessa concepção, os indivíduos, as instituições e as ideias estão reduzidos a grupos, cujas interações terminam por produzir as ações governamentais.

Nessa visão, esclarece Pasquino, desaparecem as distinções entre os tipos de grupos presentes numa sociedade, de tal modo que não é possível avaliar a incidência dos vários grupos sobre o processo político e sobre a distribuição dos valores sociais. Os grupos mais complexos e formalmente organizados, como o Governo, a burocracia e o exército são colocados no mesmo plano que os demais.

Latham, na mesma direção, considerava que a estrutura do Estado, entendido como *comunidade política*, é associativa, e entendia ainda os grupos e o Estado como espécies de um mesmo gênero, e as instituições do governo como grupos com seus próprios interesses e papéis no ajuste das demandas, e não somente como um ator inerte e sujeito às influências dos grupos dominantes. Em sua função de árbitro, atuaria moderadamente condicionado pelas rivalidades interinstitucionais e pelos seus próprios interesses:

*...both are associations of people for the achievement of ends common to the members, and the means of achievement is the application of the Power of the association to the obstacles and hindrances which block the goal. The state and other group forms represent power in different packages. Organized groups<sup>75</sup> may be regarded as systems of private government while the organs of the state represent a system of public government. The ubiquity of power in human relations and its manifestation in group forms other than the state, are the reason for believing that the subject matter of politics is power, contrary to the view that its subject matter is the state, which is only one of the engines through which Power is exercised (LATHAM, 1965:12-13)*

No entanto, para Latham o Estado era a representação do consenso pelo qual os vários grupos existem em relações mútuas, cabendo ao primeiro estabelecer as normas de comportamento

---

<sup>75</sup> Latham propunha três fases de desenvolvimento dos grupos: o grupo *incipiente* seria aquele em que o interesse existe, mas ainda não está reconhecido pela possível associação de interessados; o grupo *consciente* é aquele em que o sentido de comunidade já existe, mas ainda não está organizado; e o grupo *organizado* é aquele em que o grupo *consciente* estabelece um objetivo e um aparato formal para promover o interesse comum (LATHAM, 1965:14).

nas relações grupais e assegurando sua obediência. Estabelecido como “guardião” ou “custodiante” do consenso, caber-lhe-ia, também, ajudar a formular e promover objetivos normativos, podendo, também, no exercício de suas funções normativas, abolir grupos ou rever a sua estrutura interna (LATHAM, 1965:14).

Contudo, o sistema de instrumentalidades mantido pelo Estado para cumprir suas missões – legislaturas, conselhos, agências, departamentos e outras formas – *são também grupos*, e possuem um sentido de *pertencimento* e identificação muito forte e, em sentido político, são iguais aos grupos que existem fora da estrutura do governo, inclusive no que se refere às disputas que travam entre si, seja no âmbito interno de cada Poder, particularmente no Legislativo (disputas entre Câmara e Senado, ou entre comitês, em cada uma das Casas) e Executivo (disputas entre diferentes departamentos e agências), seja nas disputas *entre* Poderes por autoridade, competências e capacidade decisória. Há, todavia, diferenças em seu comportamento em relação aos grupos não governamentais, resultantes do *poder* do Estado de impor restrições e condutas, com fundamento na lei e na aceitação social de sua autoridade, que Latham chama de “oficialidade”.

Feita esta primeira introdução conceitual, é necessário distinguir, como destaca Pasquino, entre as expressões *grupos de interesse*, *grupos de pressão* e *lobbying* (ou *lobby*), comumente empregadas nessa análise e, muitas vezes, consideradas como sinônimas. Além disso, é necessário *diferenciar* os grupos de pressão e os partidos, analisando também as relações entre eles.

Thomas alerta para o fato de que não existe entre os estudiosos do tema uma definição simples, sobre a qual haja consenso, de *grupo de interesse* (THOMAS, 2004:3), e as definições vão de *muito estreitas a muito amplas*. ALMOND e POWELL Jr. (1966:75) alertam para as consideráveis disputas em torno dessa expressão, optando por assim considerar o grupo de indivíduos que está ligado por vínculos de preocupações ou vantagens, que tem alguma preocupação sobre eles.

O conceito de *grupo de interesse* nos remete à definição de Truman, para o qual assim se define, como referido à página 37:

*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 consequências daquelas atitudes*<sup>76</sup>.

Contudo, Pasquino destaca fragilidades nessa definição, pois a noção de interesse é genérica, e, por isso analiticamente inservível, à medida que, praticamente, cada grupo presente numa sociedade se torna um grupo de interesse. Além disso, alerta, há uma tendência em alguns autores a reduzir significativamente todo interesse a um interesse meramente econômico, deixando de lado outros interesses presentes e organizados, como os culturais, religiosos e outros, relevantes no processo de formação dos grupos e das atividades de *lobby*.

Desse modo, afirma Pasquino, a definição não nos permite dizer nada sobre as modalidades de interação entre os vários grupos presentes na sociedade e também sobre o modo preciso pelo qual procuram fazer prevalecer seus interesses. Para afastar essas objeções, Truman emprega a expressão grupos de *interesse político*, embora interesses não políticos também possam levar à necessidade de busca de decisões políticas que lhes sejam favoráveis. Segundo Truman, muitos grupos são *grupos de interesse político*, à medida que apresentam suas demandas contra instituições do governo, o que se torna necessário pela impossibilidade de atingirem seus objetivos sem o auxílio de um grupo mais institucionalizado. E, no contexto moderno, é inequivocamente o governo, em geral, que atende a essa condição, sendo a instituição com maiores poderes inclusivos. Essa definição é considerada por Ainsworth como válida para a análise da atuação dos grupos em suas interações no ambiente das políticas

<sup>76</sup> No original: “‘interest group’ refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes”. (TRUMAN, 1971:33)

públicas (AINSWORTH, 2002:13). No mesmo sentido, afirmam ROBBINS e TSETOVAT (2006),

*“Having an interest in governmental outcomes is necessary, but it is not sufficient to be considered an interest group. Acting on those interests, as a group, to secure the benefits or reduce the costs of government regulatory policy for the organization makes it an interest group.”*

Para Lindblom, a expressão “grupo de interesses” não é muito precisa, pois alguns indivíduos podem, isoladamente, executar atividades normalmente caracterizadas como atividades de grupos, como é o caso de grandes milionários e celebridades, que empregam seu patrimônio e sua voz para orientar políticas na direção por eles desejadas. Por outro lado, considera pouco nítida a linha demarcatória que permite que sejam identificados como grupos de interesse os funcionários governamentais e as instituições que dirigem. Na sua avaliação, quando funcionários governamentais desempenham funções de influência em organismos governamentais ou no Congresso, isso se deve às posições que ocupam na estrutura do governo, e não por sentimento de origem socio-psicológica. No entanto, quando um congressista se dirige a um órgão do Executivo a fim de influenciar a execução de uma política, ou quando se reúne com representantes de classe ou grupo que querem convencê-lo de determinada posição, está, efetivamente, engajado numa atividade de grupo de interesse. Assim, Lindblom propõe a seguinte classificação:

*De modo muito vago, dizemos que as atividades dos grupos de interesse abrangem 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, 1981:77) (grifamos).*

Berry (1989:4) considera como grupo de interesse um *corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos obje-*

*tivos e que tentam influenciar as políticas públicas, muitas vezes, orientados por interesses estreitos ou específicos, geralmente de natureza econômica e dando pouca atenção ao impacto de suas agendas sobre o interesse geral. Com abordagem semelhante, Browne (1998) identifica, para precisar o conceito, três características:*

*One, they voluntarily bring together members and supporters, or joiners. Two, these joiners share a common characteristic that differentiates them from others. Three, the group's purpose is to represent issues of public policy that fit the joiner's common concerns. That's their interest. Without all of the three, whatever an organization is, it isn't an interest group (Browne, 1998:13).*

A observância desses requisitos, esclarece Browne, é importante para evitar que *entidades que não organizam seus membros em torno de políticas, nem levam políticas aos seus membros ou integrantes, nem buscam mobilizá-los para exercer influência política, como o Rotary Club e outras organizações de serviços, sejam consideradas grupos de interesse. Com sentido similar, SCHLOZMAN e TIERNEY (1986:14) utilizam a expressão “interesse”, quando relacionada a grupos, para abranger apenas “interesses politicamente relevantes”, excluindo aqueles que não tenham objetivos políticos.*

Quanto ao conceito de grupos de pressão, que Truman considera como sinônimo de *grupos de interesse político*, conforme Pasquino ele indica, ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a *pressão*. Já a *pressão* seria *“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”*. Assim, a *pressão* estaria relacionada menos à possibilidade de obter acesso ao poder político, e mais à *“possibilidade*

*de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político”.*

A partir dessa diferenciação, portanto, pode-se identificar os grupos de pressão como “*grupos de interesse que exercem uma pressão*”, ou seja, que passam da etapa de mera articulação de interesses para a etapa da busca de influência sobre o processo decisório, passando a sua atuação do sistema social para o sistema político. V. O. Key, no entanto, adota o conceito de *grupo de pressão* essencialmente com o mesmo sentido de *grupo de interesse*, na forma a seguir:

*In the give-and-take between government and governed, the formal apparatus of government may be supplemented by a **system of private associations, which, in the United States, are called pressure groups.** These associations may perform a **representative function** by communicating the wishes of their members to public authorities; or they may bring ‘pressure’ to bear upon the government. The same groups **may be consulted by government.** They may even exercise forms or private authority which differ little from governmental authority. At times their influence on the actions of formal government may be so potent that they in fact **control the exercise of public authority.** In other instances they may perform creative functions in the contrivance of proposals for public policy. Pressure groups may be in alliance with a political party, and they **often seek to influence the outcome of elections** (KEY, 1964: 11) (grifamos)*

Essas associações privadas seriam formadas, segundo Key, para influenciar as políticas públicas, e suplementam a ação dos partidos políticos, provendo seus interesses mediante a tentativa de influenciar o governo<sup>77</sup> em lugar de indicar candidatos e buscar a responsabilidade pela gestão do governo; embora se intitulem “não políticas”, estão, de fato, engajadas na política, ***na política das políticas***. Ao buscar influenciar o exercício do poder

<sup>77</sup> Conforme Downs (1957:137), a característica central dos partidos políticos em uma democracia é a de formular políticas para ganhar votos: eles não buscam vencer as eleições para implementar certas políticas preconcebidas ou para servir quaisquer grupos de interesse em particular, mas *formulam políticas e servem aos grupos de interesse com vistas a ganhar as eleições*.

público, desempenhariam um papel específico – suplementam o sistema partidário e os instrumentos formais de governo servindo como porta-vozes para os interesses específicos no âmbito da sociedade (KEY, 1964:18-19).

Schlozman e Tierney (1986) preferem a expressão *interesses organizados*, reservando o emprego da expressão “grupos de interesse” e “grupos de pressão” para as *membership associations*. Com isso, incluem no conceito não apenas as associações como associações comerciais ou profissionais, sindicatos e grupos ambientalistas que têm indivíduos ou organizações como membros como também organizações politicamente ativas como universidades, hospitais, escritórios de advocacia de interesse público e empresas (*corporations*) que não têm membros no sentido comum (1986:10). O termo denota, ainda, uma ampla variedade de organizações que buscam fins comuns através da ação política, ou seja, que têm fins políticos relevantes.

WRIGHT (1996:22) também considera a ideia de “organização de interesses” relevante para o conceito que propõe:

*a political interest group, or organized interest, is ‘a collection of individuals or a group of individuals linked together by professional circumstance, or by common political, economic, or social interests, that meet the following requirements: (1) its name does not appear on an election ballot; (2) it uses some portion of its collective resource to try and influence decisions made by the legislative, executive or judicial branches of national, state, or local governments; and (3) it is organized externally to the institution of government that it seeks to influence.*

Com esses elementos Wright busca, simultaneamente, diferenciar os grupos de interesse político ou interesses organizados tanto dos partidos políticos quanto do que chama de “*hobby groups*”, assim como das *corporations* e, finalmente, das “coalizões de oficiais governamentais” que, também, eventualmente, buscam influenciar as políticas no âmbito das instituições em que atuam. Assim como Lowi, considera que uma coalizão de parlamentares afro-americanos (*Congressional Black Caucus*), nessa concepção, não seria considerada um grupo de interesses

quando buscasse influenciar as decisões do Congresso – mas sim quando buscasse influenciar as decisões do Executivo. E o Departamento de Defesa, pelo mesmo motivo, ao tentar atuar para influenciar decisões orçamentárias do Congresso, seria um grupo de interesse (WRIGHT, 1996:23).

Grosman e Helpman (2001) preferem o termo “*special interest group*”, embora admitam ser um termo sobre o qual há pouco acordo entre os cientistas sociais quanto ao seu significado: para uns, refere-se a todo e qualquer subgrupo de eleitores que têm características sociais e demográficas, crenças, preferências políticas ou interesses similares; para outros, abrange as *membership organizations* que se engajam em atividades políticas em defesa de interesses de seus membros. Mas consideram que um grupo de interesses pode ser considerado *especial* se seus membros defendem políticas que não poderiam ser consideradas desejáveis pelo cidadão médio, não porque sejam contrárias ao interesse geral, mas porque seus objetivos *diferem* dos interesses do eleitor médio (GROSMAN e HELPMAN, 2001:75). Todavia, empregam essa expressão com o mesmo sentido e abrangência adotado por Truman e Key, mas consideram essencial a associação do *tipo* de interesse defendido, ou sua diferenciação em relação ao interesse geral.

LOWERY e BRASHER (2004), por seu turno, consideram inadequados os conceitos de *grupo de interesse* e *grupo de pressão*, preferindo empregar a noção de *interesses organizados* para definir a atuação dos grupos. Lowery e Brasher consideram *membership groups* aqueles constituídos por indivíduos, e *associations* aqueles que têm instituições como membros, e esses dois tipos de grupos respondem, nos 50 Estados norte-americanos, por cerca de 40% do total de registros de *lobby* por organizações, enquanto os demais 60% correspondem a empresas, governos locais, universidades, igrejas e assemelhados atuando em seu próprio benefício. Já a expressão *social movements* seria destinada a identificar agrupamentos de indivíduos fracamente organizados, voltados a representar interesses daqueles tradi-

cionalmente desconsiderados no *political stablishment*, como os movimentos ambientalista, de liberação das mulheres, de direitos civis, de gays e lésbicas, e cujas organizações representam muito além de seus membros, mas um tipo de interesse que está diluído pela sociedade. Assim, entendem que as expressões *grupos de interesse* e *special interests* invocam o preconceito que existe contra a atividade de representação de interesses. Primeiramente, porque nem toda organização de interesses exerce *pressão* no sentido coloquial do termo, limitando-se, muitas vezes, a prover informação e a buscar estabelecer laços entre as preferências dos cidadãos e dos seus representantes eleitos. Segundo, porque o termo *special interests* sugere a atuação contra o interesse geral, quando, na verdade, embora toda organização de interesses represente um *interesse especial*, não é possível definir, *a priori*, tal interesse como contraditório com o interesse geral. Assim, *organizações de interesse* seria uma expressão capaz de, sem tais preconceitos, abranger tanto as associações como grupos de participação e movimentos sociais e todas as organizações que buscam influenciar as políticas públicas, e ampla o suficiente para cobrir todas as espécies de representação de interesse, distinguindo-se, ao mesmo tempo, dos partidos políticos porque seus membros *não têm como meta a ocupação de cargos eletivos*, enquanto o principal interesse dos partidos é *vencer eleições* (LOWERY e BRASHER, 2004:6-8).

Finalmente, Thomas (2004:4), propõe como definição útil a de que um “*grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor*”. Esse conceito abarca, assim, tanto as entidades privadas quanto os grupos de interesse que representam o próprio governo, particularmente as agências governamentais que, muitas vezes, não são reconhecidas pela legislação que regulamenta as atividades de *lobby* como tais. Assim, uma definição mais ampla é mais adequada em várias situações, cobrindo as atividades desses grupos em várias

formas e sob diferentes sistemas políticos. Cobre, ainda, tanto os *membership groups* compostos por indivíduos quanto as “organizações de organizações”, representativas tanto dos setores que visam quanto dos que não visam o lucro, e, ainda, os “interesses institucionais” representados por organizações públicas ou privadas, inclusive as agências governamentais. Para Thomas, os vários elementos que compõem o governo, que vão dos departamentos governamentais, agências e empresas estatais aos provedores de serviços públicos são, provavelmente o mais importante força lobística em qualquer sociedade (THOMAS, 2004:5).

No Europa, os estudiosos do tema estabelecem distinções entre **grupos de interesse** e **grupos de pressão**, considerando serem aqueles os não engajados na ação política, e estes últimos os que se envolvem nessas atividades. Essa é a concepção adotada, entre outros, por MEYNAUD (1966:13), que considera que os grupos de interesse somente se transformam em organismos de pressão *a partir do momento em que os responsáveis utilizam a ação sobre o aparelho governamental a fim de fazerem triunfar as suas aspirações ou reivindicações*. Segundo Simpson, “*a pressure group may therefore be defined narrowly as an organization with seeks to influence a comparatively small range of public policy without itself seeking to govern* (1999:5). No entanto, essa definição não é suficiente para afastar problemas oriundos da ação de órgãos governamentais ou quase-governamentais, cuja atuação pode se dar de forma conflituosa com as próprias políticas que lhes cabe formular e implementar, quando envolvem interesses distintos. Aclarando um pouco mais a distinção, Paulo Trigo Pereira (PEREIRA: 2001) propõe, seguindo essa linha conceitual, que

*genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (...) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. Neste sentido as actividades dos grupos de pressão passam sempre pela 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 acção não vise alterar políticas públicas e caso o seu financiamento não dependa (no todo ou em parte) de organismos públicos. (grifamos).*

Pereira, porém, chama a atenção para a necessidade de diferenciar o grupo de interesse do grupo latente, conforme proposto por OLSON (1999), no qual, embora haja o interesse comum, inexistente uma organização que o defenda (PEREIRA: 2001). Com a mesma preocupação, Truman, avançando no plano conceitual, incorpora a noção de “grupos potenciais” para identificar os interesses largamente difundidos na sociedade que incidem sobre o processo político, mesmo sem estarem organizados formalmente. No entanto, salienta Pasquino, a realidade política não pode ser reduzida sem resíduo a um paralelograma de forças, constituído por grupos de interesses, e os indivíduos não podem ser considerados protagonistas efetivos dos processos políticos, só enquanto membros de grupos mais ou menos organizados, assim como os governantes não podem ser considerados simples árbitros de um conflito entre grupos e órgãos de registro e de ratificação dos êxitos desses conflitos (Pasquino, in Bobbio et alii, 1992:563).

Segundo Pasquino, a diferenciação entre grupo de pressão e partido político, já esboçada por alguns autores antes referidos, é um aspecto fundamental para a teoria dos grupos. Para Pasquino, a definição de grupos de interesse adotada por Truman é insuficiente, uma vez que tanto os grupos de interesse quanto os partidos aparecem ambos como *species* do *genus* grupo. Essas diferenças, porém, não podem ser identificadas quer a partir da continuidade ou intermitência de suas atividades, pois ambos podem ser temporários, e em alguns casos os grupos de pressão podem ser mais constantes e duradouros que os partidos, nem a sua dimensão, posto que alguns partidos podem ser até menores que muitos grupos de pressão, como o caso das confederações industriais e sindicatos. Tampouco o âmbito de suas atividades serve a esse propósito, pois pode haver grupos de pressão de

caráter nacional assim como partidos apenas locais ou regionais. Também a *finalidade* pouco esclarece, pois partidos e grupos de pressão se vangloriam da finalidade de caráter geral. Por fim, de forma semelhante, a *articulação* dos interesses é função própria dos grupos e a *agregação* dos interesses é função específica dos partidos políticos, mas a diferenciação entre ambas as ações é de caráter mais *quantitativo* do que *qualitativo*. Além disso, a agregação de interesses, entendida como “*a conversão das perguntas em opções políticas alternativas*”, não é tarefa exercida por todos os partidos, mas é, sim, exercida por alguns grupos de pressão, como as confederações industriais, agrícolas e sindicais que, além da tutela dos interesses de seus associados, atuam com o objetivo de formular opções políticas alternativas (Pasquino, in Bobbio et alii, 1992:564-565).

Schattschneider, um dos principais formuladores, segundo LOWERY e BRASHER (2004:20-21), ao lado de Mancur Olson, da abordagem dos grupos de interesse sob a perspectiva das transações, segundo a qual a comunidade de interesses é enviesada em favor das elites e as políticas públicas são uma *commodity* que pode ser comprada como qualquer outra, considera essencial para a diferenciação entre os grupos de pressão e os partidos políticos o fato de que os grupos de pressão buscam cumprir tarefas específicas e relativamente estritas para influenciar as políticas em pontos selecionados, e *não objetivam conquistar o poder geral de governar*. Não são majoritários, não têm como objetivo vencer as eleições, não tentam convencer a maioria, e não buscam o poder legítimo de governar em uma democracia (SCHATTSCHEIDER, 1975: xviii). Assim, considera o cientista que as táticas dos grupos de interesse distorcem a democracia e “contornam” o princípio de que a maioria governa, não somente exagerando o tamanho e a unanimidade de seus membros, como também seus porta-vozes nem sempre expressam as opiniões desses membros na defesa pública de posições.

Para Pasquino, mesmo a diferenciação em razão de sua origem “genética” é insuficiente. Se, por um lado, os grupos de pres-

são surgem para fazer frente a um problema imediato, na base de um só interesse, e depois se transformam para prestar serviços necessários aos seus associados, enquanto os partidos, já no momento da sua constituição, se colocam como representantes de muitos interesses, há também grupos de pressão que surgem para defender muitos interesses, bem como partidos foram criados na base de um só interesse<sup>78</sup>, que ampliam depois o âmbito de suas atividades (PASQUINO, in BOBBIO et alii, 1992:564-565).

Desse modo, a diferenciação deve ser buscada por meio da identificação das **funções** que só os partidos desempenham. Se as funções de transmissão do questionamento político, de mediação entre sociedade e Governo, de recrutamento político, de participação política e de integração social são desenvolvidas, em grande medida, por ambas as estruturas, há pelo menos **três funções** que são desenvolvidas apenas pelos partidos e não pelos grupos de pressão. Entre elas, salienta Pasquino a função de *competição eleitoral*, a função de *gestão direta do poder* e, ainda, a função de *expressão democrática*. Assim, pode-se conceituar mais precisamente os grupos de pressão como os

*“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, in Bobbio et alii, 1992:565).*

Um aspecto importante é a forma como se relacionam grupos de pressão e partidos, e o tipo e grau de grau de interpenetração entre ambos. Conforme Pasquino há essencialmente três

<sup>78</sup> Simpson (1999:4) oferece como exemplo deste tipo de partido, que seria, na verdade um grupo de interesse organizado partidariamente, o *Referendum Party*, criado no Reino Unido em 1995 para defender a eleição de candidatos ao parlamento comprometidos com a realização de um referendo sobre a adesão britânica à União Europeia, e que se comprometeu a dissolver-se tão logo ocorresse tal referendo. Assim como os grupos, esse partido não objetivava conquistar o governo, mas atingir um objetivo específico vinculado ao interesse em questão.

formas: a) quando os grupos de pressão controlam os partidos, não somente financiando as suas atividades, mas até mesmo decidindo quanto ao recrutamento dos dirigentes e o tipo de política a seguir e a atuar, situação em que obstaculizam a capacidade dos partidos de combinar interesses específicos em programas que olhem à obtenção de um apoio mais amplo; b) quando são *“verdadeiras emanções dos partidos ou pelo menos recebem delas uma sustentação indispensável”*, situação em que o controle dos partidos *“impede os grupos de pressão de articularem autonomamente as questões atuais da sociedade, de representarem interesses específicos e pragmáticos e termina por transmitir um conteúdo ideológico a toda a atividade dos grupos de pressão, impedindo que as suas questões possam ser colocadas em termos de contratação e compromissos”*; e c) quando existe identidade de interesses entre grupos e partidos sobre temas importantes, mas *jamais* sobre todos os temas politicamente relevantes (PASQUINO, in Bobbio et alii, 1992:565).

Pasquino atenta para o fato de que não há um acordo na bibliografia especializada sobre o grau de influência exercido pelos vários tipos de sistemas partidários sobre o número e a intensidade da atividade dos grupos de pressão, mas afirma que o seu número será tanto mais elevado quanto mais complexa for a sociedade, e a sua atividade tanto mais intensa quanto mais aberto o sistema de recrutamento de partido. Segundo Pasquino, para alguns estudiosos, como V. O. Key, o contexto bipartidário encoraja a formação dos grupos de pressão, pois, dado que os partidos dependem, para sua vitória, de um apelo mais generalizado, para que obtenham esse apelo devem incorporar alas e frações que se fazem porta-vozes de interesses particulares ou seccionais, mas não de qualquer tipo. Assim, os sistemas bipartidários favorecem a constituição dos grupos de pressão que buscam acesso ao partido através dos canais internos<sup>79</sup>. Já nos

<sup>79</sup> Nos EUA, afirma Morrill (2004:87), o bipartidarismo “de fato”, onde os dois principais partidos controlam legalmente o mecanismo eleitoral e o governo, não reflete bem a complexidade da real dimensão sequer do liberalismo e do conservadorismo,

sistemas multipartidários, esclarece Pasquino, alguns partidos assumem, *per se*, as características de grupos de pressão.

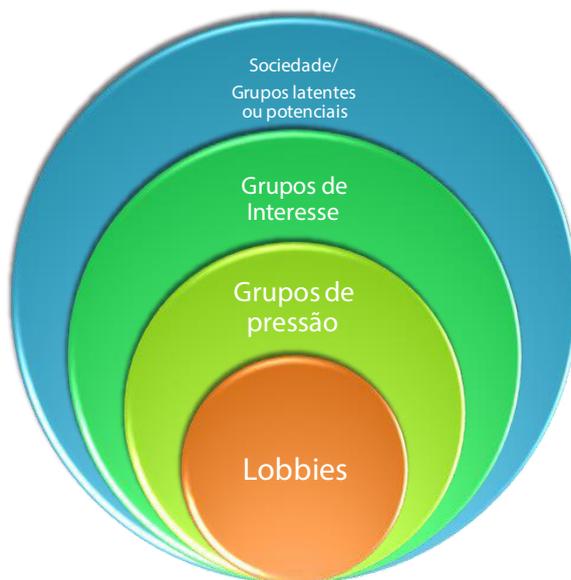
Outro aspecto do problema é apontado por Schlozman e Tierney: entre os cientistas políticos, a visão comum é que a força dos partidos e dos interesses organizados é inversamente proporcional, ou seja, onde os partidos são fortes, os interesses organizados são fracos, e vice-versa. Dessa forma, a tendência à proliferação dos grupos de interesse nos EUA e em outros países seria uma consequência da fraqueza dos partidos políticos, que por sua vez está relacionada à erosão da lealdade partidária, à fraqueza das lideranças partidárias e outras características do sistema, como a existência e função dos *political action committees* e o crescente uso de emprego de formas “não partidárias” de convencimento nas campanhas políticas (SCHLOZMAN e TIERNEY, 1986:201-202).

De uma forma muito sintética, e visando demonstrar as relações entre os diferentes subconjuntos que integram a organização da sociedade a partir das noção de *grupo* como elemento constitutivo, poderíamos ilustrar a subdivisão dos conceitos esboçados neste item da forma a seguir, partindo do mais abrangente ou mais amplo para o menos abrangente ou mais específico:

---

como evidenciam as “trocas” de membros entre os partidos em função de mudanças em suas agendas. Essa circunstância tem levado algumas cidades, segundo Morrill, à adoção de sistemas não partidários em suas legislaturas municipais, além de incentivar a atuação política através de grupos de interesse.

## Diagrama 1 – Lobbies, Grupos de Interesse e Grupos de Pressão no contexto da Sociedade



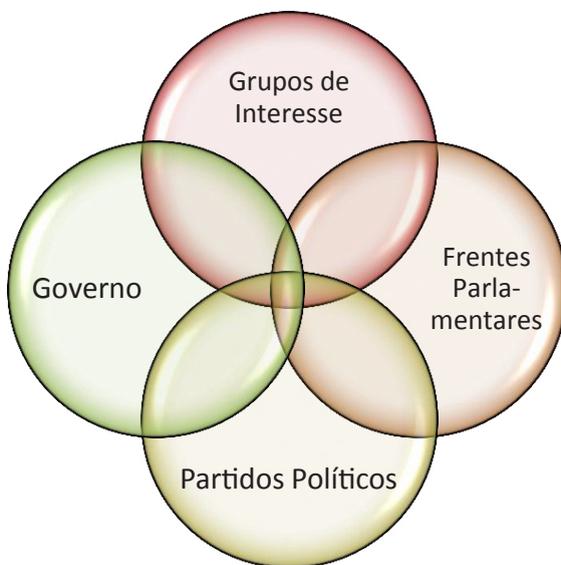
Elaboração: Autor.

Nesse sentido, assim como os grupos de interesse são um desdobramento da sociedade a partir dos grupos latentes ou potenciais, os grupos de pressão seriam uma derivação daqueles, enquanto os *lobbies* seriam os grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem se constituírem em partidos políticos. Num sentido mais amplo, *grupos de interesse e grupos de pressão* seriam, somente, *interesses organizados*, em oposição aos *não organizados*, no âmbito da sociedade, atuem ou não sob essa forma.

No que se refere às interfaces entre os grupos de interesse, governo e partidos políticos – e, no interior destes e dos Parla-mentos, como um subproduto, as bancadas suprapartidárias ou frentes parlamentares, tanto em sistemas bipartidários quanto multipartidários – podemos identificar, na forma do diagrama a

seguir, as seguintes relações de complementaridade e interseção, e que permitem compreender os distintos papéis representados, onde as superposições indicam o exercício, por cada um dos segmentos, em alguma medida, desses papéis, sem, contudo, abandonarem sua natureza específica:

**Diagrama 2 – Interfaces entre Partidos Políticos, Frentes Parlamentares, Grupos de Interesse e Governo**



Elaboração: Autor.

Assim, estabelecidas as diferenciações e caracterizados o papel e a natureza dos grupos no processo político, empregaremos, ao longo desse trabalho, as expressões *grupos de interesse* e *grupos de pressão* como sinônimas, com o sentido dado por esses autores, particularmente a partir de Berry, Browne e Thomas.

Quanto ao significado de *grupos de pressão* ou *grupos de interesse*, assim consideraremos *as associações de indivíduos ou organizações ou as instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as*

*políticas públicas a seu favor*. Os conceitos derivados, relacionados à atuação dos grupos de interesse por meio das atividades de *lobbying*, serão abordados a seguir.

### 3.2. Grupos de Pressão, *Lobby* e seus Mecanismos de atuação

Tendo em vista a sua natureza e objetivos, a atuação dos grupos ou organizações de interesses se dá por várias formas, sendo uma delas – possivelmente a mais relevante para o objeto desta Tese – o exercício do *lobby* junto aos formuladores de políticas públicas e membros das câmaras legislativas.

*Lobby*, como destaca GRAZIANO (2007:V), é um estigma, mais do que uma categoria de análise. Traduzindo a visão que sustenta essa estigmatização, Woodrow Wilson, em 1913, referindo-se ao poder dos *lobbyists* nos Estados Unidos do início do século XX e ao controle que, segundo ele, as grandes corporações e seus *interesses especiais* exerciam sobre o governo, e ao tratamento favorecido que recebiam, sintetizou a visão negativa associada à atuação dos grupos de interesses, nos seguintes termos:

*“ The special interests have grown up. They have grown up by processes which at last, happily, we are beginning to understand. And, having grown up, having occupied the seats of greatest advantage nearest the ear of those who are conducting government, having contributed the money which was necessary to the elections, and therefore having been kindly thought of after elections, there has closed around the government of the United States a very interesting, a very able, a very aggressive coterie of gentlemen who are most definite and explicit in their ideas as to what they want. (...)”*

*The government of the United States is a foster-child of the special interests. It is not allowed to have a will of its own.*<sup>80</sup>

<sup>80</sup> WILSON, Woodrow. **The New Freedom – A Call For the Emancipation of the Generous Energies of a People**. New York and Garden City: Doubleday, Page & Company, 1913. Disponível em maio de 2007 em <http://www.gutenberg.org/files/14811/14811-h/14811-h.htm>.

Contudo, para que se possa avançar no estudo do *lobby*, é preciso superar esse ponto de vista, e analisar a atuação dos grupos de interesse com objetividade, sem a sombra do senso comum, para o qual toda a atividade dos grupos de pressão é nefasta, e toda a influência, malévola e ilegítima, e que considera os agentes da burocracia e os legisladores meros instrumentos no grande jogo de interesses em torno das políticas públicas.

A origem da expressão é controversa, mas está associada ao acesso aos decisores políticos, nem sempre de forma transparente ou idônea. A sua primeira aparição nos EUA data de 1808 (THOMAS, 2004:151), e o seu sentido está associado a uma prática então comum nos parlamentos.

*Lobby* é uma expressão inglesa que significa “ante-câmara”, “ante-sala”, “vestíbulo”, “saguão”, “sala de entrada”, e refere-se, originalmente, ao corredor dos edifícios parlamentares e áreas de ingresso dos grandes hotéis, onde frequentemente residem os parlamentares. Assim, o seu uso foi consequência do hábito dos que procuravam favores do governo esperarem nos *lobbies*, ante-salas ou salas de esperas ou saguões de entrada para abordar, emboscar ou importunar oficiais públicos para conseguir algo de sua competência em favor do grupo ou organização representada pelo solicitante<sup>81</sup>.

Considerada intraduzível para o português, a expressão é utilizada, desde 1925, para designar o grupo, organização ou associação que busca influenciar decisões, mormente do Poder

---

<sup>81</sup> Segundo THOMAS (2004:151), uma explicação a respeito da origem do termo era a frequência desses solicitantes no *hall* da Câmara dos Comuns na Inglaterra para abordar os membros do parlamento antes de entrarem nas sessões. Rosenthal (1993), porém, argumenta que o uso do termo se deu, primeiramente, para identificar os representantes de associações ativos em Nova Iorque, que literalmente esperavam nos corredores para abordar parlamentares e apresentar suas demandas. Finalmente, uma terceira explicação é que o termo teria se originado durante a presidência de Ulysses S. Grant (1869-1877), o qual mantinha uma suíte no Willard Hotel, em Washington, que usava para satisfazer seu gosto pela bebida, e em cujo *lobby* era abordado pelos solicitantes; o termo se popularizou com as reclamações de Grant, que se referia aos seus demandantes inoportunos como *lobbyists*.

Legislativo, com vistas a aprovar ou impedir a aprovação de proposta, segundo seu interesse, ou buscar a tomada de decisão que seja favorável ao seu interesse, ou ainda o próprio ato de influir nas decisões dos poderes públicos. A expressão é empregada, segundo Thomas (2004:5), como sinônimo, e de forma intercambiada, com a expressão *grupo de interesse*, de modo que, ao se referir a um grupo de interesse específico, frequentemente se emprega a expressão “o *lobby* do setor ‘X’”.

Todavia, essa abordagem não afasta a necessidade de adotar-se, eventualmente, uma definição de *lobby*, sendo admissível a caracterização, para tanto, como grupo de pressão ou interesse, das instituições governamentais, já que participam do processo de políticas públicas para além do exercício de suas funções legais ou regimentais quando, por exemplo, uma entidade governamental atua junto ao Legislativo no sentido impedir, a adoção de uma política que lhe seja desfavorável, ou, pelo contrário, luta para aprovar uma proposição legislativa de seu interesse.

Segundo Dillon (1942:475), os grupos de pressão devem ser diferenciados do *lobby*, embora seja difícil encontrar quem defina *lobby* em separado de *grupo de pressão*. Na opinião da Autora, a “pressão” por um grupo de pressão resulta da organização da opinião pública dirigida contra um órgão do governo; o *lobby*, contudo, é o ponto de ataque sobre um ou mais membros do parlamento ou outros oficiais públicos por pessoas ou interesses sem, necessariamente, estar relacionado a qualquer opinião pública organizada. É o esforço direto para influenciar legisladores através do contato pessoal.

Para Pasquino, a expressão identifica a atividade ou processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. Assim, destaca que

*“Lobbying é, portanto, e, sobretudo, uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes espe-*

*cializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.”*

Com a mesma perspectiva, SCHLOZMAN e TIERNEY (1986:10) não empregam a expressão como substitutivas de *grupos de interesse ou de pressão*, mas conceituam o *lobby* como um tipo particular de atividade, que envolve o contato direto entre interesses organizados e os *policymakers*.

Existem, porém, como ressalta Dillon, três diferenças a serem consideradas: primeiro, o *lobby* é um dos métodos empregados por um grupo de pressão; segundo, o *lobby* é o método formal de representação empregado por um grupo de pressão junto aos membros de uma legislatura ou agência governamental; e, terceiro, o *lobby* faz uso, mas não cria, do apoio que possui, seja ele financeiro ou da opinião pública. Além disso, um *lobby* pode ou não ter um grupo de pressão que o apóie, e um grupo de pressão pode ou não ter um *lobby* que o represente (DILLON, 1942:476).

No mesmo sentido, BERRY (1989:5) alerta para o fato de que há alguns *lobbies* que não são grupos no sentido de haver qualquer tipo de *membership*, como é o caso das empresas (*corporations*), pois seus acionistas e empregados não podem ser considerados “membros” para os fins de caracterizá-las como um grupo de interesse, assim como há entidades, empresas ou escritórios de *lobby* que são, na verdade, organizações de assessoramento<sup>82</sup>.

GROSMAN e HELPMAN (2001:4) compreendem no conceito de *lobbying* todos os grupos de interesses organizados dedicados a “educar e persuadir” os legisladores da “sabedoria” das posições do grupo.

Já Luigi Graziano (2001) propõe as seguintes definições, de forma bastante sintética:

---

<sup>82</sup> Essa definição, no Brasil, poderia ser facilmente aplicada a entidades como o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP.

*A lobby or a lobby organization may be defined as the bearer of interests or cause(s) to be safeguarded; a lobbyist, as an individual, internal or external to the organization, through whom representation is actuated; while lobbying refers to the various techniques and resources that enable the political representation of organized interests.*

Ainda segundo Graziano,

*“Il lobbying é comunicazione posta in essere da personale retribuito da un cliente – impresa, associazione, coalizione o Governo locale. Ha come destinatario Il Congresso o l’Esecutivo, o meglio Il processo decisionale entro le due branche e chi a vario titolo vi partecipa, e come finalità quella d’influire su leggi, regolamenti e un’ampia gamma di altri atti pubblici. Consiste in una catena di attività organizzate, compreso pianificazione e quant’altro sia strategicamente propedeutico alla rappresentanza politica degli interessi” (GRAZIANO, 2007:26).*

Para THOMAS (2004:151-152), um lobista pode ser definido como “*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.

Assim, segundo THOMAS (2004:6), o processo de *lobbying* envolve a meta de influenciar a política pública através de três estágios básicos: a) ganhar acesso ao *policymaker*; b) criar uma atitude entre os *policymakers* que conduza às metas do grupo de interesse; e c) influenciar os *policymakers* em benefício do grupo.

Esse processo assume diversas formas, indo dos contratos diretos entre os grupos e os *policymakers* (“*insider lobbying tactics*”) até a conexão de um grupo com membros de um partido no poder, e ainda interações indiretas através de demonstrações e protestos.

Em função dessas características, Thomas define *lobbying* como

*“The interaction of a group or interests with policy makers, either directly or indirectly, that has a view to influencing current policy or creating a relationship conducive to shaping future policy to the benefit of that group or interest.” (THOMAS, 2004:6).*

Essas definições conduzem à descrição do objetivo geral das organizações de *lobby*: influenciar as decisões tomadas pelas autoridades governamentais por meio de informação, da ação coletiva e de outras estratégias. O *lobby* é, em parte, representação formal sob a forma de um mandato recebido do grupo em cujo nome o lobista opera, e em parte informal, à medida que esses representantes privados não têm à sua disposição os canais formais de comunicação e tampouco o reconhecimento institucional conferido aos representantes eleitos (GRAZIANO, 2001:1).

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

Assim, para os objetivos desta Tese, adotaremos, como definição das atividades de *lobbying*, a interação de um grupo ou interesse com os *policymakers*, direta ou indiretamente, com vista a influenciar políticas em curso ou criar um relacionamento que conduza à formulação de uma política que beneficie esse grupo ou interesse

Como tal, o *lobby* é consequência, e não causa; é meio, e não fim; e é uma prática, e não um sistema de valores. Submete-se ao objetivo, aos princípios e as valores de um grupo de interesse, ou, antes, de um interesse organizado, e é nesse sentido que sua submissão a normas e regras deve ser considerada, disciplinando os meios e mecanismos empregados para o exercício da influência, num contexto em que a sua institucionalização permite, respeitando as diferenças, aproximar as condutas dos *lobbies* das condutas dos representantes formais eleitos pela sociedade, no que se refere ao seu controle público e transparência.

A fim de melhor compreendermos como se dá esse processo, trataremos, no item a seguir, da forma com os interesses organizados exercem essas atividades.

### 3.3. Grupos de pressão, *lobby* e democracia

A prática do *lobbying* é importante instrumento no âmbito do sistema democrático, à medida que provê um fórum para a resolução de conflitos entre pontos de vista diversos e concorrentes e institui um sistema de “*checks and balances*” que permite a competição entre os grupos de interesse. Além disso, provê informação, análise e opinião para legisladores e líderes de governo permitindo tomada de decisão informada e equilibrada. Assim, os *lobbyists* podem ajudar a tornar o processo legislativo mais eficiente provendo dados e assessoramento acurado sobre os efeitos da lei e os *policymakers* locais, estaduais ou federais de pontos de vista em assuntos de políticas públicas.

Em termos gerais, os grupos podem exercer duas formas de pressão: aberta ou oculta.

No caso da pressão aberta, que envolve as atividades de *lobby* e seus instrumentos, a atuação se dá diretamente sobre o decisor, sob a forma de assessoramento ou consulta ou prestação de informação, ou ainda de formas diretas de pressão econômica ou política, inclusive a ameaça, ou, indiretamente, através dos efeitos de sua atuação sobre a opinião pública, envolvendo tanto a persuasão (por meio de campanhas de propaganda) quanto o constrangimento (de que são exemplos as greves, os boicotes, as barricadas, as manifestações públicas, etc). A pressão oculta, no entanto, se manifesta por meio das relações privadas, passando pelo clientelismo, nepotismo, troca de favores, ofertas de emprego (*revolving doors*), captura, e mesmo da corrupção, inclusive compra de votos, subornos, financiamento eleitoral ilícito e outras formas.

No entanto, como esclarece GRAZIANO (1997), “*fazer lobby não é apenas exercer pressão*”. A pressão, embora essencial,

é o último estágio de um processo multifacetado do qual fazem parte a reunião de informação, a preparação de projetos de política e a estratégia para a sua defesa, a busca de aliados e outras providências.

A participação dos grupos de pressão no processo político, ainda que considerada positiva no âmbito da tradição pluralista, tem suscitado vivos debates e polêmicas, em face de sua associação a problemas como os abordados por Olson e que, ao final, conduziram à sua visão pessimista do pluralismo. Mais do que isso, tem até sido considerada um perigo para a democracia, ao evidenciar a própria corrupção no âmbito do sistema representativo, além da usurpação da legitimidade pelos grupos mais poderosos ou influentes.

Ademais, não se trata de instituições inerentemente democráticas, como conclui C. Wright Mills ao analisar o processo pelo qual as associações voluntárias, ao mesmo tempo em que se ampliavam e se tornavam eficientes, tornavam-se também inacessíveis aos indivíduos, reduzindo a sua influência e acesso ao poder decisório quando, em tese, deveriam existir como canais de representação de interesses (Mills, 1962:363-364), confirmando a “Lei de Ferro” de Michels. A atuação dos grupos de interesse, assim, reflete padrões de dominação e controle e de representação que reproduzem, em grande medida, as disfunções do sistema representativo em geral.

Sob o prisma de sua relação com a democracia, salienta Pasquino que a atividade dos grupos de pressão, embora seja mais fortemente identificada com esse regime, ocorre, conforme a Teoria dos Grupos, mesmo dentro dos sistemas totalitários. Mas a possibilidade de organização e a possibilidade de pressionar, não apenas do ponto de vista formal, mas efetivo, são condições essenciais para a atividade dos grupos de pressão, que fazem com que sejam, em sentido estrito, ***organizações típicas dos sistemas democráticos***. E, com efeito, a partir do século XX, afirma Pasquino, os grupos de pressão aparecem como

elemento *ineliminável* do processo político dentro dos sistemas democráticos.

Uma questão que se coloca é quais seriam as garantias necessárias para que os grupos de pressão operem como instrumento de estabilidade e desenvolvimento democrático e não como fator de degeneração. Como Keynes já apontava em 1926, a existência dos grupos de interesse não seria, necessariamente, um indicativo de que sua atuação se dirigisse ao atendimento do interesse público:

*“It is not a correct deduction from the Principles of Economics that enlightened self-interest always operates in the public interest. Nor is true that self-interest is enlightened; more often individuals acting separately to promote their own ends are too weak to attain even these experience does not show that individuals, when they make up a social unit, are always less clear-sighted than when they act separately” (Keynes, 1926, apud Schmitter, 1974:109).*

Keynes, ao tentar prever o futuro da democracia liberal, apostava no processo de delegação de poderes pelo Parlamento, dotando os grupos de interesse de maior autonomia, como uma forma pela qual se poderia alcançar um meio mais eficaz de solução de problemas coletivos. Assim, os atores políticos poderiam ser levados a cooperar uns com os outros na busca de soluções negociadas:

*“I believe that in many cases the ideal size for the unit of control and organization lies somewhere between the individual and modern State. I suggest, therefore that progress lies in the growth and recognition of semi-autonomous bodies within the State – bodies whose criterion of action within their own filed is solely the public good as they understand it, and from whose deliberations motives of private advantage are excluded, through some place it may still be necessary to leave, until the ambit of men’s altruism grows wider, to the separate advantage of particular groups, classes or faculties – bodies which in the ordinary course of affairs are mainly autonomous within their prescribed limitations, but are subject in the last resort to the sovereignty of democracy expressed through Parliament (Keynes, 1926, apud Schmitter, 1974:110).*

Essa proposição parte, necessariamente, do pressuposto de que as forças em conflito são capazes de atuar na direção do “interesse público”, a partir de um papel diretor mais efetivo do Estado no sentido de exercer uma “inteligência diretiva” sobre os negócios privados.

A diversificação das organizações voltadas à defesa de interesses é, como salienta Offe (1989, *apud* Reis, 1995:433), uma característica das economias industriais avançadas. Contudo, para esse autor, nessas economias tais organizações têm o poder de interferir na execução das políticas públicas de forma anti-funcional, o que levaria à necessidade de impedir a sua entrada. Para Offe, no entanto, essas organizações representativas seriam ao mesmo tempo, *indispensáveis* para a política pública, porque deteriam o monopólio da informação relevante e, fundamentalmente, uma grande capacidade de controlar os seus membros e deveriam portanto, ser transformadas em componentes integrantes dos mecanismos mediante os quais a política é formulada. Nesse contexto, sua função positiva é tão significativa quanto seu potencial de obstrução, e o segredo consistiria em utilizar a primeira e, ao mesmo tempo, evitar que a política pública fosse exposta ao segundo.

Berry (1989), coloca essa discussão no contexto do que chama de “Dilema Madisoniano”, uma vez que, para Madison, o controle da “violência das facções” era uma necessidade fundamental para a construção da União que viria a dar origem aos Estados Unidos. Segundo a visão de Madison, eliminar as facções seria um remédio pior do que conviver com elas, pois a liberdade era essencial à vida política, e não poderia ser sacrificada por dela tirarem proveito as facções. Assim, não sendo possível atacar-lhes as causas, seria necessário corrigir-lhes os efeitos, para impedir que uma facção especialmente poderosa pudesse eventualmente tiranizar as demais na sociedade. Esse objetivo só poderia ser alcançado mediante a implementação de uma estrutura de governo representativo, republicano, com repartição

de competências entre os níveis estadual e federal, e mediante a competição e o equilíbrio entre as facções em disputa.

No entanto, como lembra Berry, a estrutura governamental estadunidense não conseguiu impedir que alguns interesses obtenham vantagens às expensas de outros, em função da posse de maiores recursos e capacidade de representação por meio de grupos, enquanto, por outro lado, os mais pobres sofreram as consequências de não contarem com as mesmas condições de representação. E o acelerado crescimento dos grupos de interesse e das atividades de *lobby*, colocaram novamente em cena os problemas apontados por Madison. Em uma sociedade aberta como a dos Estados Unidos, em que as pessoas têm o direito constitucional de expressar seus pontos de vista, peticionar ao governo e organizar-se em defesa de suas causas, alguns segmentos podem atuar com vistas a interesses apenas egoísticos, bem como levar o governo a adotar políticas que beneficiam pequenas parcelas da sociedade às expensas do seu conjunto. E, com efeito, muitos estudiosos concordam que os grupos de interesse são uma parte problemática da política, embora haja pouco consenso sobre o que possa ser feito para solucionar esse problema. O dilema, assim, persiste: os grupos de interesse são uma ameaça tanto quanto são uma expressão da liberdade.

A visão negativa sobre os grupos de pressão foi, também, salientada por Truman, quando se referia à preocupação quanto ao papel desempenhado por eles quando, por exemplo, grupos de fazendeiros induziam o governo a gastar centenas de milhões de dólares para manter o preço dos alimentos e manter os excedentes da produção agrícola fora do mercado, enquanto muitos residentes urbanos tinham dificuldades para prover o próprio sustento, assim como sindicatos de trabalhadores conseguiram impedir o barateamento do custo da construção, mantendo elevados os custos das habitações (Truman, 1971:11). Em comportamentos dessa espécie, a cooperação entre grupos em seu próprio benefício levaria o cidadão comum à indignação e a concluir que qualquer grupo poderia obter o que quisesse do Governo

apenas enviando aos seus agentes “enxurradas” de cartas e telegramas, colocando em xeque os valores do sistema democrático e do governo representativo<sup>83</sup>.

Mills também considerava, sob o prisma político, problemática a captura do processo decisório governamental pelos *lobbies*, como consequência da força da influência dos grupos, intrínseca à sua concepção de que a “elite do Poder” é capaz de moldar as políticas em seu benefício, e ainda mais quando essa influência se instala no âmbito do Executivo:

*Se a política governamental resulta da interação de interesses de grupo, devemos indagar: que interesses fora do governo são importantes, e que departamentos governamentais servem a esses interesses? Se forem muitos, e se chocarem, então evidentemente todos eles perdem força e o departamento em questão ganha uma certa autonomia, ou é neutralizado. No setor legislativo, muitos interesses concorrentes, especialmente os locais, se chocam, frequentemente, num impasse. Outros, no nível das grandes empresas nacionais, nunca chegam a ser claros, mas o congressista, como criatura política e social, os compreende. Mas no departamento executivo, um número de interesses pequenos e coerentes são frequentemente os que influem, e se instalam dentro do departamento ou anulam sua ação. Assim, as repartições regulamentadoras, como observou John Kenneth Galbraith, ‘tornam-se, com algumas exceções, um braço da indústria que estão regulamentando, ou a ela ficam servis’. A ascendência do Executivo, além do mais, relegou a ação – e a inação – legislativa a um papel secundário na criação da política, ou a submete à vontade do Executivo. O cumprimento das leis representa hoje uma orientação política, e a própria legislação é frequentemente preparada pelos membros do setor executivo do Governo (Mills, 1962:311).*

---

<sup>83</sup> Apesar disso, na opinião de Olson (1999:138), Truman desenvolveu uma visão benigna dos resultados das políticas de pressão grupal porque entendia que a maioria dos grupos de pressão ficaria enfraquecida e dividida nas situações que esses grupos pedissem demais da sociedade, desde que seus membros pertencessem também a outros grupos com diferentes interesses (*overlapping*) o que faria com que tendessem a se opor a exigências excessivas, e porque via os grupos potenciais como capazes de mobilizar-se e se organizarem para combater os interesses especiais em caso de surgirem excessos. Desse modo, a própria existência dos grupos em potencial seria um meio de controle.

Essa abordagem é, assim, um embrião da “teoria da captura”, uma das variantes da moderna teoria dos grupos desenvolvida pela chamada “Escola de Chicago”, que, a partir dos trabalhos de Stigler (1971), Peltzman (1974)<sup>84</sup> e Becker (1983), concentrou-se no impacto da regulação do governo na alocação de recursos. A partir da teoria da regulação econômica desenvolvida por Stigler e Peltzman, desenvolveram-se concepções filiadas à Escolha Racional sobre o comportamento dos grupos que os consideram contendores num processo de disputa em que nenhum dos competidores consegue tudo o que quer<sup>85</sup>.

Economistas como Gary Becker, divergindo da visão negativa de Olson quanto aos grupos de pressão e os efeitos negativos economicamente de sua proliferação, desenvolveram teorias para explicar esse comportamento. Para Gary Becker, adotando uma perspectiva pluralista em sua teoria da competição dos grupos de pressão, a atuação dos grupos é um fator positivo, contribuindo para o atingimento de níveis maiores de eficiência econômica. Segundo Becker,

*“The almost universal condemnation of special interest groups includes the recent allegation by Olson (1982) that they are responsible for sluggish growth and the eventual decline of nations. Most of the condemnation is based on the many redistributions to special interest groups that reduce social output because of dead weight costs of taxes and subsidies.”*  
(Becker, 1985:101-102)

Para Becker, a condenação aos grupos de interesse é excessiva, e não considera o efeito positivo que a atuação dos grupos teria sobre a definição das políticas públicas, embora reconhe-

<sup>84</sup> Peltzman, S. 1976. *Toward a More General Theory of Regulation*. **Journal of Law and Economics** 19 (August), p. 211-40.

<sup>85</sup> Em sua teoria da captura, Stigler ([1971] 1988) propõe a hipótese de que cada segmento (“industry”) ou ocupação que tenha poder suficiente para utilizar o Estado procurará controlar a entrada de concorrentes, e buscará formatar a política regulatória de modo a retardar o crescimento de novas firmas; para tanto, buscará apoio político nos partidos, e pagará o preço que eles requerem (votos e recursos). Assim, a regulação é “adquirida” pela indústria e é desenhada e operada, primordialmente, para seu benefício.

ça que a condenação dos grupos de interesse é mais justificável quando o acesso à influência política é muito desigual:

*“Therefore, the condemnation of special interest groups is excessive because competition among these groups contributes to the survival of policies that raise output: favorably affected groups tend to lobby more for these policies than unfavorably affected groups lobby against. Indeed, no policy that lowered social output would survive if all groups were equally large and skillful at producing political influence, for the opposition would always exert more influence than proponents. The condemnation of special interest groups is more justified when there is highly unequal access to political influence. Powerful groups then can secure the implementation of policies that benefit them while reducing social output, and can thwart policies that harm them while raising output.” (Becker, 1985:102).*

Em geral, considera-se que sistemas democráticos contemporâneos funcionariam pior se não existissem os grupos de pressão, uma vez que os partidos políticos tendem a concentrar-se em problemas políticos em larga escala numa medida não muito frequente e em ocasiões limitadas às eleições. Como afirma Pasquino, embora não se possa avaliar com segurança se as decisões tomadas por intervenção dos grupos de pressão seriam mais consoantes com o interesse público ou geral, pode-se supor que as decisões tomadas sem a intervenção dos grupos de pressão, embora menos custosas em termos de tempo e de complexidade de consultas, seriam mais custosas no que diz respeito à aquisição de informações e de conhecimentos necessários, assim como em termos de aplicação frente à resistência dos grupos não consultados.

Os grupos de pressão, com foco em questões mais imediatas, operam de uma forma mais constante e mais específica, proporcionando uma participação mais significativa a seus associados do que a atividade partidária. Para Becker, os grupos contribuem para a própria definição do sistema político, sendo a liberdade da competição entre eles uma característica do sistema democrático:

*“If special interest groups are crucial to the political process, political systems would be largely defined by their activities and opportunities. Democracies have competition among groups with relatively equal political strength, while totalitarian and other nondemocratic systems have*

*restricted competition among groups with highly unequal strength. Redistribution in democracies (and other systems) would be guided not by social welfare functions or other measures of social fairness, but mainly by the altruism, selfishness, envy, and morality of the more powerful interest groups.*

*In democracies so defined, a few pressure groups cannot easily obtain very large subsidies (although many groups may each obtain relatively small subsidies), since I have shown that large subsidies stimulate countervailing pressure by those taxed to finance the subsidies. In totalitarian systems, on the other hand, a few groups can more readily use the state to raise substantially their well-being because other groups are not permitted to form effective opposition.” (Becker, 1985:102).*

Trata-se, portanto, de um problema complexo, admitindo múltiplas abordagens, e que não comporta uma visão maniqueísta. Nessa direção, V. O. Key, em sua obra *Politics, Parties and Pressure Groups*, expressa a concepção de que os objetivos dos grupos de pressão podem ser bons ou ruins, podendo o grupo ser animado pelo propósito moral mais elevado, ou ainda pelo mais estreito tipo de ganho setorial<sup>86</sup>. Para V. O. Key (1964:130), o próprio termo “pressão” pode ser mal interpretado, pois  *muito do que os grupos fazem não envolve influenciar o Congresso*, nem tampouco é correta a noção de que os grupos invariavelmente buscam “privilégios indefensáveis”: seus objetivos se espalham por um largo espectro do bem e do mal, assim como os motivos da humanidade. Desse modo, o ponto de vista de que os grupos de pressão são “tumores” no corpo político é inadequado – ao contrário, para Key uma conclusão mais segura é a de que os grupos se desenvolvem para preencher “falhas” no sistema político.

Qualquer que seja o ânimo de um grupo de pressão, o seu objetivo básico, como aponta Truman, é o acesso ao poder, pois o poder não pode ser alcançado por um grupo de interesse político ou seus líderes sem acesso a um ou mais pontos chave de decisão no governo. Assim, diz Truman, *“toward whatever institution of government we observe interest groups operating, the common feature of all their efforts is the attempt to achieve effective access to*

<sup>86</sup> V. O. Key, apud Truman (1971:39).

*points of decisions*” (Truman, 1971:264). Com vistas a apresentar suas demandas, os grupos de interesse político buscarão acesso aos pontos-chave de decisão no interior dessas instituições.

Na busca pelo poder e influência, interferem inúmeros fatores no sentido de assegurar o grau de sucesso de uma organização de interesses, cujo peso varia conforme as condições do sistema político, tais como a diferenciação estrutural da sociedade, o grau e o tipo de *consenso social*, a legitimidade dada aos grupos de pressão, a cultura política, a forma como se estrutura e opera o sistema partidário e o papel e a estrutura do Poder Executivo. Para Latham, um fator essencial era o grau de organização do interesse: nas disputas entre grupos para dominar, neutralizar ou conciliar a parte de seu ambiente que lhes interessa mais diretamente, o balanço da influência favorece os grupos organizados frente aos desorganizados, e em favor dos mais eficientemente organizados contra os menos eficientemente organizados. Sendo a organização a *concentração do poder*, um poder concentrado será mais eficiente do que um poder difuso e não concentrado, portanto mais fraco (Latham, 1965:31).

Orientados ou não pelo interesse público ou por objetivos nobres, a atuação dos grupos de pressão segue os padrões gerais da dinâmica das relações entre os atores apontada por Rua (s/d), a partir dos conceitos empregados por Rapoport (1980): lutas, jogos e debates<sup>87</sup>. No caso das lutas, que ocorrem no âmbito das arenas redistributivas, além do resultado do chamado “jogo de soma-zero”, situação na qual os “jogadores” têm interesses diametralmente opostos e onde, para que um ator ganhe, o outro tem que perder, e onde o ganho de “A” corresponde à

---

<sup>87</sup> As características de cada um desses modos de conflito são apontadas por Rapoport nos seguintes termos: nos jogos, existe uma “cooperação” entre os adversários, o objetivo não é a sua eliminação, mas, seguindo as “regras do jogo”, ser “mais esperto” que o adversário; na luta, que é despida da racionalidade dos adversários, e que se dá de forma reativa, o objetivo é “fazer mal ao adversário” ou assegurar a própria sobrevivência. Finalmente, no debate, o objetivo é “convencer” o adversário, fazendo que adote o nosso ponto de vista, por meio tanto de técnicas empregadas nas lutas quanto nos jogos (Rapoport, 1980:14-16).

perda de “B”, e vice-versa, também podem ocorrer acomodações de interesses de forma que se tenha uma situação onde um lado não ganhe tudo, nem o outro lado perca tudo, reduzindo-se os custos do enfrentamento. Ou, ainda, pode dar-se a situação de “acomodação”, em que um dos atores adota a estratégia de adiar o confronto do momento da decisão para o da implementação, quando a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis.

Trata-se, nesse caso, de uma clássica alternativa empregada pelos grupos de interesse que integram uma *policy community*. Em caso de derrota, colocam-se duas opções: aceitá-la e aguardar o momento futuro em que possa ser vencedora em outro tema, uma vez que, num jogo continuado sempre há a esperança em um ganho futuro que poderá compensar as perdas presentes; ou buscar caminhos alternativos onde a política pública possa ser influenciada (Richardson, 2000:1011).

Os jogos, situação típica no mundo da política, exemplificados pelas negociações, barganhas, conluios e coalizões de interesses, caracterizam-se pela lógica de vencer o adversário em uma situação específica, mas sem eliminá-lo totalmente do processo, podendo o mesmo vir a ser um aliado num momento posterior. Os debates, por sua vez, são as situações onde cada um procura convencer o outro da adequação das suas propostas, sendo o vencedor quem se mostra capaz de transformar o adversário em um aliado. Nessa situação, segundo Rua, prevalece a lógica da persuasão e o uso do conhecimento técnico como recurso de convencimento, envolvendo a análise e a argumentação, mas também o “intercâmbio”, que envolve a troca de favores, de apoios e até mesmo de benefícios, como dinheiro, cargos, bens, etc. Mas, quando nem uma nem outra forma funcionam, até mesmo a ameaça se torna um recurso empregável, remetendo ao risco da imposição de danos ou prejuízos ou suspensão de favores ou benefícios. Finalmente, existe também como forma de atuação a pressão pública, que inclui desde manifestações pela imprensa, até atitudes radicais como greves de fome, além

de manifestações coletivas, pacíficas ou violentas, capazes de causar constrangimento, mobilizar a opinião pública e chamar a atenção tanto da imprensa quanto, eventualmente, de atores internacionais para o problema.

A forma como tais pressões se materializam e expressam observa, em geral, o modelo incremental defendido por Lindblom (1959), para o qual os ajustes decorrentes do processo de interação entre os grupos permitem alcançar as soluções mais adequadas aos problemas de política pública, pois as políticas evoluem como uma resposta a uma larga gama de interesses. Nessa concepção, o padrão incremental de *policy making* se ajusta ao padrão de múltiplas pressões, tornando mais fácil a um grupo antecipar o movimento que outro fará, permitido também que correções sejam efetuadas para corrigir injustiças, uma vez que as políticas não são feitas de uma só vez, mas adaptadas continuamente em um processo em que quem perde numa rodada poderá ganhar em outra, de modo que as perdas não podem ser vistas como definitivas (Lindblom, 1959:85-86). As atividades dos grupos de interesse, dentro da burocracia, segundo Lindblom, proporcionam uma modalidade importante de solução de problemas pela interação, quando a análise é impossível, permitindo que, de forma incremental, sejam construídas soluções adequadas à complexidade das situações (Lindblom, 1981:78).

A atuação dos grupos de interesse depende, ainda, de sua natureza e objetivos. A enorme diversidade desses grupos no mundo moderno dificulta uma classificação objetiva, e inúmeros autores propuseram critérios de classificação. Meynaud (1966:15-16) propõe que a classificação deve refletir as estruturas sociais e econômicas e as querelas ideológicas do país considerado, e dividiu os grupos em duas categorias básicas, com o fito de colocar “ordem numa matéria já de si complexa”: organizações profissionais (patronato, agricultura e trabalhadores) e agrupamentos de vocação ideológica, voltados à defesa de posições “espirituais ou morais”, à promoção de causas ou afirmação

de teses, adotando, para tanto, nesse caso, uma forma “bastante vaga mas flexível”.

Outros autores propõem uma classificação baseada na motivação da ação política. Herring, com base em suas observações levadas a cabo no final da década de 1920, propôs a seguinte classificação: a) grupos de indústria e comércio; b) grupo de interesses agropecuários; c) grupos de trabalhadores; d) grupos de empregados federais; e) grupos de entidades profissionais; f) grupos de mulheres; g) grupos de causas diversas; e h) grupos-nacionalistas e internacionalistas (Herring, apud Aragão, 1994:46). Com sentido semelhante, mas sob a perspectiva mais recente, Ornstein e Elder (1978, apud Aragão, 1994:46), propõem classificar os grupos na forma a seguir: 1. Grupos empresariais; 2. Grupos de Trabalhadores; 3. Grupos Educacionais; 4. Grupos Agropecuários; 5. Grupos Ambientais; 6. Grupos de Cidadãos Idosos; 7. Grupos de Interesse Público; 8. Grupos de Direitos Civis; 9. Grupos de Mulheres; 10. *Lobby* Estrangeiro; 11. *Lobbyists* do Poder Executivo.

Segundo Schlozman e Tierney, os grupos podem ser classificados quanto à sua composição, em duas grandes categorias: os que são compostos por membros individuais – sejam eles *pe-soas* ou *organizações* – e aqueles que, embora não tenham “membros” em sentido estrito, atuam na representação de interesses que são mais amplos do que os seus próprios. A tabela a seguir evidencia os tipos de grupos de interesse quanto a esse critério de classificação:

**Tabela 1- Classificação de Grupos de Interesse segundo Composição (EUA)**

QUANTO À COMPOSIÇÃO	QUANTO AO TIPO	EXEMPLOS
Organizações de membros ("membership organizations")	Associações de Organizações de Representação Empresarial ("peak business associations")	U.S. Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers, National Federation of Independent Business, Business Roundtable
	Associações de negócios ("trade associations")	American Bankers Association
	Sindicatos de Trabalhadores ("labor unions")	AFL-CIO – American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, United Steelworkers of America, American Federation of Teachers, American Federation of State, County and Municipal Employees
	Grupos Agrícolas ("farm groups")	National Grange, American Farm Bureau Federation, National Farmers Union
	Associações Profissionais ("professional associations")	American Society for Personnel Administration, Financial Executives Institute, American Nurses Association, American Society of Mechanical Engineers, American of Public Welfare Attorneys, American Medical Association, American Bar Association
	Grupos Cívicos, Grupos de Advocacia e Grupos de Causas	Sierra Club, American Civil Liberties Union, National Tax-Limitation Committee, National Taxpayers' Union, Common Cause, Children Welfare League of America, National Association of the Deaf, National Right to Life Committee, Public Citizen, American Conservative Union, Consumer Union, Center for Public Integrity.
	Grupos de Direitos Cívicos e Organizações de Bem Estar Social	National Association for the Advancement of Colored People, American Civil Liberties Union, National Urban League, Women's Equity Action League, National Organization for Women, National Rural Housing Coalition
	Coalizões	National Coalition for Bankruptcy Reform, Clean Air Working Group, Committee of Railroad Shippers,

QUANTO À COMPOSIÇÃO	QUANTO AO TIPO	EXEMPLOS
Organizações Singulares (“non-embership organizations”)	Corporações	Exxon, IBM, Microsoft, Firestone, General Eletric, General Motors
	Empresas de Advocacia de Interesse Público (“public interest Law firms”)	Center for Law and Social Policy, Pacific Legal Foundation, Media Access Project, National Prison Project

Fonte: Autor, a partir de Schlozman e Tierney, 1986.

No entanto, alertam Schlozman e Tierney (1986:39) para o fato de que, embora distintos quanto à composição, esses grupos podem, muitas vezes, atuar de forma muito semelhante, valendo-se das mesmas estratégias. As diferenças na abordagem política decorrem, mais frequentemente, das diferenças de recursos à sua disposição, ou dos assuntos que enfrentam e sua situação frente à legislação tributária. Assim, por exemplo, a *American Medical Association – AMA*, embora tenha maior afinidade com outras instituições, por força de sua natureza de associação voluntária de profissionais, age com frequência de forma mais próxima de uma grande corporação, que busca defender interesses econômicos.

Um segundo critério classificatório é a abrangência da agenda: nesse sentido, os grupos podem classificar-se como *grupos de assunto singular* (“*single-issue groups*”), que perseguem um único tema, ou poucos temas, frequentemente em torno de causas sociais, mas também econômicas, como a *U.S Wheat Associates*; e os *grupos de assuntos múltiplos* (“*multiple issue groups*”), que trabalham com um espectro amplo de temas, como a *Computer and Business Equipment Manufacturers Association*, diversas corporações, como a *R. J. Reynolds Industries*, e entidades como a *Americans for Democratic Action* e a *Americans for Constitutional Action*.

Uma categoria específica identifica, ainda, os grupos de interesse governamentais. Nos EUA, os interesses de governos estrangeiros são representados por *lobby agents* contratados no país para a defesa de seus interesses afetados pelas políticas go-

vernamentais. As agências e departamentos do Poder Executivo, inclusive a Casa Branca, também se fazem presentes no *lobby* junto ao Legislativo, mantendo *oficiais de ligação legislativa* a fim não somente de apoiar e defender as iniciativas do Governo, como também de influenciar os congressistas na direção de seus interesses setoriais, inclusive orçamentários, e amenizar as pressões sobre o Executivo e suas agências nas *oversight hearings*, do mesmo modo que os grupos privados de interesse. Da mesma forma, o *lobby* intergovernamental atua na defesa dos interesses dos Governos estaduais e municipais, por meio de entidades como o *Council of State Governments*, a *National Association of Counties*, a *U.S. Conference of Mayors*, a *International City Management Association* e a *National League of Cities*.

Kingdon (1995), por seu turno, sugere uma classificação dos grupos de interesse em grandes grupos, por critério de relevância: negócios e indústria, profissional, trabalhadores, grupos de interesse público e agentes governamentais. O primeiro grupo é, segundo Kingdon, o mais importante de todos. Em seguida, os grupos profissionais, como a *American Medical Association*, são os mais relevantes. Os trabalhadores, embora menos envolvidos em atividades de *lobby* do que os anteriores, têm também grande importância. Por fim, grupos de interesse público, como ambientalistas e consumidores, atuam intensamente com vistas a influenciar a agenda de políticas públicas. Quanto aos agentes e oficiais governamentais, inclui, além dos representantes de agências federais, também representantes de estados e municípios.

Pasquino aponta como um importante fator de influência sobre a atuação dos grupos o volume de recursos à sua disposição, tais como a dimensão de possíveis representados (*membership*), a riqueza, a qualidade e a amplitude de conhecimentos, e a representatividade. O fato de seus associados e líderes da organização provirem de estratos sociais superiores também é elemento facilitador do sucesso, quando o grupo procura promover fins que não estejam em conflito com os valores sociais

dominantes e quando o grupo é considerado legítimo pelos *decision-makers*. Porém, como nem todos os grupos possuem a mesma quantidade de recursos, precisam a cada momento fazer uma avaliação real dos recursos que detêm e das suas táticas de ação, visando melhor explorá-los e obter uma posição mais favorável.

Esse conjunto de fatores leva a que os grupos possam influenciar não somente os *decision-makers*, mas, a partir da posse e uso de conhecimentos e da representatividade da organização, o *tipo* de decisões a serem tomadas e *como* serão aplicadas.

A dimensão da *membership* e sua coesão são recursos de influência particularmente eficientes sobre os partidos políticos, por exemplo, na medida em que influenciam a própria representação política, por meio da força ou influência eleitoral e da capacidade de eleger membros do grupo de pressão como representantes políticos, como exemplificam a bancada sindical, a bancada evangélica, a bancada ruralista e outras.

Os *conhecimentos* são importantes quando necessária a influência, a partir da *expertise*, no processo de elaboração de leis ou regulamentos, quando parlamentares ou órgãos ministeriais não detêm a necessária preparação, e ainda na fase de *aplicação* das leis, sobretudo quando não são rigidamente formuladas e permitem aos burocratas a elaboração de regulamentos necessários.

Do ponto de vista dos conhecimentos, Truman enfatiza a necessidade de informação pelos políticos legisladores e a habilidade dos grupos de provê-las. Qualquer político, seja legislador, administrador ou julgador, seja eleito ou nomeado, é obrigado a tomar decisões guiadas, em parte, pelo conhecimento relevante que esteja disponível. O político, afirma Truman, está continuamente necessitando de informação corrente, uma vez que está à mercê das mudanças à medida que elas acontecem, e espera-se que tenha capacidade de julgamento em todas as matérias e sobre quaisquer assuntos, sob pena de prejuízos em sua reputação, ameaças à sua liderança e, ao final, derrota eleitoral. Daí, o le-

gislador está constantemente necessitando de informações relevantes, e o acesso será disponível ao grupo de interesse político na proporção de sua habilidade em atender a essa necessidade (Truman, 1971:334-335). Entre essas informações, incluem-se, em circunstâncias politicamente ambíguas, indicações das consequências de apoiar ou opor-se a uma determinada medida. Embora esse tipo de informação seja raramente recebido sem reservas, dada a tendência a que tais efeitos sejam exagerados pelos grupos conforme seus interesses, ele é relevante, e cabe ao legislador aplicar uma “taxa de desconto”, considerando a origem da informação e seu conhecimento de sua “*constituency*”. Dada essa tendência ao exagero, um grupo poderá ter acesso privilegiado se apresentar por meio de agentes com reputação de realismo e seriedade.

A relevância do conhecimento especializado é também destacada por Graziano:

*“Mais importante ainda é que os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação. Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades científicas” (Graziano, 1997).*

A representação técnica e especializada diferencia o *lobby* da representação não especializada exercida pelos políticos eleitos. Assim, o diferencial dos lobistas é a posse de informações e conhecimentos técnicos e políticos especializados (no sentido do conhecimento dos aspectos técnicos de áreas específicas de política) que não somente é útil como, às vezes crucial, na definição da legislação e da regulamentação administrativa (Graziano, 1997).

Na visão de Lindblom, o exercício da persuasão é um meio fundamental de emprego de autoridade dos grupos de interesse com vistas ao exercício da influência: os grupos de interesses desenvolvem, por vezes, grande capacidade de persuasão, por meio da análise parcial dos problemas e pela posse de conheci-

mentos especializados, dos quais os congressistas e o governo, muitas vezes, dependem para sua análise das implicações das políticas em exame. Também a função de pesquisa e consultiva dos grupos de interesse é de utilidade para os legisladores, que não têm tempo nem o desejo de estudar e expor os assuntos de forma concisa, dependendo, muitas vezes, da assistência desses grupos.

A importância da *representatividade* é vinculada tanto ao fato de ser a liderança do grupo a real expressão da base, gozando de sua confiança e sendo receptiva às suas exigências, quanto à expressão numérica dos representados, ou sua importância. Ela permite acesso privilegiado aos *decisionmakers*, seja formal ou informal, e institucionalizado onde existem organismos de participação e consulta, legitimando as atividades dos grupos de pressão, ou pelo menos tornado-as menos ilegítimas. Os organismos consultivos exercem um importante papel, permitindo a atuação, por meio de representações ou participação técnica, de representantes dos grupos de pressão mais importantes, as associações de cúpula, cuja função envolve tanto estimular o acolhimento das questões em etapas prévias do processo decisório, quanto evitar que a demanda se torne um problema político, no terreno das controvérsias partidárias.

Sobre esse tipo de instituição, Alan Cawson (apud Reis, 1995: 427) ressalta a necessidade de distinguir o relacionamento “lobístico” entre grupos de pressão e governos do relacionamento institucional entre Estado e grupos corporativos. Dessa forma, seria caracteristicamente “**pluralista**” a relação entre grupos de pressão e governos mediada pelas atividades de *lobby*, enquanto seria “**corporativista**” a relação mediada institucionalmente por instrumentos formais de participação e concertação. Em nossa visão, contudo, tal distinção não tem sustentação, uma vez que as atividades de *lobby*, entendidas em sentido amplo, podem ser exercidas tanto num contexto *pluralista* onde inexistam instituições formais quanto por meio da apropriação e uso dos canais

formais de participação e concertação existentes num contexto *corporativista*.

Assim, em ambos os casos um grupo efetivamente representativo reduz os custos de decisão, simplificando as operações de consulta entre Governo, burocracia e grupos. Lindblom considera este aspecto relevante para a influência dos grupos, em vista da necessidade de soluções resultantes de interação, em lugar de soluções analíticas, para os problemas relacionados com as políticas. A interação e o processo de negociação por meio da concessão de direito de participação no processo decisório aos líderes dos grupos de interesse que parecem representar interesses que devam ser levados em consideração e a observância às “regras do jogo” viabilizam, assim, a influência nas decisões tomadas.

Quanto à riqueza, trata-se, segundo Pasquino, de um elemento importante para que o grupo possa usufruir de consultores preparados e influentes, financiar campanhas eleitorais de partidos inteiros e de deputados influenciarem a opinião pública através da imprensa e da publicidade. Segundo LaPalombara, trata-se do “recurso primordial” requerido pelos grupos, que pode ser usado para “*comprar muitos dos outros recursos que podem ser utilizados em situações politicamente conflituosas*” (1982:328). No mesmo sentido, Schlozman e Tierney consideram o dinheiro o principal recurso político das organizações, e o que o torna importante é sua *convertibilidade* (1986:89), ou o fato de que pode ser transformado facilmente em outros recursos políticos valiosos. Trata-se, literalmente, do “poder de compra” do dinheiro.

Mas, destacam os autores, embora crucial o dinheiro **não é** o único recurso, e sua falta pode ser compensada com outros. Segundo Schlozman e Tierney, com base no *Washington Representative Survey* realizado com 175 organizações de interesses com representação em Washington, a relevância conferida aos diferentes tipos de recursos é assim considerada pelas organizações:

**Tabela 2 – Importância Relativa dos Recursos Organizacionais (EUA, 1983)**

RECURSO	% de respondentes que consideram o recurso como o			
	Mais importante	Não mencionado	Menos importante	TOTAL
A reputação de credibilidade e confiabilidade	81	18	1	100
Controle sobre informação técnica e expertise	25	58	17	100
Amplitude de contatos	24	67	9	100
Líderes reconhecidos e respeitados	21	67	12	100
Amplitude de membros	21	37	42	100
Apelo da causa	14	70	16	100
Aliados colocados estrategicamente	11	69	20	100
Amplitude do orçamento	3	40	56	99

Fonte: Schlozman e Tierney (1986:104), Washington Representative Survey.

A mesma pesquisa aponta que, para as grandes empresas que atuam como grupos de interesse, o recurso mais importante é a reputação, seguida pelos contatos, aparecendo o fator *expertise* em terceiro lugar, sendo irrelevante o apelo da causa. Para os sindicatos, contudo, esse fator é irrelevante, mas tem grande importância a amplitude de membros. Para os grupos cívicos e sindicatos, o apelo da causa tem um peso muito maior do que para as empresas e associações empresariais. E, para as associações empresariais, mais do que para os demais grupos, a amplitude do orçamento, embora não seja o principal fator, tem um peso maior que para os demais grupos.

Segundo Pasquino o sucesso de um grupo de pressão depende, em grande parte, da organização formal e informal do sistema em que opera. Um dado importante é que os grupos de pressão aplicam seus recursos, preferencialmente, onde reside o “poder real”, assim como, para aumentar suas probabilidades

de sucesso, buscam assemelhar-se à organização que pretendem influenciar, assumindo substancialmente algumas de suas características importantes. Dessa forma, um grupo direcionará seus esforços para influenciar o nível de poder capaz de atender ao seu interesse: se federal, regional, estadual, ou descentralizado.

As relações entre grupos de pressão, partidos e administração pública, podem, conforme Pasquino, ser classificadas em três categorias: a relação de *parentesco*, a relação de *clientela*, e a relação de *colonização*<sup>88</sup>. A relação de parentesco indica o nível de receptividade de um partido a pressões e sugestões de grupos da mesma matriz ideológico-política; a relação de *clientela* se evidencia quando ministérios, para funcionar adequadamente, procuram a colaboração de alguns grupos de pressão que se tornam, ao mesmo tempo, os interlocutores privilegiados e os beneficiários máximos das opções políticas. Por fim, a relação de *colonização*, segundo Pasquino, se manifesta quando grupos de pressão, “*por costume ou por real poder de recato*”, ficam em posição de vetar a nomeação de importantes funcionários administrativos ou de impô-la.

Mas, além da atuação dos grupos de pressão em suas interações com os órgãos de governo por meio dos partidos políticos, também são empregadas formas de influência sobre a opinião pública que, indiretamente, afetam o nível de saliência do tema e a sensibilidade dos atores políticos e administrativos. Quando os grupos de pressão agem sobre a opinião pública por meio de campanhas publicitárias, os mesmos podem ser chama-

<sup>88</sup> Pasquino adota, em parte, a classificação originalmente proposta por LaPalombara (1982:305-306) a partir do estudo do caso italiano, segundo a qual os grupos podem estabelecer relacionamentos de *clientela* ou de *parentela*. O relacionamento de *clientela* baseia-se em critérios como representatividade, respeitabilidade e força, além de competência e função do grupo e sua proximidade com os centros de decisão. Já o relacionamento de *parentela* resulta de uma relação “do tipo familiar” e que se sustenta em acesso privilegiado ao partido hegemônico ou dominante e sua disposição de intervir em favor do grupo, e onde a intervenção se baseia na *credibilidade* do grupo em relação a essa relação, ou seja, é preciso que os tomadores de decisão devam ser persuadidos de que, se o grupo da *parentela* não obtiverem o que deseja *haverá uma intervenção do partido político em favor do grupo*.

dos, segundo Pasquino, de *grupos de promoção e de propaganda*. No entanto, essa forma de atuação, visando sensibilizar a opinião pública, é apenas uma etapa intermediária ou um dos modos possíveis através dos quais se desenvolve uma atividade de pressão, ou seja, é um meio, e não um fim em si mesma.

Outro tipo de situação, característica da atuação dos grupos em busca de influência, é o que Truman chama de “*lobby social*”, em que as relações sociais propiciam acesso e contatos que afetam favoravelmente a receptividade e o estado de espírito da autoridade em relação aos interesses do grupo. Esse tipo de situação é particularmente incentivado pela necessidade de que os políticos bem sucedidos desenvolvam círculos de relações flexíveis, evitando-se assim o risco de ostracismo. Tais relações, contudo, são, muitas vezes, artificialmente construídas, evidenciando a sua verdadeira razão de ser: obter juízo favorável à causa ou interesse.

Como reflexo da *relação de colonização*, a influência na escolha de ocupantes de cargos públicos é também um fator considerado na agenda dos grupos de interesse. Aponta Pasquino o fato de que, em alguns países, sobretudo nos Estados Unidos, a influência dos grupos na nomeação de dirigentes, não apenas secretários de departamento, mas também de juízes federais, reflete preferências corporativas, ou de grupos, como industriais, trabalhadores ou negros.

Outro fator que pode interferir no grau de acesso aos legisladores, apontado por Truman, são as suas conexões prévias e as atitudes adquiridas ao longo do tempo, assim como as suas afinidades ou afiliações prévias, como a sua participação, como membro, em associações, blocos ou frentes. Um aspecto importante, destacado por Pasquino, é a função desenvolvida por um representante de um grupo de pressão que seja eleito membro parlamentar ou nomeado alto funcionário de um ministério ou mesmo juiz, como nos EUA. Truman chama a atenção para o fato de que, nesse país, na composição congressual, é comum que os parlamentares sejam membros de grupos, como os de advoga-

dos, câmaras de comércio e outras, em relação aos quais manifestam lealdade e compromisso, e representa uma vantagem significativa para o grupo que representa:

*“the legislator who is a ‘member’ of an active political interest group may, better than anyone outside the legislature, observe and report on developments within the legislative body and its committees; he may act as the group spokesman on the floor; he may attempt to persuade key committee members; he may save the group postage by allowing it the use of his franking privilege, and so on” (Truman, 1971: 337-338).*

No entanto, para que esse efeito seja alcançado, não é necessário que o parlamentar seja, formalmente, membro do grupo, pois são suficientes as atitudes, os quadros de referência e os pontos de vista que o tornem mais receptivo a algumas propostas do que a outras. Ao mesmo tempo, eventualmente, permite ao congressista atuar como um “líder” no grupo de interesse com que se identifica. Isso não significa, porém, que o parlamentar não possa votar ou decidir segundo sua consciência, ou seus princípios, ou optar diversamente em situações de conflito – nessas situações, a pressão do grupo terá valor limitado, afirma Truman (1971:339). Como explica Pasquino, embora seja normal esperar-se que o comportamento do parlamentar seja inspirado fundamentalmente pela sua origem e que se esforce por favorecer de qualquer maneira e em qualquer circunstância os interesses do grupo de que provém e ao qual deve sua nova posição, nem sempre isso é verdadeiro, pois o processo de decisão não pode ser reduzido a uma simples análise de grupo de pressão em campo e ao peso relativo das suas pressões, e a atividade dos representantes dos grupos de pressão nessas posições não pode ser determinada *a priori* com base na sua simples ligação com o grupo, requerendo análise mais cuidada e atenta aos conflitos entre tensões diferentes (de representação e de função). Por outro lado, como ressalta Kollman (1998:6), pesquisas de autores como Kingdon (1998), Bauer, Pool e Dexter (1963) e outros concluíram que as táticas de *inside lobbying* raramente modificam as posições dos legisladores em assuntos de políticas públicas.

Outro ponto a ser considerado, segundo Lindblom, é a capacidade dos grupos de influenciar nas eleições, afetando, direta ou indiretamente, a decisão dos congressistas, funcionários governamentais e autoridades. Embora os grupos não possam diretamente “ameaçar” uma autoridade com seu poder eleitoral, em função, por exemplo, da dispersão dos votos dos membros do grupo, da dificuldade de associar ou grupo a um partido, do elevado custo de mobilizar o eleitorado, e da necessidade de manter uma “relação de confiança duradoura” com os formuladores de políticas, o que torna difícil exercer influência por meio do voto, eles podem atuar no financiamento de campanhas de candidatos a cargos eletivos (Lindblom, 1981:80-81).

Trata-se de um tema sensível: já em 1913 Woodrow Wilson, então Presidente dos EUA, definia, com precisão, o problema do financiamento das campanhas políticas pelos grupos de interesse, ao estabelecer o elo que une o “doador”, o recebedor e o interesse:

*“If I take a hundred thousand dollars from a group of men representing a particular interest that has a big stake in a certain schedule of the tariff, I take it with the knowledge that those gentlemen will expect me not to forget their interest in that schedule, and that they will take it as a point of implicit honor that I should see to it that they are not damaged by too great a change in that schedule.” (Wilson, 1913).*

Apesar de, como destaca Kollman (1998:7) estudos como os de Hall e Wayman (1990) e Morton e Cameron (1992) identificarem fraca correlação, nos Estados Unidos, entre contribuições para campanhas políticas e sucesso nas arenas legislativa e eleitoral, essa questão tem suscitado contínuas intervenções legislativas visando a limitação desses efeitos.

No âmbito das *relações de parentesco*, e no que se refere à articulação com os partidos políticos e a natureza do sistema partidário, num regime bipartidário ou multipartidário em que haja alternância de poder, a identificação de um grupo de pressão com um partido político pode trazer problemas, obrigando o grupo de pressão a buscar outros canais de acesso para os *deci-*

*sion-makers*, sob pena de não preservar o seu nível de influência. Assim, por exemplo, esclarece Pasquino, demonstrando a relação entre as variáveis dependente e independente, nos sistemas de partido predominante ou com um partido de maioria relativa sempre no Governo, os grupos de pressão “parentes” do partido em posição de preeminência terão acesso privilegiado e obterão decisões favoráveis, enquanto os outros grupos procurarão influenciar representantes do partido de maioria ou pressionar diretamente a administração pública, procurando, em ambos os casos, não se deixar facilmente identificar com os partidos de oposição ou com outros partidos (Pasquino, in Bobbio et alii, 1992: 566).

Muitas vezes, os grupos de interesse atuam com o propósito de manter programas já estabelecidos em seu benefício em lugar de lutar pela ampliação do escopo da atuação do governo. Ainda assim, não é incomum que os grupos de interesse atuem na defesa do crescimento do escopo do governo, o qual, por sua vez, acaba induzindo o surgimento de novos grupos de interesse: num processo descrito por Buchanan e Tullock (1962), à medida que o governo envolve-se em mais áreas, mais grupos de interesse se organizam e se articulam para influenciar as políticas, tornando-se parte do processo de decisão, e o ponto de equilíbrio só é alcançado quando todos os grupos estiverem completamente organizados.

Quanto aos meios empregados para atingir seus objetivos, Schlozman e Tierney (1986:150) e Kollman (1998:35) indicam que, na maior parte dos casos, existe uma grande afinidade e similitude entre os grupos de interesse quanto às técnicas utilizadas, inclusive as táticas de *outside lobbying*, que incluem contatos com a mídia, mobilização de membros e *grassroots*. Mais de 80% das organizações fazem uso de um mesmo conjunto de técnicas que vai da participação em audiências públicas, contatos com autoridades governamentais, apresentação de resultados

de pesquisas e informações técnicas a ter contatos influentes com membros do Congresso<sup>89</sup>.

Gais et alii (1984:174-175), com base em dados coletados por Walker, porém, constataram diferentes padrões de comportamento entre os grupos de interesse. Segundo o estudo, os grupos cívicos (“*citizen groups*”) atuam de forma distinta dos grupos ocupacionais, preferindo outras estratégias em lugar de estabelecer mecanismos cooperativos como os subgovernos e outras *inside strategies*. Em situações de conflito, esses grupos são duas vezes mais propensos do que os grupos ocupacionais a apelar à opinião pública através da mídia e a engajar-se em atividades de *grassroots lobbying* no nível local, e muito menos propensos a engajarem-se em atividades de *lobbying* junto as agências governamentais do que aqueles grupos. Contudo, embora os grupos cívicos sejam mais propensos a adotar *outside strategies* como manifestações e campanhas de mobilização da opinião pública, enquanto os grupos que representam atividades lucrativas são mais propensos, em situações de conflito, a adotarem *inside strategies*, não há diferenças consideráveis no que se refere à propensão ao *lobby* no Congresso.

As técnicas de *lobby*, assim, são empregadas com intensidades diferentes conforme o tipo de instituição: segundo os dados apresentados por Schlozman e Tierney (1986), as organizações cívicas e sindicatos empregam, mais intensamente, técnicas como a divulgação de registros de votos, embora as organizações cívicas contribuam para campanhas eleitorais com menor frequência. As organizações cívicas também fazem campanhas de arrecadação de fundos com maior frequência, por força de sua natureza voluntária ser mais fluida, por exemplo, do que a de associações profissionais. No entanto, os sindicatos são mais frequentemente usuários de técnicas como apoiar campanhas elei-

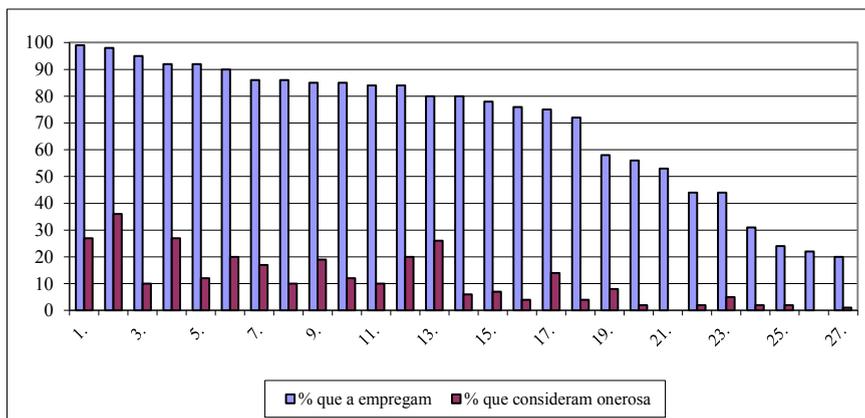
---

<sup>89</sup> Para um detalhamento da frequência do uso das técnicas pelos grupos de interesse, ver, no Anexo, a Tabela 51, elaborada por Schlozman e Tierney (1986), e a Tabela 52, elaborada por Kolman (1998) a partir de *surveys* realizados, respectivamente, no início dos anos 1980 e 1990.

torais, tanto financeiramente quanto contribuindo com trabalho pessoal de seus integrantes.

O volume de recursos e tempo que tais atividades consomem são também diferenciados: algumas delas revelam-se praticamente não onerosas, como os contatos diretos com oficiais governamentais. Outras atividades, como a participação em audiências públicas, são de enorme importância e praticamente universais, mas consomem um grande volume de recursos. O Gráfico 1, a seguir, demonstra a associação entre as diferentes técnicas e os custos a elas associados: dentre as 27 técnicas pesquisadas, apenas 4 foram apontadas por mais de 20% dos participantes como onerosas. Entre as 14 técnicas empregadas por 80% ou mais das entidades, 6 foram consideradas demandantes de recursos por até 20% das organizações.

**Gráfico 1 - Recursos empregados por Grupos de Interesse - EUA - % de utilização e consumo de recursos por técnica empregada**



Fonte: Autor, com base em Schlozman e Tierney, 1986. Ver a Tabela 51, no Anexo.

No entanto, essa avaliação é, mais uma vez, enviesada pela disponibilidade dos recursos ou tipo de atividade exercida mais frequentemente por cada tipo de organização: segundo Schlozman e Tierney, as corporações são menos propensas do que as associações empresariais ou grupos cívicos a considerar

onerosas atividades como participar de audiências públicas ou tentar influenciar a agenda governamental, mas consideram, assim como os grupos cívicos, mais onerosas a apresentação de resultados de pesquisas ou informações técnicas. Já os sindicatos consideram, em maior intensidade que os demais, onerosa a necessidade de fazer contribuições financeiras para campanhas políticas.

Outro aspecto importante da prática do *lobby* pelos grupos de interesse é a estratégia “*all-directional*” descrita por Browne (1998:212-214), resultante do fato de que o processo de *policy-making* é *transacional*, e, por isso, as decisões não podem ser atribuídas a um participante isolado. Isso requer que, na busca de seus objetivos, os *lobbies* atuem intensamente para influenciar diversos *politymakers* e outros interesses paralelos ou opostos, e que não se restrinjam a procurar os interlocutores “óbvios”. Essa estratégia reflete, segundo Browne, a história do *lobby* nos EUA, e os dias de hoje ainda mais importante, à medida que as regras e circunstâncias do *policy-making process* se tornaram consideravelmente mais abertas.

No entanto, os grupos de interesse, esclarece Browne, precisam lidar com recursos escassos, e por isso os esforços iniciais e mais intensos costumam gravitar em torno dos interlocutores “óbvios”, e enfatizar aqueles que “escrevem” as leis e formulam tecnicamente as políticas, de modo a economizar recursos, energia, mão de obra e dinheiro, além de evitar os conflitos, buscando sempre o ambiente mais “propício” aos seus objetivos. Buscam, assim, *reduzir os custos de transação*, tentando alcançar esses objetivos da forma mais simples e frugal, despendendo o mínimo possível, desenvolvendo certos padrões e rotinas, confirmando, sob o prisma do neoinstitucionalismo, as proposições da *Teoria da Competição entre Grupos de Pressão por Influência Política* de Becker. Contudo, destaca Browne, o mais importante para o *lobby* é a vitória, e raramente ela é alcançada sem que seja necessário ultrapassar os procedimentos padrão:

*“To lobby soundly, organized interests needs to go more places, see more policy participants, win more friends, engage in more tasks, do more things, and raise at least a little more hell. Lobbying and public policy-making aren’t nearly as neat an orderly as has been implied in the triangle methaphor, nor were they ever” (Browne, 1998:215).*

Uma das formas de atuação que vem crescendo em intensidade e importância é o emprego do *grassroots lobbying*<sup>90</sup>. O objetivo mais frequente dessa tática são os congressistas, cuja *accountability eleitoral* os coloca diante da opinião de seus eleitores periodicamente, mas mesmo as autoridades do Executivo estão sujeitas ao *grassroots*, especialmente quando se trata de atos regulatórios sujeitos a consultas públicas. O alto nível de sensibilidade dos políticos a manifestações de massa tem assegurado, ao *grassroots lobbying*, ao longo do tempo, um percentual de êxito significativo, que tende a intensificar-se com o uso crescente de tecnologias de informação e comunicação, tornando cada vez mais frequentes e numerosas as manifestações desta natureza organizadas pelos grupos de interesses.

Trata-se, ainda, segundo Graziano (1997), de uma *“atividade contínua que normalmente exige estar presente de modo organizado”* nos centros do poder, como Washington ou Bruxelas, fazendo parte de um jogo institucionalizado, embora não necessariamente legitimado, onde a participação dos especialistas é valorizada tanto pelos administradores quanto pelos legisladores. Esses especialistas *“ajudam a formular projetos e, no caso dos políticos eleitos, a avaliar melhor as reações do eleitorado”*.

---

<sup>90</sup> Incluem-se nessa definição, conforme Schlozman e Tierney (1986:185) uma variedade de técnicas destinadas a demonstrar que um determinado tema na agenda política é importante e desperta o interesse dos *constituents* ou eleitores, tais como encontros de representantes de grupos de interesse com legisladores em seus distritos eleitorais, a fim de que sejam apresentadas aos legisladores as posições e pontos de vista dos interessados, levar eleitores influentes a Washington para encontrar diretamente oficiais governamentais, organizar redes de ativistas que podem ser acionados para contatar *policymakers* em resposta a um “alerta” emanado pela organização, e organizar a produção e o envio de grandes volumes de correspondências, telefonemas e outras formas de comunicação aos órgãos governamentais defendendo um aspecto específico de um assunto.

Os membros do *staff burocrático* das organizações são, para Graziano, os verdadeiros protagonistas da atividade, pois é devido a sua competência profissional e contatos diários com o Congresso e com as agências governamentais que conseguem estabelecer uma relação de dependência com as autoridades sobre as quais atuam (Graziano, 1994). Por isso, um dos elementos mais necessários para que as organizações de interesses consigam construir e manter uma reputação de credibilidade e confiabilidade é a quantidade e qualidade do *staff* a seu serviço. Esse *staff* deve ter não somente o conhecimento dos processos decisórios no âmbito do Legislativo e do Executivo, como dos procedimentos técnicos, das tendências políticas, do contexto e das circunstâncias, mas também a *expertise* técnica necessária para compreender a substância de uma área específica de políticas públicas, dos problemas e suas causas, efeitos e das ramificações prováveis das várias soluções propostas (Schlozman e Tierney, 1986:95-97). Assim, afirmam os autores: “*it is not sufficient for an organized interest to command information and expertise; it is vital to be politically skilled as well.*” Uma organização que detenha informação pertinente, precisa e detalhada encontrará interlocutores mais responsivos, especialmente se a informação for trabalhada de forma a ser colocada da forma mais simpática politicamente.

São várias as formas buscadas para atender a essa necessidade. Nos Estados Unidos, segundo Thomas (2004:152-153), podem ser identificados diversos tipos de lobistas, e uma classificação padrão, desenvolvida por vários estudiosos do tema, aponta cinco categorias básicas:

- a. *Lobistas contratados*, que são aqueles admitidos por meio de contratos especificamente para exercer essa atividade, e que geralmente representam diversos clientes e podem ser membros de empresas com diversos lobistas. Consti-

tuem, em Washington, cerca de um quarto da comunidade do lobby;

- b. *In-House Lobbyists*, ou lobistas de associações ou empresas, que são os diretores executivos, presidentes e outros empregados de entidades que vão de grupos ambientalistas a sindicatos, grupos comerciais, empresas de telecomunicações e corporações como a *Microsoft*, e que representam apenas uma entidade. Considera-se que cerca um terço a 50% da comunidade de lobby em Washington é composta por esse tipo de lobista, que para evitar a conotação negativa do termo utiliza denominações como *representante*, *agente*, *advogado*, *especialista em relações governamentais* e *oficiais de ligação*.
- c. *Oficiais de Ligação Legislativa Governamentais*, que são os empregados ou funcionários de agências governamentais, que, como parte de seu trabalho, representam suas agências ou jurisdições junto a outros governos e ao poder legislativo. Não são considerados, oficialmente, em muitos casos, lobistas, e constituem cerca de um quarto da comunidade de lobby.
- d. *Lobistas Voluntários, de Causas ou de Cidadania*, que são os que tipicamente representam pequenas organizações sem fins lucrativos, grupos de bem estar social ou organizações comunitárias, comprometidos pessoalmente com as causas que defendem e que, em geral, não recebem remuneração pelo trabalho exercido. Não há estimativas exatas sobre seu número.
- e. *Indivíduos ou Lobistas automeados*: são indivíduos que atuam em função de benefícios individuais ou específicos, ou contra políticas ou propostas que consideram contrárias aos seus interesses pessoais. Pode incluir indivíduos proeminen-

*tes ou ricos, cujo interesse pessoal ou econômico numa questão os coloca na linha de frente de um lobby.*

A partir dessa classificação, pode-se mensurar a intensidade ou modo da atuação do *lobby* e seu grau de organização: uma entidade que disponha de um grande número de *in-House lobbyists* terá um padrão de atuação distinto da que emprega lobistas contratados, assim com os indivíduos que atuam nessa atividade em defesa de interesse próprio comportam-se de maneira distinta dos lobistas voluntários que atuam em defesas de causas de interesse geral.

Para Browne (1998:64), os lobistas, como um *nome genérico*, são aqueles que representam interesses, ou nada mais do que *advogados*, que usam suas habilidades de numerosas formas em diversas direções, e até mesmo, algumas vezes, *em todas as direções*. Browne descreve essa atividade a partir da noção de *contact game*, sugerida por Alan Rosenthal (1993). O *lobby*, segundo Browne, depende de **informação**:

*“The contact game, where an interest representative meets personally with his or her target, gets information across. So tons of this goes on. Information certainly is the stuff of lobbying. It’s right at the center of things. It’s truly necessary for a complete experience, and many look forward to it with great enthusiasm. Without information, policymakers know little about what interests want. They also lack details of problems, proposed solutions, workability of the ideas at hand, and likely public reaction. And, without information from policymakers, interest representatives don’t generally find out important aspects of what’s going on within the policy process” (Browne, 1998:64).*

Na perspectiva do *contact game*, o *lobby* reside, essencialmente, em cinco etapas básicas. A primeira é a obtenção da atenção dos *policymakers*, quando o lobista *ingressa* na cena política de forma criativa. A segunda, quando o lobista desenvolve uma interação *não ameaçadora* com os *policymakers*, dividindo com os mesmos seus interesses comuns. A terceira, a partir das etapas anteriores, é a de construir uma “entrada” pessoal, a habilidade de obter acesso, e de mantê-lo, à medida que tenha algo útil a dizer. A quarta, é a de prover os *policymakers* com ideias precisas que os ajudem a

avaliar e contornar riscos, enquanto que o lobista precisa saber o estado atual dos projetos, propostas legislativas ou regras em elaboração, e o que cada ator relevante espera, os acordos rompidos, os compromissos que ainda precisam ser honrados, e quais os recursos disponíveis para cada opção de política. Em sexto lugar, o lobista deve, por meio da interação contínua e honesta, preservar a confiança, provendo e obtendo informação acurada e confiável. Finalmente, submeter-se ao teste da confiabilidade, mantendo o nível dessa comunicação e relação de confiança através do tempo (Browne, 1998:65-66).

Esse modelo propõe, com efeito, uma “idealização” do *lobby*, e, na realidade, a atuação pode se dar de forma muito distinta, com uma enorme variedade de técnicas e situações que põem em xeque o êxito e a capacidade dos lobistas.

Tal idealização, contudo, está relacionada à cultura existente nos EUA, onde a perspectiva pluralista tende considerar as organizações lobísticas mais do que um “mal necessário”, uma característica indissociável do sistema político e da cultura política. Nesse contexto, como lembram Prewitt e Verba (1979), muitos consideram que o sistema político – Congresso e Executivo incluídos – somente responde às demandas dos *lobbies* e dos interesses organizados, e o governo, no máximo, funciona como um “broker” entre esses interesses, de modo que cada interesse organizado seja de alguma forma atendido em suas demandas.

Mills, abordando o papel do Executivo e da burocracia no processo decisório, considerava que, de fato, é nele que está asentada firmemente a capacidade de decisão, contrariando a ideia de que o sistema de poder é uma sociedade em equilíbrio onde o Estado seria uma “*máscara visível para forças autônomas*”. Para Mills,

*“a burocracia executiva se torna não só o centro de poder mas também a arena dentro da qual e em termos da qual todos os conflitos do poder são resolvidos, ou negam-se soluções a eles. A administração substitui a política eleitoral; as manobras dos grupos substituem os choques dos partidos.” (Mills, 1964:321).*

Schlozman e Tierney concluem na mesma direção, ao considerarem que os teóricos ortodoxos equivocaram-se ao julgar que o governo é apenas um “anemômetro” medindo a força e direção dos interesses organizados, e ao ignorar a liderança e influência exercida pelos burocratas. Segundo esses autores, em várias oportunidades e sob varias circunstâncias, diversas instituições governamentais e atores adotaram as causas dos menos favorecidos e em favor de públicos mais amplos<sup>91</sup>.

Segundo James Q. Wilson (1989), a influência de um interesse externo em uma agência governamental depende, em primeiro lugar, da forma como os interesses estão organizados em cada setor e, sinteticamente, uma agência pode fazer frente a um dos quatro tipos de ambiente político: a) um grupo de interesse dominante que favorece suas metas; b) um grupo de interesse dominante que é hostil a elas; c) dois ou mais interesses rivais em conflito sobre as metas; d) nenhum grupo de interesse importante atua no ambiente. Assim, as interações entre agências e governo se classificam em quatro tipos: *client politics*, *entrepreneurial politics*, *interest-groups (ou conflictual) politics* e *majoritarian politics*. Em cada um desses tipos, podem ser identificados padrões de relacionamento, influência e de organização.

No primeiro caso, a agência (“*client agency*”) é o produto da política de clientela (“*client politics*”), que ocorre quando a maior parte ou totalidade dos benefícios de um programa são dirigidos a um interesse singular e razoavelmente pequeno, como uma indústria, profissional ou localidade, embora os custos sejam arcados pelos contribuintes ou outros grupos. Assim, os benefícios têm alto valor *per capita* e os custos, baixo valor *per capita*. Em consequência, os beneficiários têm incentivos a se organizar e

---

<sup>91</sup> Esse papel, em períodos de maior polarização política e agitação social, foi desempenhado pelo Congresso, mas em outras o Presidente da República levantou as bandeiras, e em outros períodos, juízes ativistas e empreendedores políticos tanto no Legislativo como no Executivo atuaram como advogados desses interesses (Schlozman e Tierney, 1986:402-403).

pressionar, enquanto os demais (que arcam com os custos) não têm qualquer incentivo para se opor<sup>92</sup>.

No segundo caso (“*entrepreneurial politics*”), os custos são concentrados em uma indústria, profissão ou localidade, mas os benefícios são distribuídos entre muitos, senão sobre toda a população. Nesse caso, como os custos têm alto valor *per capita*, o grupo afetado tem grande incentivo a se opor e, como os benefícios têm baixo valor *per capita*, os incentivos a agir em defesa dos mesmos é baixo. Assim, tanto a criação da agência (“*entrepreneurial agency*”) quanto as leis que dirigem a sua ação são difíceis de aprovar, quando ocorrem<sup>93</sup>.

No terceiro caso (“*interest-group politics*”), uma agência (“*interest-group agency*”) não será nem a “ferramenta” nem a “vítima” de um interesse externo. Os interesses rivais contribui-

---

<sup>92</sup> Dois exemplos dessa situação mencionados por Wilson são os casos da *Federal Communications Commission – FCC*, agência reguladora do setor de telecomunicações e radiodifusão nos EUA, e o *Civil Aeronautics Board*, órgão regulador da atuação civil criado em 1938. Em alguns casos, esse relacionamento pode ser formalizado legalmente, como no caso do setor agrícola em que o *Agricultural Stabilization and Conservation Service* supervisiona os programas federais de subsídios agrícolas, e cuja atuação é monitorada por cerca de 3.000 comitês espalhados pelo país, compostos por representantes eleitos dos fazendeiros, e cujo papel é garantido por lei, produzindo o que Wilson chama de “*formal clientelism*”. Outros casos são encontrados na *U. S. Commission on Civil Rights*, criada em 1957, na *National Academy of Sciences* e na *National Science Foundation*, órgãos que, por manterem estreitos laços com grupos de interesse voltados às suas finalidades, tendem a refletir os pontos de vista desses grupos.

<sup>93</sup> É o caso, por exemplo, da *National Highway Traffic Safety Administration*, criada em 1966 para regular os padrões de segurança a serem observados nas autoestradas e pela indústria automobilística. Outro exemplo importante é a *Food and Drugs Administration – FDA*, criada em 1930 no contexto de uma revolta popular contra mortes e danos causados por drogas e medicamentos. Em geral, a superação desse obstáculo depende de um fator crítico, como um escândalo, tragédia ou crise, ou, pelo menos, de uma grande habilidade na condução do debate político, a fim de que a resistência dos grupos opositores possa ser neutralizada. Ainda assim, a agência enfrentará, pelo menos no começo, grande hostilidade advinda dos grupos prejudicados, e precisará contar com o apoio dos movimentos sociais e políticos que ajudaram na sua criação. Não são poucos, porém, os casos em que a agência perde o apoio, por não conseguir manter uma reputação junto aos seus apoiadores, como é o caso da FDA, que nos anos 1960 foi considerada passiva ou pró-indústria, em lugar de apoiar os consumidores.

rão para manter a agência “ereta”. Esse padrão ocorre quando a ação da agência produz um alto custo e um elevado benefício *per capita* e, nessa situação, tanto os grupos prejudicados quanto os beneficiados tendem a ser organizar e competir, exercendo pressão sobre a agência<sup>94</sup>.

No quarto tipo (*majoritarian politics*), por sua vez, a ausência de grupos de interesses relevantes é o resultado da ausência de custos ou benefícios elevados identificáveis<sup>95</sup>.

Para impedir ou dificultar a captura pelos interesses privados, o sistema político pode adotar medidas tais como a redução dos custos de organização política, permitindo que um maior número de grupos de interesse possa atuar num determinado setor, exercendo um sistema de *checks and balances*, ou a redistribuição do acesso político, também de forma a permitir que o acesso seja mais amplamente distribuído. Sob essa perspectiva, a regulamentação do *lobby* atuaria em sentido oposto, aumentando os custos de organização e, assim, reduzindo o número de

<sup>94</sup> O exemplo mencionado por Wilson, no caso, é o da *Occupational Safety and Health Administration (OSHA)*, criada em 1970 para regular as condições de segurança e saúde no trabalho, após uma disputa entre sindicatos e empresas sobre as medidas necessárias para assegurar a proteção aos empregados no ambiente de trabalho. Outro exemplo foi a criação em 1887 da *Interstate Commerce Commission*, após uma disputa entre os interesses das ferrovias interestaduais, agricultores e empresas petrolíferas, cujas disputas em torno das tarifas exigiram a intervenção federal. A atuação continuada dos lobbies, contudo, não garante o equilíbrio no âmbito da agência, podendo levar a situações de captura, ainda que temporárias.

<sup>95</sup> O exemplo oferecido por Wilson é o da legislação antitruste (*Sherman Antitrust Act*, de 1890), que levou à criação da Divisão Antitruste no Departamento de Justiça, como uma resposta ao sentimento público de que as corporações detinham muito poder sobre as vidas dos indivíduos. O sentimento público motivou os políticos a aprovar leis que reduzissem esse poder, mas sem atingir nenhum setor em especial. As resistências que surgiram quando de sua aprovação, e mesmo depois, não foram suficiente, contudo, para impedi-la ou que viesse a produzir efeitos, particularmente na campanha *antitruste* empreendida por Theodore Roosevelt e por William H. Taft nas duas décadas seguintes. Um outro exemplo de “*majoritarian agency*” é a *Federal Trade Commission*, criada em 1914 para regular e fiscalizar a concorrência, mas que, ao adotar medidas mais agressivas na década de 1970 voltadas a regulação de setores da economia, passou a enfrentar forte oposição, convertendo-se numa *interest-group agency*.

grupos atuantes na arena política. Outras medidas como a regulamentação ou restrição ao financiamento de campanhas políticas são também comumente empregadas. Finalmente, desenhos institucionais no processo decisório podem também cumprir um papel importante, como no caso da criação, em algumas agências, da figura de um Administrador singular, em lugar de um *board*, o que reduz a sua vulnerabilidade a pressões e interferências, mediante a definição de uma função específica, que é a de *decidir*, em lugar de *representar interesses*. Mas a cultura burocrática também desempenha um papel importante, e o nível de profissionalização das estruturas governamentais e as suas atitudes, “crenças” ou “credos”, e os incentivos que são adotados para remunerar ou recompensar esses profissionais podem, também, ser um fator de resistência.

Em conclusão, para afastar o maniqueísmo na análise da atuação dos grupos de interesse, e melhor compreender os limites em que se dá a sua influência sobre as agências governamentais e os burocratas, é importante registrar a afirmação de Wilson, segundo a qual

*Government agencies are not billiard balls driven hither and yon by the impact of forces and interests. When bureaucrats are free to choose a course of action their choices will reflect the full array of incentives, operating on them: some will reflect the need to manage a workload; others will reflect the expectations of workplace peers and professional colleagues elsewhere; still others may reflect their own convictions. And some will reflect the needs of clients; that is, those people or groups that are affected disproportionately by the actions of the agency. The impact of organized interests on agency behavior will depend on at least four factors: the extent to which the legislature wants and expects there to be an impact; the degree of discretionary authority possessed by agency members; the array of interests in the agency's environment; and the relationship between desired behavior and client incentives (Wilson, 1989:88).*

Daí decorre a necessidade de um exame mais amplo, que considere a atuação dos diversos atores e a forma como se dão as interações de burocratas, grupos e políticos. As seções seguintes

buscarão abordar as diferentes perspectivas adotadas pela Ciência Política para explicar esses relacionamentos e os contextos dos países abordados nesta Tese.

### 3.4. Grupos de Pressão, Autonomia dos Burocratas e a formação da agenda

No contexto geral da atuação dos grupos de pressão e de suas relações com os burocratas, torna-se necessário promover um breve exame da caracterização, autonomia e influência da burocracia no processo de políticas públicas nas democracias modernas, para que se possa obter uma melhor compreensão do impacto das regulamentação do *lobby* sobre o grau de acesso ao processo decisório governamental e a influência que o aumento da transparência pode ter sobre os atores burocráticos.

O estudo das relações entre burocracia e democracia, e de sua autonomia frente ao poder político e à sociedade, remonta às preocupações de pensadores como Hegel, Durkheim, Weber e Marx.

Em Hegel, a burocracia era, segundo Schwartzman<sup>96</sup>, a própria “*alma* do Estado”, e a atividade privada dos funcionários públicos consistia no desempenho de uma função universal, servindo como uma ponte entre o Estado e a sociedade civil e entre os interesses particulares e gerais. Em teoria do Estado, Hegel ([1821] 1997) propôs que a sociedade seria formada por classes, as quais corresponderiam a grupos de indivíduos vinculados aos diferentes ramos das atividades econômicas (agricultura, comércio, atividades burocráticas). Ao lado da classe industrial, incluindo operários e, patrões e a classe agrária, latifundiários e camponeses, existiria uma “classe universal” – a burocracia –, voltada a ocupar-se dos interesses gerais, da vida social, e das atividades governativas.

<sup>96</sup> In SCHWARZMAN, Simon. **Marx: A Redução da Política**, man. 1968. Disponível em maio de 2007 em <http://www.schwartzman.org.br/simon/reduc.htm>

Embora considerasse que a conservação do interesse geral do Estado e da legalidade entre os direitos particulares e a submissão desses àqueles exigissem uma vigilância por representantes do poder governamental, por funcionários executivos e por autoridades mais elevadas com poder deliberativo, colegialmente organizadas, e que os atos de governo deveriam ser executados por indivíduos selecionados por meio de prova de sua aptidão, garantindo-se a cada cidadão a possibilidade de pertencer à “classe universal”, Hegel expressa preocupação com o abuso de poder pelos burocratas, sendo o respeito à hierarquia e o controle da sociedade o meio para evitá-lo:

*“a preservação do Estado e dos governados contra o abuso do poder cometido pelas autoridades e pelos funcionários imediatamente consiste, por um lado, na hierarquia e na responsabilidade e reside, por outro, no reconhecimento das comunas e corporações impeditivo de que o arbítrio individual se confunda com o exercício do poder entregue aos funcionários, assim completando, vindo de baixo, a vigilância que, vinda de cima, é insuficiente quanto aos atos particulares de administração”*  
(Hegel, 1997)

Dessa forma, por meio das instituições da soberania, pelo lado superior, e dos direitos das corporações, pelo lado inferior, se impediria que a “inteligência” e “consciência” da “classe universal” pudessem colocá-la na “posição isolada de uma aristocracia” e que a cultura e o talento viessem a constituir-se em instrumentos da arbitrariedade e do domínio.

Na trilha de Hegel, para Marx e Engels a burocracia era tipicamente um instrumento de dominação sobre o proletariado, tendo como principal tarefa, na sociedade capitalista, a de impor a ordem social e perpetuar a divisão de classes, e sua extinção seria uma consequência natural da extinção do próprio Estado, ambas necessárias à emancipação da Humanidade<sup>97</sup>. Segundo Marx, a burocracia considera-se o fim em si mesmo do Estado,

<sup>97</sup> Essa visão já está presente na *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*, escrita em 1843, mas permeia várias obras de Marx, como “O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte” e “A Guerra Civil na França”.

e faz disso um imperativo categórico. Por isso, entra em conflito com os fins reais do Estado, convertendo os seus fins nos fins do Estado. Assim, conclui Marx,

*“The bureaucracy has the being of the state, the spiritual being of society, in its possession; it is its private property. The general spirit of the bureaucracy is the secret, the mystery, preserved inwardly by means of the hierarchy and externally as a closed corporation. To make public – the mind and the disposition of the state appears therefore to the bureaucracy as a betrayal of its mystery. Accordingly authority is the principle of its knowledge and being, and the deification of authority is its mentality. But at the very heart of the bureaucracy this spiritualism turns into a crass materialism, the materialism of passive obedience, of trust in authority, the mechanism of an ossified and formalistic behaviour, of fixed principles, conceptions, and traditions. As far as the individual bureaucrat is concerned, the end of the state becomes his private end: a pursuit of higher posts, the building of a career. In the first place, he considers real life to be purely material, for the spirit of this life has its separate existence in the bureaucracy. Thus the bureaucrat must make life as materialistic as possible. Secondly, real life is material for the bureaucrat, i.e. in so far as it becomes an object of bureaucratic action, because his spirit is prescribed for him, his end lies outside of him, his existence is the existence of the bureau. The state, then, exists only as various bureau-minds whose connection consists of subordination and dumb obedience. (...) **The bureaucrat has the world as a mere object of his action.**”<sup>98</sup> (grifamos)*

A concepção marxista da burocracia segue, evidentemente, a própria concepção do Estado adotada pelo filósofo alemão. Como asseveram Marx e Engels no “Manifesto Comunista” “o poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (Marx e Engels, 1998:12). Engels, em “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, considera o “moderno Estado representativo” o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. Além disso, afirma Engels que “a força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos,

<sup>98</sup> MARX, Karl. **Notes for a Critique of Hegel’s Philosophy of Right (1843)**. Disponível em <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/critique-hpr/ch03.htm> em março de 2007. Grifamos.

*é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada*<sup>99</sup>. Desse modo, não poderia ser outra a função da burocracia senão servir funcionalmente ao propósito de dominação da classe trabalhadora<sup>100</sup>.

Para Durkheim, numa sociedade em que as tarefas são ao mesmo tempo “solidárias e diferenciadas”, e constituída por grupos com valores e interesses muitas vezes antagônicos, seria indispensável que um “órgão eminente” exercesse a função de direção, por meio de um grupo particular composto por “funcionários sociais”. Esse grupo deveria ter o poder de orientar a conduta social no seu conjunto, e influenciar os demais grupos particulares, detendo, por empréstimo, o poder político. Por outro lado, por estar excessivamente submetido às correntes de opinião, devido, especialmente, aos interesses eleitorais dos parlamentares, e para compensar a excessiva mobilidade da vida política, o Estado tende a constituir-se em *burocracia*, a qual, por sua vez, tornar-se-ia responsável pelo imobilismo e tirania, levando à tiranização do indivíduo e sua sujeição ao despotismo dos grupos particulares<sup>101</sup>. Mesmo no socialismo democrático esse perigo estaria embutido, em vista da necessidade de uma tecnocratização organizadora.

Em Weber, a burocracia está associada ao desenvolvimento moderno da função pública. Em “A Política como Vocação” Weber ([1918] 1982:108-109) considera que esse desenvolvimento exigiria um grupo de trabalhadores intelectuais especializados, altamente qualificados e preparados para o desempenho de sua

<sup>99</sup> ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Disponível em março de 2007 em <http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/arquivos/EngelsaorigemFPPE.pdf>

<sup>100</sup> Para uma abordagem do Estado e da burocracia em Marx, ver SCHWARTZMAN, Simon. **Marx: a redução da política**, man. 1968. Disponível em março de 2007 em <http://www.schwartzman.org.br/simon/reduc.htm>

<sup>101</sup> Cfe. FILLoux, Jean-Claude in Introdução, DURKHEIM, Émile. **A Ciência Social e a Acção**. Lisboa: Livraria Bertrand, 1975, 289 p.

tarifa profissional, animados por um sentimento de *honra estatal*, em que se realça o sentimento de integridade, sem a qual até mesmo as funções puramente técnicas do aparato estatal seriam postas em risco.

Ao descrever em “Economia e Sociedade” o comportamento típico a ser esperado do burocrata, Weber identifica traços que, ao seu ver, deveriam diferenciar, nitidamente, o burocrata do político, sendo esse tipo de comportamento a verdadeira essência da dominação burocrática:

*“O funcionário autêntico (...), de acordo com as regras de sua profissão, não deve fazer política, mas ‘administrar’, e isto sobretudo de modo imparcial; isto vale, pelo menos oficialmente, também para os chamados funcionários administrativos ‘políticos’, desde que não esteja em jogo a ‘razão de Estado’, isto é, os interesses vitais da ordem dominante. Sine ira et studium, ‘sem ódio e favor’<sup>102</sup>: é assim que o funcionário deve exercer seu cargo, isto é, não deve fazer precisamente aquilo que os políticos, tanto o líder quanto seu séquito, têm que fazer sempre e necessariamente: lutar, pois a parcialidade, a luta e a paixão –ira et studium – constituem o elemento do político. Particularmente, o do líder político. As ações deste se encontram sob um princípio de responsabilidade completamente diferente, exatamente oposto àquele do funcionário. A honra deste consiste na capacidade de, quando a autoridade superior insiste numa ordem que lhe parece errônea, executá-la, apesar de suas objeções, sob a responsabilidade do mandante: minuciosamente, como se correspondesse à sua própria convicção. Sem esta disciplina ética, no sentido mais elevado da palavra, e sem esta abnegação, todo o aparato viria abaixo. A honra do líder político, isto é, do estadista dirigente, ao contrário, é a exclusiva responsabilidade própria por tudo o que faz, responsabilidade que não pode nem deve recusar ou passar para outra pessoa. Precisamente os funcionários que em sua esfera representam um alto nível ético são maus políticos, irresponsáveis, no sentido político da palavra (...). Isto é o que chamamos de ‘dominação de funcionários’” (Weber, 1999: 539-540).*

<sup>102</sup> Ou, ainda, “sem ódio nem preconceito”, ou “sem ressentimentos e sem preconceito”. O mesmo conceito é expresso por Weber em “A Política como Vocação” (2003:81), onde Weber associa essa conduta, também, aos “funcionários ‘políticos’ ao menos oficialmente e na medida em que a ‘razão de Estado’, ou seja, os interesses vitais de ordem estabelecida não estão em jogo”.

A visão de Weber era, também, pessimista quanto à contribuição dos burocratas para a democracia, uma vez que a formação da moderna ordem econômica e a vitória do capitalismo, exigindo cada vez mais a especialização burocrática, e valorizando cada vez mais os bens materiais, reduziria o espaço à intervenção participativa dos cidadãos, concentrando o poder nas mãos da burocracia autonomizada, sem espírito e sem coração (Soares, 2000: 332). Para Weber, embora representasse o ideal em termos de eficiência, a burocracia continha, também, o germe do totalitarismo, e seu crescimento constituía-se em ameaça às instituições democráticas, embora sujeita as forças externas que poderiam mitigar a tendência da burocracia à dominação da sociedade.

O mesmo ponto de vista é defendido por Bobbio, que considera *tecnocracia e democracia* antitéticas, sendo impossível, numa sociedade crescentemente complexa, regulada e planificada, que o protagonista seja o cidadão comum. Essa complexidade requer competências técnicas para o enfrentamento dos problemas políticos, sendo esta uma tarefa que requer *expertos*, especialistas. Assim, sendo impossível ao cidadão comum exercer essas funções, ele *abre mão* do controle sobre as atividades políticas em favor da burocracia. A democracia, por definição, sustenta-se sobre a hipótese que todos podem decidir a respeito de tudo; a tecnocracia, porém, concentra nas mãos dos que detêm conhecimentos específicos esse poder (Bobbio, 2006:46).

As visões pessimistas desse grandes pensadores nos colocam, porém, diante da necessidade de aprofundarmos o exame da atuação da burocracia e de sua função no aparelho do Estado, a fim de que se possa alcançar melhor compreensão de sua real capacidade de superação do viés antidemocrático que lhe é atribuído, sob o prisma da governança democrática, compreendida como

*“padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e a mais amp-*

*la participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas*<sup>103</sup>.

No contexto da *governança responsável*, conceito que vem sendo desenvolvido pela Organização das Nações Unidas, a responsividade dos burocratas se dá, basicamente, para três tipos de *stakeholders*: os políticos, os cidadãos e os consumidores ou usuários (United Nations, 2005a: 8).

Concretamente, é importante ressaltar que a existência de um corpo burocrático profissionalizado, qualificado, que exerça suas funções “*sine ira et studio*”, sem apaixonar-se por uma causa ou tomar partido, e cuja honra baseia-se na sua habilidade de executar conscientemente as ordens superiores como se fossem suas convicções é, cada vez mais, um mito (Rua, 1997). No mesmo sentido, afirma B. G. Peters (1981:58) que não é mais possível assumir como válida a premissa de que a burocracia atua de forma neutra e desapaixonada, mas que atua *num ambiente político*, e tem interesses que busca maximizar através de sua atuação política, tais como segurança, recursos orçamentários e poder. Assim, as motivações da burocracia não são, necessariamente, prover serviços públicos ou atender ao interesse público<sup>104</sup>.

Sob essa perspectiva, há um claro contraste entre o burocrata “clássico” e o burocrata “político” (Peters, 1981:60). Daí, conclui Peters, tendo em vista as vantagens comparativas dos burocratas frente aos agentes políticos, como a maior “longevidade” e o maior nível de informação, o governo “burocrático”

<sup>103</sup> Cfe. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

<sup>104</sup> A abordagem de Peters e Rua, dessa forma, contraria a ideia de uma “dicotomia” entre política e administração, paradigmática na ciência política dos EUA até a década de 1940, e ressuscitada a partir dos anos 1980 pelos teóricos do controle da burocracia, originária da análise de Woodrow Wilson em “O Estudo da Administração”, de 1887, segundo o qual a administração deveria ficar fora da esfera da política, e as questões administrativas não eram questões políticas, embora determinadas pela política, sendo a política a esfera especial do estadista, e a administração a do funcionário técnico (Wilson, 1955:20).

pode ser uma ameaça para os que entendem o papel central da burocracia no *policy-making process* moderno como uma ameaça aos valores democráticos tradicionais, e também uma ameaça para os que desejam um governo efetivo como um requisito para uma democracia estável (1981:82).

No âmbito da abordagem neo-institucionalista, NORDLINGER (1981) destaca que cada uma das principais variantes empíricas da teoria democrática tem como objetivo central a explicação das ações e inações do Estado, as políticas públicas que são ou não são adotadas. Essas explicações não são somente centradas na sociedade, mas também numa série de pressuposições sobre constrangimentos societais:

...public policy is understood primarily as a response to the expectations, demands, and pressure of those who control the large proportion of especially effective resources. The state, that is public officials, taken all together, is commonly seen as a permeable, vulnerable, and malleable entity, not necessarily in the hands of most individuals and groups, but in those of the most powerful ones. When state and societal preferences diverge, this society-centered model defines, ignores, or downplays the possibility of public officials acting on their preferences after engineering a shift in societal preferences or in the relative distribution of resources behind them, and strenuously denies the possibility of the state translating its preferences into authoritative actions when opposed by societal actors who control the weightiest political resources". (NORDLINGER, 1981:2-3)

Todavia, para Nordlinger uma delimitação estrita do âmbito estatal e societal constituiria uma simplificação de uma realidade muito mais complexa, sendo necessário considerar a importância da interação entre os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas. O alcance da autonomia estatal decorre da convergência ou divergência entre as preferências do Estado, a partir da burocracia e da sociedade. As instituições que regem essas interações, porém, atuam tanto no sentido de limitar as escolhas quanto no de definir e orientar tais preferências.

Segundo Skocpol, para quem a capacidade do Estado de formular e perseguir metas não é, simplesmente, o reflexo das

demandas e interesses de grupos sociais, de classes ou da sociedade, um Estado autônomo é o que, em caso de conflito entre seus interesses e os de uma classe econômica e politicamente dominante, agirá de acordo com seus próprios interesses (1979, apud NORDLINGER, 1981:22).

Essa conceituação deixa de lado os casos em que o Estado age da mesma forma, mas em que o conflito não é evidenciado; ainda assim, afirma Nordlinger, o Estado estará agindo autonomamente. A abordagem dessa autora conduz à ideia de que o Estado não pode ser reduzido às relações ou luta de classes, e que o Estado é uma organização independente, com sua estrutura interna e seus interesses próprios. Desse modo, não concorda com a teoria marxista e com estruturalistas neo-marxistas, como Poulantzas<sup>105</sup>, que consideram o Estado independente formatado pelas classes e pela luta de classes, e que não admitem a possibilidade de conflito *intra-classe*, ou entre o Estado e a classe dominante. Assim, a abordagem de Poulantzas sobre a *relativa autonomia do Estado* não teria validade para explicar os fenômenos que envolvem as disputas e conflitos entre grupos compostos por membros da mesma “classe”. Para Skocpol, não somente o Estado pode formular e perseguir metas e objetivos próprios, que não sejam o simples reflexo das demandas dos grupos de interesse, de classes ou da sociedade, como considera que a mudança social é uma consequência importante dessa atividade.

---

<sup>105</sup> Em sua abordagem do poder político e das classes sociais, Poulantzas considera que, no Estado capitalista a dominação propriamente política de classes é disfarçada: tudo se passa nas suas instituições, como se a luta de classes não existisse. Segundo Poulantzas “o Estado capitalista tem por função desorganizar politicamente as classes dominadas, enquanto organiza politicamente as classes dominantes; de excluir do seu seio a presença, enquanto classes, das classes dominadas, enquanto nele introduz enquanto classes, as classes dominantes; de fixar a sua relação com as classes dominadas como representação da unidade do povo-nação, enquanto fixa a sua relação com as classes dominantes como relação com classes politicamente organizadas; em suma, esse Estado existe como Estado das classes dominantes, ao mesmo tem que exclui do seu seio a ‘luta’ de classes.” Trata-se, portanto, de um Estado “de classe” que, todavia, se apresenta como um Estado de todo o povo, que se apresenta como um Estado da classe burguesa, subentendendo que todo o povo faz parte dessa classe, quando, com efeito, esta a serviço das classes dominantes (POULANTZAS, 1977:181-182)

Nordlinger acrescenta, ainda, a existência de concepções segundo as quais o Estado pode ser considerado autônomo quando, além de atuar segundo suas preferências, tem capacidade de criar essas preferências, por seus atributos internos, de forma subjetivamente independente. No entanto, considera essa noção irrealista, uma vez que, como uma entidade social, o Estado é influenciado pelo ambiente e pelos atores com que mantém relações próximas e frequentes; de outra forma, um Estado cujas preferências fossem integralmente “autogeradas” poderia divergir tão profundamente das preferências dos demais atores que ameaçaria a sua sobrevivência (1981:25).

A partir da concepção de que a congruência entre as preferências dos representados em termos de políticas e as decisões dos representantes é a medida de uma boa representação, da definição de que autonomia é a tradução das preferências do Estado em políticas públicas, e da distinção entre decisões adotadas autonomamente que coincidem ou não com as preferências da sociedade, Nordlinger desenvolve uma tipologia para a explicação da autonomia do Estado, composta por três tipos: o Tipo I envolve as situações em que o Estado e sociedade divergem quanto a suas preferências, mas sem que o governo seja convencido por meio da pressão a traduzir as preferências sociais em políticas públicas, nem dissuadido pela ameaça de sanções sociais por agir por sua própria conta, mas contempla, ainda, as situações em que os oficiais públicos atua autonomamente sem levar em consideração as preferências da sociedade ao tomar as suas decisões, e sem qualquer tentativa de alterar essas preferências; o Tipo II contempla os casos em que, inicialmente, as preferências são divergentes, mas em que o governo consegue modificar as preferências da sociedade para torná-las congruentes com as suas, traduzindo-as, em seguida, em políticas públicas; no Tipo III as preferências não divergem e o Estado atua conforme as suas preferências (ou, ainda, segundo as preferências da sociedade), podendo ser o resultado da ação dos oficiais públicos para prevenir a emergência de preferências so-

ciais que divirjam das suas próprias, embora dando a impressão de que tenham sido convencidos (1981:28-29).

Nordlinger destaca, ainda, o fato de que muitos dos oficiais eleitos, e uma esmagadora maioria dos que exercem cargos por indicação, são *state careerists* em dois sentidos: o Estado é sua vocação e seus padrões de carreira são influenciados mais por outros agentes públicos do que pelos atores sociais. Segundo Nordlinger,

The chief reference groups of public officials are other public officials, those with whom they closely interact and those whom they aspire to succeed or replace. Promotions, assignments, responsibilities, perquisites, professional reputation, influence, even tenure for many elected officials are affected far more by other officials than by societal actors. (Nordlinger, 1981:32).

Ao mesmo tempo em que destaca esse comportamento daqueles que ocupam cargos públicos e que orientam suas condutas por suas perspectivas privadas e, eventualmente, oportunistas, visando ganhos de curto e médio prazos em suas carreiras, Nordlinger reitera a crescente importância dos burocratas e sua *expertise* num Estado cada vez mais demandado e com uma agenda cada vez mais complexa:

The more burdened the state is with an overflowing agenda, the greater the importance of such process variables as convenience, predictability, routines, and relations with other officials in shaping state preferences. The larger the bureaucracy and the greater the interactions and interdependence of state units dealing with overlapping policies, the larger the impact of the units' collective interest upon the state preferences. The heavier the state's involvement in social and economic guidance activities, the more do the special expertise, information, and policy experience of public officials help form their preferences (NORDLINGER, 1981:34-35).

Salientando o poder da burocracia no processo decisório político, Lindblom considera que uma pequena área de decisão é deixada para os demais participantes. Com efeito, acrescenta, embora os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estabele-

leçam algumas das políticas mais importantes, *é a burocracia que determina a maioria delas*, inclusive as mais importantes (LINDBLUM, 1981:62-63). No exercício desse enorme poder, os burocratas agem de forma concertada não apenas com outros burocratas, mas com os outros atores:

Na política burocrática, os burocratas usam os métodos de controle já expostos, principalmente a autoridade, o intercâmbio, a persuasão e a análise. Métodos empregados tanto singularmente como em cooperação com outros participantes. Em certos pontos, os burocratas se aliam a outros administradores. Podem também ter o apoio de altas autoridades administrativas, inclusive do presidente. É comum que o burocrata se alie a algum grupo de interesse(LINDBLUM, 1981:63).

As relações das decisões burocráticas com outros atores sociais é também salientada por ROURKE (1976), que afirma que as instituições da burocracia são um canal de acesso pelo qual os segmentos do público podem atuar na defesa dos seus interesses junto ao Executivo, de forma semelhante ao que ocorre junto ao Legislativo. Sob essa perspectiva, o poder burocrático depende da habilidade da burocracia articular o apoio de grupos e clientelas, e de manobrar de forma exitosa na busca de seus interesses junto ao legislativo ou Executivo. A negociação de alianças com grupos externos pode ser uma fonte importante de poder, mas não é a única. De fato, como destaca Rourke, a burocracia é mais do que um meio para a incorporação dos valores e aspirações dos setores da sociedade nas políticas públicas, mas desempenha importantes papéis na sua própria definição em função das características já demarcadas de especialização técnica assim como do seu interesse nessas políticas. Assim, em muitas áreas as políticas são o resultado da interação entre os interesses e a *expertise* burocrática e os interesses e a *expertise* dos grupos da comunidade com que interage.

Como tal, destaca Rourke o duplo papel da burocracia de, por vezes, **ecoa os interesses econômicos dos grupos mais poderosos** ou atuar em defesa de interesses de grupos privados, e, por outras, **atuar como protagonista em favor dos grupos**

**desarticulados, excluídos, fracamente organizados ou incapazes** de se manifestar nos processos de decisão.

O poder burocrático exerce-se de forma evidente e rotineira, e a arena burocrática, assim, é especialmente relevante, ao lado da arena política, para a definição da “vontade” estatal<sup>106</sup>. É nas mãos de políticos e burocratas que se concentram os reais poderes decisórios, exercidos, às vezes, de forma divergente, e frequentemente contaminada pela busca da maximização de interesses particulares ou corporativos. Ao cidadão, situado na ponta do processo, afetado pelas decisões, é fundamental buscar organizar-se para influir no processo e lutar por medidas que atendam aos seus interesses, participando de forma mais ativa do processo de definição das políticas públicas. Como lucidamente esclarece MICHAEL HOWLETT (2000), o papel dos servidores públicos vai muito além do que seria de se esperar de um simples “servidor”: na verdade, os burocratas são, frequentemente, os atores centrais em processos políticos e as figuras centrais em muitos subsistemas de políticas, dada a impossibilidade de que políticos generalistas controlem ou mesmo percebam as atividades específicas de governo nominalmente sob seu controle. Daí, a maior parte das funções de implementação desempenhadas pelas legislaturas e pelo executivo político no passado são hoje desempenhadas pela burocracia, requerendo, muitas vezes, estruturas complexas e um grande número de especialistas habilitados a lidar com a questão política em base contínua. Por outro lado, o poder e a influência da burocracia sobre a implementação de políticas baseiam-se na dimensão dos recursos politicamente relevantes por ela controlados, o que, ao lado da “legitimidade” muitas vezes conferida pela lei ao atribuir-lhes certas funções, confere ampla autonomia a burocratas individuais para tomar decisões pelo Estado. Ademais, destaca Howlett, as modernas burocracias têm acesso a vastas quantidades de informação sobre muitos aspectos diferentes da sociedade, que são coletadas

---

<sup>106</sup> Ver, sobre a atuação de ambas as arenas na formulação das políticas no Brasil, e seus mecanismos de prestação de contas, Castro Santos (2001).

deliberadamente ou fluem até ela por força de sua posição central no governo. Por outro lado, a permanência da burocracia e a estabilidade de seus membros também lhe conferem uma vantagem sobre seus superiores, o executivo eleito. E, finalmente, salienta Howlett, *o fato de que as deliberações sobre políticas em sua maior parte ocorrem em segredo dentro da burocracia nega a outros atores a oportunidade de preparar uma oposição a seus planos*, fator que, ao lado de outros, contribui para isolar a burocracia da pressão pública, protegendo-a do escrutínio público ou de penalidades.

Assim, o poder da burocracia está intimamente relacionado ao seu nível de responsividade, que indica a extensão em que as agências burocráticas promovem a correspondência entre as decisões dos burocratas e as preferências da comunidade ou dos dirigentes políticos (ROURKE, 1976:3). Conforme destaca Przeworski,

*Governos são responsáveis quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuem em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o fazem sejam derrotados (...) E responsivos são os governos que promovem os interesses dos cidadãos. Portanto, os governos podem ser responsáveis, mas não responsivos. E, em última instância, o que interessa é a responsividade (Przeworski, 1996. Apud Loureiro, 2003:3)*

Referenciais teóricos relevantes sobre o comportamento dos burocratas são encontrados em autores como Aberbach, Putnam & Rockman (1981), cujos estudos são referência fundamental para a compreensão dos papéis de políticos e burocratas nas democracias ocidentais, sua aderência aos valores democráticos e os fatores determinantes de suas condutas. Destaca-se, no mesmo sentido, a produção recente de Steven J. Balla (Balla, 1998 e 2000, Balla e Wright, 2001).

Embora inexistam no Brasil estudos sistemáticos que permitam estabelecer comparações mais consistentes, como o realizado no começo dos anos 1970 por Aberbach, Putnam &

Rockman (1981) em relação às democracias ocidentais, e que permite identificar diferenças de padrão de comportamento da burocracia e dos agentes políticos em relação a participação e pluralismo, há sérios indícios de que, em regra, os burocratas brasileiros, em seus escalões superiores, identificam-se muito mais com o padrão tecnocrático *elitista* do que com o padrão *populista*<sup>107</sup> ou *pluralista* identificado em outros países, o que pode ser atribuído ao próprio processo de constituição dessa burocracia, de origem patrimonialista e clientelistas como apontam, entre outros, LEAL (1997), FAORO (2001), HOLANDA (1995), Guerreiro Ramos (1983) e CARVALHO (1996).

Segundo ABERBACH E ROCKMAN (1995:844):

When a party controls the executive branch (or, in parliamentary systems, a government) for a long period of time, the top bureaucrats tend to look more and more like their political masters. Each administration is in a position to manipulate some of the choices of individuals who are selected for the senior ranks of the civil service. Career bureaucrats themselves have incentives to retire or stay depending on the compatibility or incompatibility of their own perspectives and those of the presidential administration in power. Opportunists among the senior executives may adjust their views to make themselves acceptable to the administration. And what we call 'value concordance' in the bureaucracy (1990), the notion that bureaucrats are intimately involved in the world of ideas about public policy and that some adjust their views as new approaches come into style, may also account for some of the shift.

Porém, como aponta Rourke, considera-se comumente a existência de um conflito entre responsividade e eficiência, o que leva a um *trade-off* entre eficiência e responsividade: os ganhos em eficiência no processo político levam, necessaria-

<sup>107</sup> A expressão não tem, aqui, o significado que usualmente lhe é dado nos estudos sobre a política no Brasil. Trata-se da tradução literal do termo *populist*, empregado ABERBACH, PUTNAM & ROCKMAN (1981) em seu clássico estudo sobre as democracias ocidentais e a atuação de políticos e burocratas para identificar a postura mais favorável à participação mais ativa da sociedade na política e no governo, e o apoio a medidas que ampliem a participação política, rejeitando a noção elitista de que apenas uma minoria está realmente qualificada para conduzir os assuntos públicos.

mente, a perdas na responsividade. Como a responsividade está vinculada ao direito do público de determinar os objetivos que a atividade burocrática deverá perseguir, ou ao controle que os cidadãos exercem sobre as atividades exercidas no dia a dia pela burocracia, maior responsividade implica em menos autonomia, e menor rapidez na tomada de decisão. Daí, conforme destaca ROURKE (1976:3) a responsividade será melhor assegurada por meio da descentralização do poder, permitindo que tanto os “clientes” quanto as organizações executivas participem da tomada de decisão.

Há, contudo, outras formas de assegurar a responsividade, ou, pelo menos, criar condições para que os cidadãos e representações de interesses possam interagir com os tomadores de decisão na esfera burocrática, ainda que não diretamente.

Conforme STEVEN J. BALLA (1998), a delegação da autoridade de *policy-making* dos políticos eleitos para a burocracia, embora seja um fato na política dos EUA, não implica, necessariamente, abdicação de poder, pois são empregadas diferentes formas de limitar a discricionariedade burocrática, tais como a nomeação pelo Presidente de dirigentes para as agências, afinados com a sua orientação e o uso, pelo Congresso, das audiências públicas pelos comitês, sendo esta uma das formas preferenciais para reduzir a assimetria informacional entre os políticos e as agências governamentais.

Nos Estados Unidos, o *U.S. Administrative Procedure Act* – APA<sup>108</sup>, de 1946, estabelece diversas regras para disciplinar o processo decisório nas agências governamentais, com vistas à garantia da transparência e da participação dos cidadãos na tomada de decisões. Segundo MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST (1987:255-256), essa norma teve como origem a necessidade de codificação de decisões judiciais que, desde há muito, vinham afetando e delimitando os procedimentos administrativos, e sua

<sup>108</sup> Ver *Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II)* disponível em outubro de 2007 em <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/>

transformação em lei trouxe poucas inovações reais. No entanto, além do forte valor simbólico e da satisfação de objetivos de caráter político<sup>109</sup>, teve o mérito de uniformizar para o conjunto da Administração Federal dos EUA regras até então aplicadas somente em setores específicos atingidos pelas decisões judiciais.

Segundo o *APA*, uma agência não pode adotar uma nova política sem, antes, anunciar a sua intenção de considerar o tema, e ao fazê-lo não pode manifestar qualquer tendência em favor de uma ação particular. As agências devem, ainda, solicitar comentários e permitir que todas as partes interessadas manifestem seus pontos de vista, por meio do processo de *notice-and-comment* que orienta a atividade regulatória de todas as agências federais, e, ainda, permitir a participação no processo decisório na forma e extensão previstas na lei de criação da agência, assim como nos termos da interpretação dada pelos tribunais a essas legislações. Durante a fase de audiências públicas, as partes podem apresentar testemunhos e evidências e requerer acareações entre testemunhas. Finalmente, as agências devem considerar as evidências apresentadas e apresentar uma conexão razoável entre elas e suas decisões. E devem, ao final, manter registros disponíveis de todos os registros dos votos de cada um de seus membros em cada procedimento. Cumpre, assim, um importante papel na mediação entre políticos, burocratas e grupos de interesse, estabelecendo regras e obrigações recíprocas no processo de definição da vontade da Administração, particularmente no âmbito regulatório.

No sistema estadunidense, a atuação do *Government Accountability Office* (GAO) é de extrema importância para o controle da burocracia. O GAO, como órgão de assessoria ao Congresso, atende a solicitações dos próprios parlamentares que determinam – muitas vezes em lei – os limites e o escopo da sua

---

<sup>109</sup> Ver, sobre as razões que levaram à aprovação do *APA* em 1946, num contexto de mudança política nos EUA em que os Democratas anteviam a volta ao poder do Partido Republicano, pondo em risco as conquistas do *NEW DEAL*, MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST (1999).

atuação com relação ao funcionamento das diversas agências governamentais. Embora possa monitorar a eficácia das operações de qualquer órgão público, inclusive na área regulatória, o GAO não tem poderes para opinar substantivamente em matéria de políticas públicas. No entanto, a partir de sua atuação promove um contínuo mapeamento dos interesses em jogo e as distintas alternativas existentes para o encaminhamento de determinadas políticas, sempre do ponto de vista dos *trade-offs* necessários para que se alcance uma posição de equilíbrio.

Também o *Freedom of Information Act – FOIA*, de 1966<sup>110</sup>, é um importante instrumento voltado à garantia de acesso à informação e ao processo decisório. O *FOIA*, entre outras medidas, impõe limites às agências à mudança em suas políticas sem aviso prévio e sem tornar todos os registros públicos disponíveis para a sociedade. Além do *APA* e do *FOIA*, o *Government in the Sunshine Act – GITSA*<sup>111</sup>, de 1976, desempenha função similar, obrigando a realização de reuniões abertas ao público com aviso prévio de sete dias, quando envolvida a tomada de decisões que não exijam sigilo, e limitando o grau de sigilo que pode ser atribuído às informações públicas relacionadas à tomada de decisão, reduzindo a assimetria e o evitando o monopólio da informação<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Segundo ROURKE (1976:139) o *FOIA* foi fruto da reação do Congresso à *sabotagem*, pela burocracia, das normas de *disclosure* do *APA*, e sua conversão em lei em 1966 enfrentou a oposição do Presidente Johnson. Em 1976, importantes emendas foram introduzidas somente após a derrubada pelo Congresso do veto do Presidente Gerald Ford à nova lei aprovadaL.

<sup>111</sup> Ver *Government in the Sunshine Act* disponível em outubro de 2007 em <http://www.usdoj.gov/oip/gisastat.pdf>.

<sup>112</sup> Essa garantia é uma exigência da democracia que se acha, inclusive, reconhecida por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que em sessão do seu Conselho Permanente em 20 de maio de 2002 reiterou a obrigação dos Estados respeitar e fazer respeitar o acesso à informação pública a todas as pessoas e promover a adoção de disposições legislativas ou de outro caráter que sejam necessárias para assegurar o seu reconhecimento e aplicação efetiva, e que o acesso à informação é um requisito indispensável para o funcionamento da administração pública, uma maior transparência e uma boa gestão pública, e que em um sistema democrático representativo e participativo a democracia exerce seus direitos constitucionais de participação política, educação e associação, entre outros, através de uma ampla liber-

Além disso, o Congresso busca, por meio do desenho institucional das agências governamentais e de seus processos administrativos, ampliar a responsividade e *accountability* burocráticas e impor constrangimentos ao processo decisório burocrático, como forma de exercer o controle político de suas ações.

MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST (1987 e 1989, apud Balla, 1998:664) consideram, partindo do modelo principal agente, que os procedimentos *ex ante* são os instrumentos mais efetivos do Congresso para assegurar a *accountability* burocrática, os quais operam por três meios: a) assegurando que os interesses ativos nos debates legislativos sejam representados na estrutura e processos da agência, de modo a protegê-los de mudanças indesejáveis no rumo das políticas (*mirror thesis*); b) ampliando, mediante procedimentos administrativos, a possibilidade de que os burocratas incorporem as preferências dos constituintes *favorecidos* pelos legisladores nas políticas (*stack the deck thesis*); e, finalmente, c) protegendo através do tempo, por procedimentos administrativos, as preferências desses constituintes, de modo que as mudanças em suas preferências possam afetar as políticas (*autopilot thesis*).

Para esses autores, trata-se de instrumentos extremamente importantes para assegurar a supervisão e controle do comportamento da burocracia e, conseqüentemente, sua responsividade, assim como para assegurar a justiça e legitimidade das decisões dos administradores. Ao lado das demais formas de sanção das condutas burocráticas que desvirtuem o conteúdo das decisões políticas adotadas, como o poder de demissão, o *impeachment*, a persecução criminal em casos graves de desobediência, as audiências públicas no Legislativo, o monitoramento e o poder de reorganizar as agências burocráticas e o seu orçamento, os procedimentos *ex ante* desempenham um papel central (MCCUBBINS et alii, 1987:248-249), enquanto os “braços” do Congresso, como o *GAO* e o *Congressional Budget Office*

---

dade de expressão e de um livre acesso à informação.

– *CBO* contribuem decisivamente para reduzir a assimetria informacional, papel que, no Executivo, é desempenhado pelo *Executive Office of the President*, em especial pelo *Office of Management and Budget – OMB*. Além disso, MCCUBBINS e SCHWARTZ (1984:166) argumentam que os legisladores estabelecem um sistema de *fire-alarm*, como no caso do *APA*, mediante regras e procedimentos habilitando grupos de interesse e cidadãos a examinar as ações das agências e alertar o Congresso em caso de comportamento contrário às metas por ele estabelecidas, e de modo a permitir que sejam buscadas soluções através de outras agências, do Judiciário ou do próprio Legislativo.

Essas formulações sobre as formas de controle *ex-ante*, apesar de sua coerência, têm, segundo Balla e Wright, merecido algumas críticas pela sua simplificação, e os testes empíricos realizados – embora, basicamente, voltados ao exame da tese *stack the deck* – proporcionam pouco suporte à sua comprovação, colocando dúvidas sobre o poder do Congresso de controlar o comportamento da burocracia através do desenho institucional (BALLA e WRIGHT, 2001:800). No entanto, a tese do espelhamento, segundo Balla e Wright, é substantivamente diferente, servindo, precipuamente, à agregação de interesses no processo decisório, embora, essencialmente, atenda ao mesmo propósito de assegurar o controle do Congresso sobre os *outcomes*.

No Brasil, apesar da existência de uma *Lei do Processo Administrativo*, de 1999<sup>113</sup>, e de algumas leis prevendo procedimentos *ex ante* como a realização de audiências ou consultas públicas, notadamente dirigidas às agências reguladoras federais<sup>114</sup>,

<sup>113</sup> Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999, que “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.

<sup>114</sup> Quanto ao controle social e transparência, associados à independência de objetivos das agências reguladoras federais, merece ser ressaltado o fato de que algumas delas dispõem de instâncias de consulta e deliberação em que têm assento representantes da sociedade, além da submissão de seus processos decisórios à participação social, exemplificado pela previsão contida no art. 4º da Lei nº 9.427, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, de garantir participação prévia da sociedade na formulação de medidas que afetem direitos dos agentes econômicos ou consumidores.

ou destinadas a propiciar o acesso a documentos públicos<sup>115</sup>, a ausência de uma lei de caráter geral que imponha a consulta prévia e a transparência no processo decisório ou que assegure o direito de acesso à informação de caráter amplo, geral e orgânico e reduza ao mínimo as hipóteses de alegação de sigilo para que a informação não seja tornada pública e amplamente disponibilizada, coloca o país num estágio anterior de desenvolvimento institucional, e incompatível, ainda, com o grau de consolidação de sua democracia eleitoral e com o desenvolvimento de suas instituições políticas. Os instrumentos legislativos vigentes são insuficientes, e não somente requerem uma consolidação como uma atualização e aprofundamento, para haja um fluxo de informações mais amplo, reduzindo a tendência à preservação de uma cultura do sigilo ou “secretismo” que garante a assimetria e permite que a burocracia e os agentes políticos sonquem ou dificultem o acesso a dados e informações, levando ao uso de maus instrumentos para superar essa dificuldade. Com efeito, em paralelo a uma cultura que ainda privilegia a autonomia tecnocrática em detrimento de sua responsividade, essa cultura, em lugar de contribuir para a segurança do Estado, gera uma enorme insegurança e aumenta a exposição à corrupção.

A responsividade da burocracia, porém, depende de outros fatores além dos políticos e normativos, entre eles os fatores organizacionais. A partir da análise de dados coletados referentes a relações entre burocratas, membros do Congresso, grupos de interesse e cidadãos nos EUA, e examinando o caso da *Health Care Financing Administration* (HCFA), agência responsável ad-

---

Segundo o dispositivo legal, “o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL”, exemplo que, ainda que possa gerar algum tipo de influência indesejável no processo de regulação do setor, torna mais transparente ao controle social a atividade regulatória. Regra idêntica está prevista no art. 19 da Lei nº 9.478, de 1998, que criou a Agência Nacional do Petróleo – ANP, mas não na legislação da ANATEL (telecomunicações) e ANVISA (vigilância sanitária), e tampouco nas demais leis que tratam dessas agências.

<sup>115</sup> Sobre o acesso à informação no Brasil ver SANTOS (2005).

ministração do Medicare, programa federal de assistência médica para idosos e portadores de deficiências, Steven J. Balla (2000) desenvolveu um conjunto de hipóteses sobre a relação entre burocratas, políticos, grupos sociais e cidadãos.

Conforme as hipóteses desenvolvidas por Balla, lastreadas no modelo principal agente, as burocracias são mais responsáveis a: a) contatos iniciados pelos Legisladores do que a contatos iniciados por grupos ou cidadãos; b) contatos iniciados por legisladores que pertencem ao partido majoritário ou a comissões as quais estão jurisdicionados; c) contatos iniciados por grupos com recursos substanciais; d) contatos iniciados por grupos com preferências intensas; e) contatos substantivos do que a contatos baixos em conteúdo; f) contatos amplos do que a contatos particularizados; e, finalmente, que a responsividade burocrática declina à medida que a frequência dos contatos aumenta.

Balla conclui que, embora o grau de responsividade da burocracia seja diferenciado em razão do tipo de contato, fatores organizacionais, como o excesso de tarefas ou a disponibilidade de recursos humanos, mais do que fatores políticos, são determinantes do grau de responsividade da burocracia à pressão social. Embora a conclusão não seja aplicável a todos os casos em que há relacionamento entre burocratas, políticos, grupos e cidadãos, trata-se de uma abordagem relevante para os fins do presente estudo, permitindo compreender as circunstâncias que podem potencializar a influência dos grupos de pressão e dos políticos sobre a burocracia.

MERILEE S. GRINDLE (1980) também enfoca temas correlatos, classificando os atores políticos segundo capacidade de poder, interesses, estratégias e características do regime com o qual interagem. A partir desses elementos, busca criar um modelo em que o processo político estaria condicionado pelo conteúdo das políticas e o contexto político da implementação, pois que inserido em um entorno administrativo. Em conclusão, define um modelo de escolhas críticas no processo de implementação que considera que as escolhas feitas no processo de defini-

ção das políticas influenciam a sua implementação. Na definição das estratégias de implementação, as escolhas influenciam a liberação de programas e, finalmente, na alocação de recursos são feitas escolhas que têm consequências sobre a sociedade e os indivíduos.

Em Grindle e Thomas (1991, apud CORTES, 2002), é defendida a tese de que a criação de canais participatórios nos países em desenvolvimento, em geral e na América Latina em particular, esbarra nas características de suas instituições políticas, as quais são dominadas por pactos e acertos informais elitistas e apresentam sociedades civis fracas. Nos países em desenvolvimento, os tipos de relações, que normalmente se estabelecem entre instituições políticas e sociedade civil, dificultariam a constituição de mecanismos participatórios. A fraqueza ou ausência de sociedade civil organizada, capaz de contrabalançar o poder político das elites econômicas e militares em aliança com a burocracia seria, assim, um fator contrário ao desenvolvimento de instituições destinadas à ampliação da responsividade burocrática<sup>116</sup>. Grindle e Thomas (Idem, *ibidem*), finalmente, relacionam a fraqueza dos mecanismos de representação de interesses coletivos, nos países em desenvolvimento, ao forte papel que assumiriam as elites políticas setoriais na formulação e na implementação de reformas, independente de articulações com organizações da sociedade civil<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Nesse contexto político, a prevalência de canais informais no processo de condução política onde os interesses empresariais e militares estariam diretamente representados dentro da estrutura burocrática do Estado, sob a forma, em especial dos anéis burocráticos, levaria à exclusão dos “interesses não dominantes” como os dos sindicatos, trabalhadores rurais, moradores urbanos pobres dos canais decisórios e à “filtragem” de suas demandas por relações estabelecidas por burocratas com líderes obsequiosos e clientes.

<sup>117</sup> Ainda que, com efeito, a partir dos anos 1980 tenha havido uma tendência à superação desse quadro, não há como negar que os fatores mencionados são ainda relevantes os países sul-americanos, e inclusive no Brasil, em contraste com sociedades mais organizadas onde as instâncias participativas já estão mais institucionalizadas e consolidadas, e onde a responsividade burocrática diante dos atores sociais é mais intensa.

Sob a perspectiva da construção das agendas de políticas públicas e da responsividade da burocracia, em face do papel que desempenha na definição das alternativas de ação, John W. Kingdon, em *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1995), ao abordar o processo de *agenda setting* no ciclo de políticas públicas, identifica os estágios do processo decisório (elaboração da agenda, especificação de alternativas, escolha de uma alternativa e implementação). A formação de agendas, para Kingdon, é o resultado de múltiplos fatores, sendo um deles o nível de apoio que determinada proposta de política obtenha no âmbito da sociedade.

Conforme Kingdon, as mudanças no campo das políticas públicas se dão de forma contínua, e o desenvolvimento e adaptação, em lugar do equilíbrio, são os aspectos mais marcantes do processo de *agenda setting*. Contudo, a definição de temas na agenda política depende da forma como as novas definições ou imagens capturam atenção de pessoas importantes, formadoras de opinião, tendo um caráter essencial o alto *staff* da Administração (políticos eleitos ou nomeados para cargos públicos) e membros do Congresso. Uma vez que uma “janela de oportunidades” seja aberta, empreendedores políticos irão associar problemas a soluções, dando início a novas políticas públicas.

No entanto, a especificação das alternativas e sua implementação é tarefa que depende dos burocratas, notadamente em função de sua *expertise* e continuidade. Embora a Administração – o Presidente e seus auxiliares políticos – tenham um papel central na formação da agenda, têm menos controle sobre as alternativas a serem consideradas e menos ainda sobre a sua implementação. Os burocratas de carreira, embora sejam pouco influentes na formação da agenda, relativamente a outros participantes, são importantes na definição das alternativas e, mais ainda, na sua implementação, em vista de recursos como *expertise* e longevidade, relações com os grupos de interesse e com o Congresso. Já o Congresso, para Kingdon, é um ator relevante tanto na formação da agenda quanto na sua especificação, embo-

ra seus membros tenham mais impacto na formação e seus assessores na elaboração das alternativas (Kingdon, 1995:42-43).

O papel dos atores não governamentais, inclusive mídia, opinião pública, grupos de interesse, acadêmicos e pesquisadores é desenvolvido através de recursos de poder – principalmente o poder de veto sobre as escolhas formuladas, traduzindo o papel que Kingdon considera como de *negative blocking*, mais do que *positive promotion* dos temas na agenda de políticas.

Uma vez incorporado um tema à agenda, a elaboração de soluções e alternativas de políticas é um processo intelectual, onde a influência do Presidente pode ser significativa. A partir daí, a atuação dos atores não governamentais é focada na especificação de alternativas. Nesse processo, os grupos de interesse frequentemente atuam negativamente para bloquear ou para inserir suas alternativas preferidas no processo de discussão, uma vez que a agenda é definida por algum outro processo ou participante, mais do que estruturar a agenda governamental (Kingdon, 1995:67). A importância dos grupos de interesse, além disso, varia conforme o campo temático da política pública e o nível de coordenação entre eles.

Uma política apoiada por um grupo terá, assim, um peso menor do que uma apoiada por uma coalizão de grupos, aumentando, também, o nível de apoio político-eleitoral em torno da mesma. Da mesma forma, a oposição concertada entre várias entidades ou grupos de pressão terá maiores chances de sucesso do que a isolada, ou, pelo menos, aumentará as suas chances contra um interesse economicamente mais poderoso, numericamente expressivo e organizado. A atuação coordenada entre grupos, além disso, transmite a ideia de que a proposta defendida resulta, ela mesma, de uma *concertação prévia* entre os interessados, conferindo aos decisores políticos e administrativos maior grau de segurança quanto à capacidade dessa política estar ajustada ao “interesse público” ou à parte dele que atua mediante o *lobby*.

Outra importante abordagem é a de Baumgartner e Jones (1993), os quais destacam, para a mudança nas políticas públicas, as influências externas ao governo. Para Baumgartner e Jones, a agenda de políticas públicas segue um ritmo caracterizado pela incorporação paulatina de novos temas e da reinterpretação de temas antigos.

No longo prazo, sistemas políticos democráticos são caracterizados tanto pela existência de monopólios políticos quanto por disputas no sistema político e uma limitada capacidade de processar vários assuntos simultaneamente, e por turbulentas rupturas, ou seja, os sistemas democráticos são compostos por um equilíbrio parcial e pontilhado (*punctuated equilibrium*), e a mudança nas políticas, nesse modelo, se dá de forma equilibrada e pontual<sup>118</sup>. À medida que novos *policymakers* e novas agências surgem, abrem-se possibilidades para novas oportunidades de políticas. O estudo das causas dessa pontuação é o estudo do poder sobre os temas na agenda.

Cada interesse, cada grupo e cada empreendedor político (*policy entrepreneur*) tem um interesse primário de estabelecer um monopólio<sup>119</sup> em compreensão política relativo às políticas de seu interesse, e um arranjo institucional que reforce essa compreensão. Apesar da dificuldade em estabelecer tais mono-

<sup>118</sup> A tese de Baumgartner e Jones aplica, ao estudo das políticas públicas, a teoria evolucionista de Stephen Jay Gould e Niles Eldredge, desenvolvida no campo da biologia e paleontologia. Da mesma forma que ocorreria entre as espécies, onde as mudanças evolucionistas ocorrem relativamente rápido após longos períodos de estabilidade, o sistema político, mesmo quando aparenta estabilidade, pode ser atingido por períodos de volatilidade. O processo de *agenda setting* implica na inexistência de equilíbrio na política, e a geração de novas ideias torna muitos monopólios de políticas instáveis no longo prazo, de modo que os subsistemas políticos estão continuamente sendo criados e destruídos. A definição de novos temas tem, como consequência, a mobilização política, o que leva a que, mesmo quando há poucos grupos envolvidos na tomada de decisão, o equilíbrio ocorra raramente (Baumgartner e Jones, 1993:13).

<sup>119</sup> Segundo Baumgartner e Jones (1995), os monopólios têm duas características básicas: uma estrutura institucional definida, responsável pela formulação da política pública, que limita o acesso ao processo político, e um ideia poderosa que apoia essa instituição.

pólios, eles são frequentes em cada sistema político, e *experts* em cada área dedicam muito do seu tempo a convencer outros que os *outsiders* não são qualificados a tomar decisões.

A definição de temas depende do sucesso de *policy entrepreneurs*, que podem rapidamente manipular jurisdições institucionais e alterar políticas se forem bem sucedidos em convencer outros de que seus pontos de vista são mais acurados do que o de seus oponentes, mesmo aqueles já estabelecidos há muito tempo, e da mobilização do público até então apático. A definição de alternativas e soluções depende da argumentação e da criação de novas definições que mudam a compreensão de qual deve ser a solução mais efetiva para o problema.

Os grupos de interesse desenvolvem um importante papel ao formular questões, afetar a opinião pública e definir os termos do debate público, e sua participação na formação da agenda é determinada pelo interesse em uma dada área de políticas. Aqueles investidos de interesse em um dado campo de política pública serão sempre mais ativos do que aqueles que não tenham nada a ganhar. A construção da agenda está relacionada diretamente com o fato de que aqueles que são vinculados a um interesse específico estão mais habilitados a dominar a formulação de políticas em suas áreas, assim como terão mais influência quando um grande número de atores estiver envolvido.

Se o papel da burocracia é determinante na construção das agendas, a resposta à pergunta sobre quem controla a burocracia é determinante. Embora para Berry (1989) a resposta seja clara, sendo os grupos de interesse o ator determinante nas opções governamentais, os teóricos da burocracia, segundo Marissa Martino Golden (2003), se dividem quanto a essa indagação.

Para alguns, como destaca Golden, a burocracia é controlada, nos EUA, principalmente pelo Presidente, e para outros, pelo Congresso, e, finalmente, há os que considerem o problema da captura das agências como determinante do processo decisório. Muitos consideram, ainda, que devido à assimetria e mo-

nopólio de informações, as agências e seus burocratas exercem poder considerável no *policy-making process*. São admitidas, assim, quatro hipóteses centrais (a agência autônoma; o controle presidencial; a dominância congressional; a captura das agências pelos grupos de interesse). Baseada na atuação de cinco diferentes agências<sup>120</sup>, Golden constatou a coexistência de várias das hipóteses apontadas. Na maior parte dos casos, as agências mostraram-se responsivas, primeiramente, ao Legislativo, e, em segundo lugar, ao Presidente. Em dois casos, porém, identificou a ocorrência de captura, e em três deles destacava-se a autonomia da agência. Em quatro casos, constatou a ocorrência de “equilíbrio pontilhado”, onde a responsividade das agências aumenta em função de mudanças abruptas no ambiente político ou nas agendas de políticas públicas.

A essas abordagens, é importante acrescentar a análise de Rua (1997) sobre o problema da neutralidade burocrática e da autonomia decisória.

A neutralidade, segundo Rua, é apenas um dos elementos de uma construção típico-ideal, cada vez mais distante do mundo real. O hiato entre a capacidade (ou hiperatividade) decisória da cúpula governamental, conforme Rua, enfrenta um sério obstáculo, que é a incapacidade de implementação dessas decisões, resultado do que considera a “falência executiva do Estado” e que é, na verdade, um resultado da fragilidade das estruturas burocráticas estabelecidas para essa finalidade que, passados dez anos da elaboração do texto, ainda permanece em grande medida.

Sob o ponto de vista conceitual, a neutralidade burocrática reside, conforme destaca Rua, com base em Caiden (1996), na separação entre as carreiras políticas e administrativas e na despolitização do serviço público. Cabe aos políticos formular os

---

<sup>120</sup> Environmental Protection Agency (EPA), Federal Communications Commission (FCC), National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), Occupational Safety and Health Administration (OSHA) e Securities and Exchange Commission (SEC).

fins, decidir e ordenar, e aos burocratas a provisão dos meios e execução das decisões de acordo com as ordens recebidas. Por outro lado, enquanto os políticos conquistam seus cargos mediante a competição na arena política, através do julgamento pelos seus pares e pelo eleitorado, os burocratas são selecionados mediante sua competência técnica, em arena de competição administrativa, e são julgados pelos seus pares e pelos superiores políticos; não se envolvem em atividades político-partidárias, nem expressam publicamente suas opiniões acerca da atividade política ou governamental.

São, portanto, destaca Rua, esferas distintas, a política e a administrativa, separadas a partir da vedação legal de acúmulo de funções.

Essa teoria, porém, apesar de, abstratamente, e sob a perspectiva ética e do combate à corrupção, à patronagem, etc., ser “extremamente desejável” (Rua, 1997:142), não condiz com o mundo real, pois inexistente uma “natureza burocrática” que diferencie os burocratas dos demais atores, ou que impeça que busquem as mesmas compensações que os políticos, como glória, fortuna ou poder. Estão, portanto, submetidos aos mesmos paradoxos, e inclusive à tentação de uso do poder e autoridade para beneficiar interesses particulares ou de grupos específicos.

Rua salienta o fato, ainda, de que os controles burocráticos criados para superar essa situação têm se mostrado insuficientes. A *irresponsabilidade burocrática*, portanto, reclama soluções e, entre essas, surge a necessidade de criação de mecanismos que a dotem de *responsiveness* frente à sociedade e de modo que os burocratas não usem seus recursos de poder em detrimento do bem público. Essa necessidade é tanto maior à medida que, como aponta Rua, os burocratas são dotados de interesses próprios, que tentam maximizar, e atuam politicamente, mobilizam recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade, além de desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel

no jogo político, sendo capazes, inclusive, de competir com os políticos (RUA, 1997, p.142)

Trata-se, segundo Rua, de um fenômeno mundial, que Peters analisa sob a já comentada perspectiva do “governo burocrático”, onde os burocratas assumem o controle do processo governamental e deixam aos políticos apenas as funções de legitimação das decisões burocráticas. A solução, porém, não estaria numa burocracia despolitizada, que atue como simples instrumento de execução das ordens dos seus superiores, e que tanto pode servir à democracia, como pode ser importante recurso para a implantação de regimes ditatoriais e tirânicos.

A administração pública se dá, assim, num ambiente necessariamente político e politizado, onde conflitos de interesses manifestam-se cotidianamente, e onde as pressões fazem parte do contexto natural de sua ação.

Nesse quadro, a autonomia da burocracia é uma noção que pode ser operacionalizada como a capacidade de ocupar posições centrais no governo; de formular preferências políticas; de ajustar os objetivos aos procedimentos já estabelecidos; a disponibilidade de qualificações para comando ou gerenciamento das atividades; e a capacidade de controlar a implementação das decisões públicas (Peters, 1987, apud Rua, 1997). Entendida dessa forma, a autonomia burocrática nos EUA é maior do que no Brasil, o que pode ser verificado, por exemplo, a partir do reduzido número de cargos de direção na Administração Federal estadunidense que podem ser providos por critérios discricionários e ocupados por indivíduos que não pertencem às carreiras administrativas. Nos EUA, segundo dados de novembro de 2004 do relatório *United States Government Policy and Supporting Positions*, popularmente conhecido por *Plum Book*, publicado a cada quatro anos pelo *Committee on Government Reform* da *U.S. House of Representatives*, e que inclui dados detalhados sobre os cargos no Poder Executivo e Legislativo que exercem funções de liderança ou suporte aos cargos políticos, e que podem ser preenchidos por livre nomeação, e que envolvem posições de defesa

das políticas públicas e programas governamentais, e um maior nível de proximidade e confidencialidade no seu relacionamento com os agentes políticos ou dirigentes políticos, como o Presidente e o Vice-Presidente da República, seus chefes de *staff* e os Chefes de Departamento, existiam 4.496 cargos sujeitos a livre nomeações, aí incluídos os cargos das comissões reguladoras independentes, das agências executivas do Governo Federal, das Secretarias (Ministérios), órgãos da Presidência, como o *Office of Personnel Management* e *Office of Management and Budget*, e de órgãos ligados ao Poder Legislativo, como o *Government Accountability Office* e a *Library of Congress*. No Brasil, diferentemente, apenas na Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, existiam em 2007, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 8.502 cargos de livre provimento, segundo os critérios adotados pelo Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Considerados esses números em proporção do total da força de trabalho civil, ativa, do Poder Executivo em cada país, segundo dados do *Office of Personnel Management* (2007) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a relação entre cargos de livre provimento e cargos efetivos é de 1,56% no Brasil (2007), e de apenas 0,172% nos EUA.

Mas essa autonomia deve ser trabalhada num contexto de valorização da interlocução democrática.

Rua destaca, nesse contexto, a abordagem de Peter Evans (2004), cujo conceito de “autonomia inserida” constitui-se em um importante aporte para a discussão.

Segundo Evans, as noções simplistas das virtudes do insulamento do Estado frente à sociedade devem ser rejeitadas, uma vez que “os Estados autônomos completamente insulados da sociedade podem ser predadores muito eficientes” (2004:313). É necessário, assim, o desenvolvimento de uma parceria entre o Estado e a sociedade, tendo a burocracia como agente:

*Nos Estados desenvolvimentistas, a parceria é tão importante quanto a autonomia, representando algo mais específico do que o simples fato de*

*o Estado derivar de seu ambiente social. O conceito de parceria que se usa nesta análise é também mais específico do que a interpenetração orgânica entre Estado e sociedade, que Gramsci chamou de hegemonia. A parceria, da forma aqui usada, implica um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação (Evans, 2004:93).*

Esse modo de interação requer, assim, uma burocracia constituída, e sua existência é um indicativo da capacidade de organização da própria sociedade:

*A questão de como a autonomia e a inserção social podem ser eficientemente combinadas é ainda mais complicada pelo fato de os Estados e as estruturas sociais serem mutuamente determinantes. Por um lado, a presença de grupos sociais organizados com algo a ganhar com o processo de transformação reforma a perspectiva de sustentação de um Estado burocrático transformador. Por outro, as burocracias eficazes reforçam as perspectivas de que o empresariado emergente se transforme efetivamente em grupos sociais organizados. Analogamente, uma sociedade caracterizada por uma rede local de detentores de poder pouco articulada, com interesses estabelecidos no status quo, irá dificultar a sobrevivência de um aparato do Estado coerente e coeso. Da mesma forma, a ausência de um aparato de Estado coerente torna menos provável que a sociedade civil vá se auto-organizar de uma forma melhor do que os frouxos laços de lealdade existentes. (Evans, 2004:72)*

Para Evans, a implementação de uma burocracia meritocrática é essencial para que o Estado supere a fase predatória, e a coerência corporativa que existe quando se implementa essa burocracia dá ao Estado a capacidade de resistir às incursões por meio da mão invisível, da maximização individual:

*Um recrutamento meritório altamente seletivo e uma carreira de longo prazo criam um compromisso e um sentido de coerência corporativa. O agudo contraste entre o caráter weberiano do Estado desenvolvimentista e o caráter pré-burocrático e patrimonial do Estado predatório reforma a proposição de que a ineficiência pode ser atribuída mais à escassez do que ao excesso de burocracia. (Evans, 2004:92)*

Embora algum grau de “insulamento” seja inerente à criação de uma coesão coletiva, a verdadeira eficiência requer uma

combinação de lealdades internas com vínculos externos (Evans, 2004:107). Sob esse prisma, afirma Evans, a burocracia não é o suficiente:

*Mesmo o Estado mais coerente burocraticamente não pode efetuar a transformação sem uma rede de alianças com grupos e classes sociais com os quais possa compartilhar um projeto. A conexão é tão importante quanto a coerência e a coesão (2004: 314).*

No mesmo sentido, Costa Filho considera que o insulamento não pode ser considerado como solução para os problemas da autonomia burocrática frente às pressões indevidas:

*Em suma, ao contrário de boa parte das análises empreendidas até aqui e que sustentam que as pressões políticas desvirtuam o processo de gestão pública, o que defendo é que o insulamento burocrático concebido como solução para os problemas advindos de pressões clientelísticas de alguns grupos não significará, como querem alguns, um reforço da capacidade representativa das decisões pública aos interesses 'efetivos' da sociedade, mas justamente o oposto, i.e., o privilegiamento de alguns interesses em detrimento de outros, dado que as decisões estarão sempre permeadas por interesses, sejam eles particulares ou não (Costa Filho, 1997:181).*

Para Evans, quando o Estado está conectado com todos os principais atores sociais, torna-se *implausível a imagem de burocratas independentes executando os seus próprios projetos e os impondo à sociedade*. A noção de que os projetos de transformação são produzidos independentes do aparato do Estado se torna ainda mais implausível. E o Estado, como instância de conciliação de interesses conflitantes, se torna mais necessário, mas a influência independente do Estado requer um equilíbrio de forças da sociedade civil, construído ativamente, e não o resultado de um impasse exógeno (2004:309).

Para que essa burocracia autônoma atue com vistas ao interesse da sociedade e promova o desenvolvimento, é necessário, assim, “conectar o Estado com a sociedade”, estabelecendo uma “parceria”, uma conexão que complemente a capacidade da burocracia ao objetivo de promover o desenvolvimento. Todavia, conectar o Estado com a sociedade requer mais do que as

agências governamentais e as redes pessoais que nascem delas (2004:311). Conforme Evans, *a combinação de autonomia e parceria, não apenas autonomia, dá eficiência ao Estado desenvolvimentista* (2004:313). A autonomia, segundo Evans,

*complementa a parceria, protegendo o Estado da captura que iria destruir a coesão do Estado em si e eventualmente minar a coerência de seus interlocutores sociais. A coerência corporativa do Estado acentua a coesão das redes externas e ajuda grupos que compartilham sua visão a superarem seus próprios problemas de ação coletiva (Idem, ibidem).*

Dialogando com esses conceitos e propostas, Rua considera, primeiramente, a imprecisão da noção de autonomia inserida e, em segundo lugar, contrastando com a noção de governo burocrático oferecida por B. G. Peters, salienta o dilema da autonomia burocrática, que é o de ser necessária para atender aos imperativos da governança, mas sem garantir a democracia. Trata-se, essencialmente, do mesmo conflito identificado por Rourke (1976) entre eficiência e responsividade – quanto maior o grau de responsividade, menor a possibilidade de atender à necessidade de eficiência. Assim, a noção de autonomia inserida oferecida por Evans não seria capaz de garantir o resultado proposto, superando as possibilidades disfuncionais da autonomia. A exigência de um conjunto de atores sociais fortes como elemento de sustentação da autonomia inserida é outro aspecto a ser considerado: o conceito de autonomia imersa ou inserida tem como subjacente a existência de um conjunto de atores sociais fortes e atuantes em torno da consecução de metas públicas. Sem esse tipo de ator, a autonomia inserida não se sustenta e, conforme Rua, são conhecidas as dificuldades para que isso ocorra, particularmente sob a perspectiva da ação coletiva segundo Olson e da oligarquização das associações.

Assim, o desafio é como tornar generalizada e efetiva a participação dos atores sociais, e a superação desse desafio depende de variáveis outras que não a própria burocracia. Sem isso, a autonomia inserida pode levar a um fortalecimento dos laços entre agências e burocratas com clientelas específicas, impondo

dificuldades à construção de consensos e estabelecendo novos padrões de favorecimento, em lugar de universalizar as relações de cidadania, e fortalecendo os atores burocráticos ainda mais em prejuízo dos políticos. Conclui Rúa que

*O efetivo dilema a ser enfrentado pelas democracias seria: considerado o inexorável processo de complexificação e burocratização da sociedade moderna e dadas as características de cada um dos agentes do jogo político e os seus recursos de poder, como impedir que a burocracia venha a usurpar o poder e como assegurar que permaneça sendo apenas um elo de ligação entre dominadores e dominados? (1997: 148)*

Sem dúvida, trata-se de uma questão ainda por ser respondida, e, particularmente, numa sociedade em que a participação dos grupos de interesse público é, ainda, incipiente. Não significa, porém, que as soluções não possam ser encontradas. A perspectiva do desenvolvimento de uma burocracia profissionalizada, mas mediada por instituições, particularmente, no caso da experiência norte-americana, pelos marcos normativos estabelecidos a partir do *Administrative Procedure Act* e da necessidade de associar transparência, *performance* e *accountability* a esse processo, é, sem dúvida, desafiadora, e suas potencialidades requerem estudos mais aprofundados sob a perspectiva de uma democracia que abre espaços cada vez mais amplos para a participação da sociedade.

Tais abordagens conduzem a uma avaliação de que, sob a perspectiva do problema de pesquisa formulado e das hipóteses apresentadas, a existência de instituições normativas como as leis de *lobby* e demais instrumentos associados pode, sim, constituir-se numa forma de ampliação da transparência e responsividade da burocracia e dos políticos no âmbito do processo de políticas públicas, assim como um meio para, reduzindo o grau de insulamento indesejável, aumentar o grau de isonomia no acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas.

### 3.5. Grupos de Pressão e *Lobby*: Trocas Políticas, Clientelismo e Corrupção

A abordagem da atuação dos grupos de pressão e interesse por meio das práticas de *lobby* remete, obrigatoriamente, a uma análise do fenômeno da corrupção e seus efeitos no sistema político. Ainda que não seja propósito desta Tese desenvolver um estudo aprofundado do tema, não há como deixar de tangenciá-lo, uma vez que as atividades de *lobby* têm sido, desde os seus primórdios, associadas às práticas de corrupção, ou, por vezes, associadas a um “parasitismo” no âmbito do sistema político.

A abordagem do fenômeno da corrupção parte, primeiramente, de uma adequada conceituação desse termo. Tantas são as manifestações da corrupção, e tantos os exemplos vivenciados no dia a dia, que se assume como válida a conceituação sugerida por Klitgaard (1994:40):

*corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.*

Na mesma linha, Shen e Williamson definem corrupção como o abuso do poder público para ganhos privados (Shen e Williamson, 2005:327). Robert Brooks, para quem a própria ineficiência da Administração Pública pode ser considerada uma forma de corrupção, por sua vez, descreve a corrupção política como a *omissão ou negligência intencional de um dever (para com o Estado), ou o exercício indevido do poder com o objetivo de obter alguma vantagem mais ou menos diretamente pessoal* (Brooks, 1970, apud LaPalombara, 1982:371). Besley, de forma bastante sintética e precisa, define a corrupção como *a situation where a monetary payment – a bribe – is paid to the policy maker to influence the policy outcome* (Besley, 2001:61).

Key destaca que qualquer catálogo de métodos de lidar com legisladores – e, conseqüentemente, dos demais detentores

do poder decisório governamental – será incompleto se não considerar os métodos de corrupção, cujo uso é inegável:

*Instances of bribery – and near-bribery – seem to be associated with the maneuvers of relatively small groups interested in legislation that involves the grant or denial of privileges of great, immediate, monetary value. (Key, 1964: 137)<sup>121</sup>.*

Paulo Bonavides (1994) considera o emprego de meios extremos que vão do suborno à intimidação, por parte dos grupos de pressão, uma forma de superar o insucesso na tentativa de convencimento e argumentação. Assim, uma campanha de incompatibilização do deputado com suas bases eleitorais é arma de que os grupos se valem contra parlamentares recalcitrantes: *chegam a utilizar meios de corrupção, ameaçando assim a carreira política do deputado que não tem nunca segura a sua recondução ao posto eletivo. Exposto como candidato a uma pressão por vezes irresistível, acabava ele capitulando para garantir a própria sobrevivência política.* Uma forma de superar essa situação seria, para Bonavides, a proteção do sistema partidário, por meio de institutos como a fidelidade partidária, que permitissem ao representante encontrar *um escudo de proteção e abrigo contra a ação daqueles grupos, pois sabe que numa opção entre o partido e o grupo, se ficasse com este último, transgredindo diretrizes partidárias, perderia o mandato* (Bonavides, 1994:432).

Com efeito, nos EUA, ao longo do século XX, mais de 15 comissões do Congresso foram criadas para investigar as atividades dos grupos de interesse e irregularidades a elas relaciona-

<sup>121</sup> Entre as práticas mencionadas por Key, achavam-se desde o pagamento de banquetes e bebidas, pagamento de grandes quantias em mesas de pôquer, até “entretenimentos” imorais com mulheres pagas por lobistas. Não sem razão a legislação do Estado de Wisconsin já em 1957 previa penas para os lobistas registrados que, direta ou indiretamente, fornecessem ou estivessem envolvidos no fornecimento, por outros, ao governador, quaisquer legisladores ou a qualquer funcionário do Estado, ou qualquer candidato a cargo público ou legislativo, de comidas, refeições, hospedagem, transporte, dinheiro, contribuições de campanha ou quaisquer outras coisas com valor pecuniário (Key, 1964: 137).

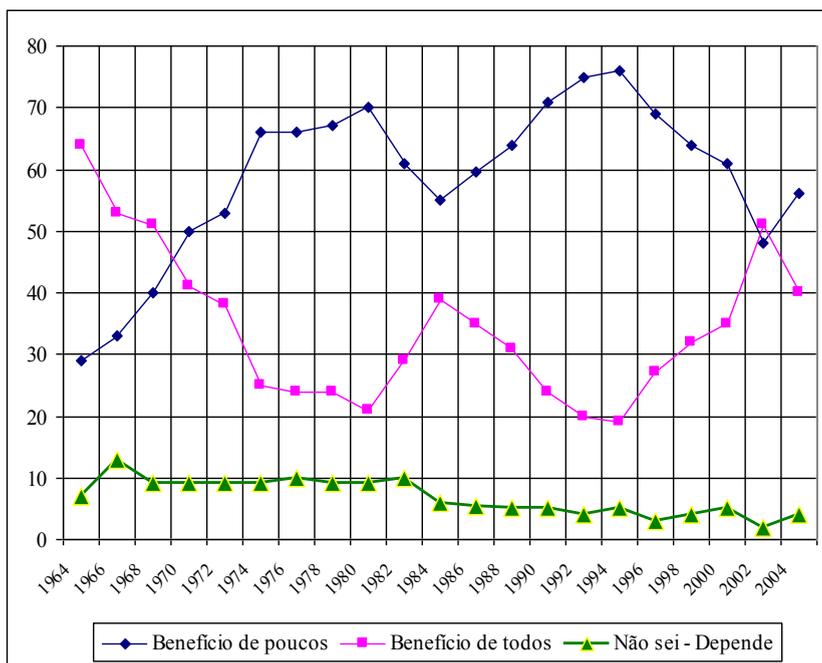
das, sejam elas relativas ao tráfico de influência, subornos, abuso do poder econômico ou fraude (Krishnakumar, 2006).

Com exceção, talvez, dos *lobbies* de alguns grupos cívicos, estas atividades são vistas, em geral, como opostas ao interesse público, e poucos analistas estão dispostos a sustentar que as organizações de interesses são mais do que um “mal necessário” (Lowery e Brasher, 2004:4).

Uma constante disputa está posta, na sociedade norte-americana, sobre o papel e a legitimidade dos grupos de interesse e as atividades de *lobby*. Segundo Cigler e Loomis (1998:3), a hostilidade contra os grupos de interesse tornou-se mais virulenta na América industrializada, onde a grande concentração de poder que se desenvolveu superou qualquer prognóstico que Madison poderia ter imaginado.

Como afirmam Lowery e Brasher (2004:13), a retórica presente, com frequência, no debate político, reflete uma tensão real entre a apreciação de sua necessidade e papel legítimo na política dos EUA, e a antipatia que existe contra eles. A mídia, frequentemente, posiciona-se uniformemente na condenação do *lobby* e dos interesses organizados, quase sempre abordando aspectos como corrupção, tráfico de influência e conflitos de interesses. Por outro lado, o senso comum, aferido pelas pesquisas de opinião pública, cada vez mais percebe os interesses específicos dos *lobbies* como os verdadeiros governantes do país, e uma ameaça ao processo democrático. O Gráfico a seguir demonstra a percepção comum, nos Estados Unidos, quanto à atuação do Governo – se em benefício de interesses específicos, ou de toda a sociedade:

**Gráfico 2 – Em benefício de quem o Governo atua – EUA – 1964-2004 – %**



Fonte: The National Election Studies, Center for Political Studies. The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior – Survey. Resposta à pergunta: “Would you say the government is pretty much run by a few big interests looking out for themselves or that it is run for the benefit of all the people?”. Disponível em [http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab5a\\_2.htm](http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab5a_2.htm).

Como mostra o gráfico, a partir do final do primeiro mandato de Reagan (1984) e do início do segundo mandato (1985-1989), até 1993, houve um expressivo aumento do número de cidadãos para os quais o governo estava a serviço de interesses de grupos, e não da maioria. O encerramento do domínio Republicano e a chegada dos Democratas à Casa Branca interrompeu essa tendência: a partir do segundo ano do primeiro mandato de Bill Clinton (1994), inicia um crescimento dos que consideram que o governo atua em benefício de todos. Essa tendência prossegue mesmo durante o primeiro mandato de George W. Bush

(2001-2004). Mas, a partir de 2003, a opinião pública volta a registrar uma visão negativa do papel do Governo, simultaneamente ao desgaste do Governo com a Guerra no Iraque e sucessivos escândalos envolvendo a atuação de *lobbies*.

Entre esses, destaca-se o caso do lobista Jack Abramoff, condenado a cinco anos e dez meses de prisão em março de 2006. O escândalo trouxe à luz as relações entre Abramoff, o Deputado Tom DeLay (Rep-Texas), Líder da Maioria Republicana na *House of Representatives* entre 2003 e 2006 e grande aliado do Presidente George W. Bush, e o Deputado Robert Ney (Rep-Ohio), *Chairman* do *Committee on House Administration*, que acabaram por renunciar aos cargos.

O escândalo Abramoff envolveu o emprego de entidades políticas e corporativas para ganhos ilícitos, pagar viagens e outros presentes para funcionários e autoridades do governo. Inúmeros casos envolvendo o lobista, ligado ao Partido Republicano, e contatos no Governo Bush e com parlamentares republicanos entre 2001 e 2005 foram trazidos à tona, resultando na prisão e condenação do lobista em 2006 a prisão por fraude, evasão fiscal e conspiração para subornar funcionários, além da condenação de assessores do Congresso – ligados ao Deputado Tom DeLay – e de pelo menos um deputado<sup>122</sup>. Também foi envolvido no caso um ex-sócio de Abramoff, David H. Safavian, que ocupou o cargo de principal responsável por contratos no *Office of Management and Budget*, indiciado por mentir a respeito de seus laços com Abramoff.

Episódios dessa natureza, reforçados pelo noticiário que com regularidade traz a lume casos de envolvimento de lobistas com tráfico de influência, mau uso do acesso aos políticos e dirigentes, propinas, presentes, favores e outras formas de corrupção, estabelecem uma firme imagem de corrupção associada ao

<sup>122</sup> Cfe. SCHMIDT, Susan & GRIMALDI, James. Abramoff Pleads Guilty to 3 Counts *Lobbyist* to Testify About Lawmakers In Corruption Probe. **Washington Post**, January 4, 2006; p. A01, e CROWLEY, Michael. A *Lobbyist* in Full. **The New York Times**, May 1, 2005.

*lobby* e aos *lobbyists*, ratificando as conclusões de Bayar (2005) sobre o uso de intermediários na corrupção.

Conforme aponta Chris Edwards<sup>123</sup>, Diretor de Estudos do *Cato Institute*, organização não governamental conservadora fundada em 1977 que atua como *think tank* e defende a redução dos gastos públicos, num país como os EUA, onde o governo destina, anualmente, US\$ 500 bilhões para a compra de bens e serviços, e aplica US\$ 450 bilhões em 770 programas de ajuda aos Estados, emite 75.000 páginas de regulamento, além de mais de 66.000 páginas de normas tributárias, e destina recursos a cerca de 15.000 projetos de interesse especial, a vulnerabilidade à corrupção é patente. Segundo Edwards, manipular esses recursos é a meta de milhares de grupos de pressão, auxiliados pelos milhares de lobistas registrados em Washington.

Segundo Bayar (2005), a corrupção deve ser vista como um problema agente-principal e como uma transação onde existe um *briber* na condição de demandante, e um *bribee*, ou oficial público, na condição de vender um benefício, e na qual haverá um preço que o *briber* aceitará pagar para evitar o risco corrido pelo *bribee*. Nesse modelo, o papel do “intermediário”, ou lobista, seria o de, conhecendo quais os oficiais corruptos e o preço que aceitam para prover o benefício, reduzir o risco de uma oferta, por não atingir esse preço, não ser aceita. Quando lobistas atuam como agentes de corrupção, colocam em xeque todo o sistema de representação e o próprio valor do sistema de pressão como instrumento democrático.

A controvérsia entre os estudiosos do tema sobre a associação *lobby* e *corrupção* vem de há muito.

Em 1956, Mills observava que não era mais necessário aos grupos de pressão “comprar” os políticos no Congresso, mas não porque a corrupção não existisse. Apenas porque, ao integrarem a *elite do poder*, seria desnecessário usar o dinheiro para *com-*

<sup>123</sup> In EDWARDS, Chris. Reducing Federal Corruption. **Tax and Budget Bulletin**, Cato Institute, Nº 34, May 2006.

prar algo que, graças ao sistema de financiamento de campanhas e pelas relações sociais pré-estabelecidas, já “pertencia” aos grupos de interesse:

*De fato, os politikeiros que solicitam favores, quando discretos, podem parecer honestos, ao passo que os congressistas podem parecer politikeiros disfarçados. Não é necessário aos membros da sociedade local corromper o político profissional para assegurar seus interesses. Pela seleção social e pelo preparo político, ele pertence aos grupos-chaves de seu distrito e Estado. Os congressistas são antes os pressionados visíveis dentro do governo do que vítimas de pressões invisíveis vindas da periferia. Há 50 anos, a conhecida imagem feita pelo baixo jornalismo, de um senador corrompido pelo dinheiro, ocorria com frequência, e o dinheiro ainda é um fator na política. Mas o dinheiro que tem importância hoje é usado principalmente para financiar as eleições, e não para pagar diretamente aos políticos por seus votos e favores (Mills, 1962:309).*

Mills considerava que, nos EUA, os verdadeiros interesses criados são os defendidos e protegidos abertamente pelos representantes e senadores – os interesses paroquiais das sociedades locais de cada distrito e Estado; por outro lado, o interesse primordial do congressista é o favor que possa fazer a um interesse, sem prejudicar os outros interesses que tem que equilibrar. Os membros da sociedade local não precisariam corromper os políticos profissionais para assegurar seus interesses. Mas a atuação dos políticos profissionais nas ações de grupos, dentro e entre as repartições burocráticas, é uma outra forma de ganhar e exercer o poder:

*Cada vez mais o político profissional procura conjugar-se com o administrador que chefia um departamento, uma comissão ou uma repartição, a fim de exercer o poder com ele, contra outros administradores e políticos, frequentemente através de processos radicais. A distinção tradicional entre ‘legislação’ como elaboração de política, e ‘administração’ como sua realização, desapareceu de ambos os lados.*

*A participação que o político tem na orientação do Estado moderno se faz menos pelo seu voto contra ou a favor de uma lei do que pela sua participação num grupo que esteja em condições de influenciar os postos de comando da administração executiva, ou pela não investigação de áreas sensíveis e do interesse de certos grupos. É como membro desses grupos*

*selecionados que o político profissional, representando interesses variados, por vezes se torna importante para as decisões de consequências nacionais (Mills, 1962: 310-311).*

Assim, por exemplo, a influência sobre os partidos políticos, a partir de membros do grupo que deles fazem parte ou de cujos votos dependem, ou a riqueza do grupo, que pode, inclusive, ser utilizada para *corromper* os responsáveis pela tomada ou aplicação de decisões – os parlamentares ou os burocratas –, tem uma grande importância nas lutas, jogos e debates de que participam.

Contudo, alguns estudos têm demonstrado a existência de um quadro distinto, buscando desmistificar a atividade dos *lobbies*.

No mesmo sentido apontado por Milbrath (1960), Rosenthal (1993), mediante dados obtidos com entrevistas realizadas com 105 lobistas em cinco estados nos EUA em 1990 e 1991, concluiu que as caricaturas geralmente associadas aos lobistas – e exploradas em filmes como *Obrigado por Fumar*<sup>124</sup>, que aborda as agruras e conflitos éticos e morais de um lobista da indústria do fumo em Washington – não correspondem à realidade.

Segundo Rosenthal, os lobistas são especialistas dedicados a sua profissão, tanto quanto os ativistas, empregados de empresas e funcionários públicos, que trabalham em ambientes organizacionais complexos e dedicados a convencer suas organizações, empresas ou clientes do que é possível ou desejável politicamente para obter uma ação favorável do Legislativo. Embora o dinheiro seja um importante recurso, ele não é o principal, papel que cabe à *expertise* sobre os processos decisórios e atores-chave, e à informação sobre o seu negócio, que não está disponível com a mesma qualidade ou profundidade por nenhum outro meio aos que dela dependem para a tomada de decisão. Contudo, Rosenthal revela que o *lobby* é um processo sobre confiança mas que

---

<sup>124</sup> *Thank you for Smoking*, Prod.: David O. Sacks/Fox Searchlight Pictures; Dir.: Jason Reitman, 2005, EUA.

gera desconfiança, e um lobista que perde a sua credibilidade é um *ex-lobista*. Quanto à corrupção, o estudo demonstra que ela, efetivamente, existe, mas é uma aberração e não a norma no processo de *lobby* nas legislaturas estaduais.

Rauch (1998:86), no entanto, considera os *lobbyists* “*wholy creatures of the transfer-seeking economy*”, parte de um complexo maior que envolve inúmeras outras atividades voltadas não para o progresso da sociedade, mas para a transferência de rendas. Para Rauch, a partir da atuação dos *lobbies*, Washington tornou-se um mercado, onde *issues* são criados por grupos de interesse e depois vendidos aos eleitores:

*“if a politician holds a hearing or submits a bill, all the affected industries juice up their troops and make campaign contributions. Even if there’s only a one-in-ten chance that a bill will actually pass, no one can take the risk of failing to drop a few dollars into the machine”* (Rauch, 1998:94).

Luigi Graziano considera o *lobby* uma importante forma de exercício da política pluralista, mas, também, uma fonte de graves desequilíbrios na representação política (Graziano, 1997). No entanto, para Graziano, fazer *lobby* não é corrupção, embora reconheça a existência de “áreas cinzentas”, e que o *lobby* e a corrupção se interpenetrem, de maneira perigosa, na área do financiamento de campanhas eleitorais (Graziano, 1997).

Graziano considera, ainda, que o *lobby*, como representação de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por meio de uma panóplia de esquemas, exclui, em princípio, a troca desonesta de favores:

*De modo geral, pode-se dizer que o lobby e a corrupção tendem a se excluir mutuamente. O lobby é um empreendimento caro e de resultados incertos. Não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes, embora talvez a custos comparáveis.* (Graziano, 1997).

Assim, entende Graziano que, onde a corrupção se generalizou, não há espaços para a prática do *lobby*, porque *economicamente* ele se torna inviável, frente a instrumentos igualmente

eficientes para a obtenção dos objetivos dos grupos de interesse, notadamente aqueles de natureza econômica.

Um outro aspecto frequentemente relacionado à prática indevida do *lobby* é a prática do *revolving doors*<sup>125</sup>, cuja ocorrência pode caracterizar situações de conflito de interesses, e que a legislação em vários países tem buscado coibir.

Nos EUA, trata-se de uma prática corriqueira, envolvendo burocratas e membros do Congresso. A legislação em vigor estabelece que todos os ex-membros do Congresso, seus assessores *senior* e os ex-dirigentes e funcionários do Poder Executivo estão sujeitos a um período de *cooling-off*, durante o qual estão proibidos de exercer atividades e contatos de *lobby*. Contudo, não há impedimento de que sejam contratados imediatamente e exerçam outras atividades de *lobby* que não envolvam tais contatos, incluindo atividades de pesquisa, planejamento, estratégia e preparação de *lobby*. Assim, o impedimento se torna pouco efetivo, e isso se reflete nas estatísticas.

Segundo Rauch, nos anos 1990, nos EUA, pelo menos um terços dos ex-Deputados passaram a trabalhar como lobistas ou consultores de empresas ou grupos de interesse. Esse fato é, para ele, por si mesmo, corrosivo para a democracia (Rauch, 1998:90).

---

<sup>125</sup> A expressão é empregada para descrever a prática de *turnover* entre os setores público e privado, por meio do qual ex-parlamentares, executivos e funcionários públicos passam a atuar no setor privado, auferindo vantagens em decorrência dos conhecimentos e relações pessoais adquiridos durante sua permanência nos cargos e mediante a expectativa de exercerem influência sobre as políticas públicas em função dessas experiências progressas. Segundo o *Center for Responsive Politics* (<http://www.opensecrets.org/revolving/methodology.asp>), *Private sector employment certainly includes traditional lobbyists, but may also include people who lead organizations that are in a position to influence public and elite opinions, who advise clients on regulatory or political law, who counsel organizations on public affairs strategies, who publish opinions on public policy matters, or who otherwise serve in a capacity to contribute ideas to the public sphere that may ultimately affect policy decisions in Washington.*

Dados apurados pela organização não governamental *Public Citizen*<sup>126</sup>, voltada à defesa dos interesses dos consumidores através de atividades de *lobby*, ações judiciais, pesquisas e educação pública, criada em 1971, e que conta com 150.000 membros, indicam que 43% dos 198 parlamentares que deixaram o Congresso dos EUA desde 1998 tornaram-se lobistas registrados. Na *House of Representatives*, 52% dos seus ex-membros tornaram-se lobistas, enquanto, no Senado, 50% abraçaram essa atividade. Essa situação reflete, ainda, uma vinculação com o partido que ocupa a Presidência da República: muitos ex-parlamentares Republicanos se tornaram lobistas com a chegada do Partido ao poder no Executivo e à obtenção da maioria em ambas as Casas. No Senado, 66,7% dos ex-Senadores Republicanos se tornaram lobistas, contra 33% dos ex-senadores Democratas. Na *House*, 52% dos ex-deputados Republicanos viraram lobistas profissionais – enquanto somente 33% dos deputados optaram por essa atividade.

O quadro, assim, é ainda mais preocupante do que o apontado por Rauch. O problema, porém, segundo a *Public Citizen*, não é o fato um ex-congressista tornar-se lobista, pois criar contatos e adquirir *expertise* política é uma consequência natural do serviço no Legislativo. O que é incorreto é que o ex-Parlamentar mantém acesso especial a diversas dependências privativas, inclusive o Plenário, das Casas do Congresso, detendo, assim, um especial privilégio de acesso em relação aos demais, utilizável em favor de seus clientes.

Esse problema, porém, é apenas mais um entre os que associam a prática do *lobby* ao uso indevido da influência, ou mesmo da corrupção. Anita Krishnakumar, de forma precisa, aponta que

---

<sup>126</sup> In Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street. Public Citizen, 2005, 41 p. Disponível em <http://www.lobbyinginfo.org/documents/Revolve-Door.pdf> em agosto de 2007.

*Lobbying long has been a dirty word in the eyes of the American public. The images it conjures are many, from well-dressed political types casually peddling their clients' cases before elected officials over fancy four-course meals, to brackish political hacks cornering members of Congress in House and Senate lobbies, to hired guns offering campaign contributions and other financial incentives in exchange for unspoken future allegiance from elected officials. Public distrust of lobbying is as old as the profession itself, and efforts to regulate or reform the lobbying process, not coincidentally, have been a perennial agenda item in Congress. (Krishnakumar, 2006)*

Michael McCarthy, membro do *Woodstock's Ethics in Public Policy*, projeto patrocinado pelo *Woodstock Theological Center*, entidade religiosa católica sediada em Washington vinculada à *Georgetown University*, considera que a imagem negativa dos lobistas deriva, largamente, de três condenações públicas: a) uma conexão estabelecida entre dinheiro e poder; b) a sua dependência de técnicas de *marketing* manipulativas no sentido de conquistar a opinião pública; e c) o julgamento de que os lobistas são “pistoleiros” políticos (*hired guns*) a serviço de quem der o maior lance. Sob esse ponto de vista, lobistas não têm princípios, nem ética, e sua atuação se dá apenas em virtude dos resultados imediatos que buscam. Corroborando essa conclusão, pesquisa realizada pelo *Woodstock Theological Center*, no âmbito de um projeto iniciado em 1998 destinado a aprofundar a análise dos *lobbies* nos EUA sob a perspectiva da ética, em que foram realizadas 50 entrevistas com três grupos focais de lobistas e legisladores, apontou interessantes pontos de vista sobre a atividade:

*Ethical issues exist at all levels. First of all, when you talk about the lobbyist, the lobbyist is simply a hired gun. Lobbyists have no principles. Lobbyists have no positions. You ask someone what do you think about this and he'll say I don't know, I don't have a client. We're sort of agnostics here. A client retains us, and that's fine, but if someone who didn't like that client retained us, that would be fine too. It's much like lawyers. You take the cases as presented you. So lobbyists generally are very neutral on policy issues. If you raise the issue of ethics in lobbying, the first word*

*that most people would respond with is 'money', the enormous amount of money that flows through all sorts of channels, frequently undisclosed, in all kinds of ways, to influence legislative, regulatory, and judicial outcomes.*

*Lobbyists have no positions, only clients.*

*I confess to being a hired gun.*

*A lobbyist is a hired gun and they are hired for a purpose—that's it.*<sup>127</sup>

Na opinião de Johan Claybrook, Presidente da *Public Citizen*, apesar dos avanços obtidos no sentido de coibir condutas permissivas, como as que ocorriam nos anos 1960 quando práticas hoje tidas como abomináveis eram consideradas normais – como um lobista convidar um membro do Congresso para tomar uma bebida, dar-lhe algum dinheiro e o congressista fazer-lhe um “favor” –, há ainda muito o que fazer. Hoje, afirma Claybrook, a corrupção é muito mais sutil, e o *lobby* muito mais “secreto”. Apesar dos aperfeiçoamentos nos sistemas de controle por meio de relatórios, ainda não é possível saber quais corporações estão por trás dos membros do Congresso, e o que lhes oferecem em troca do apoio. Membros do Congresso são ainda convidados para viagens e participam de conferências corporativas em lugares paradisíacos, além do alcance dos indivíduos comuns. Relações permeadas pelo conforto que o dinheiro proporciona têm ainda um grande impacto no Congresso e nas posições de seus membros, mas de forma não transparente. Na avaliação de Claybrook, para as empresas, a influência do poder econômico é dominante, suplantando a vontade dos indivíduos, e o sistema de financiamento de campanhas é um aspecto essencial do debate público sobre como opera o sistema de pressão. Para balancear o sistema, seria preciso, antes de tudo, reduzir o poder do dinheiro.

Ainda que imagens associando o *lobby* à corrupção possam ser questionadas, e embora o direito à prática da defesa de interesses seja garantido constitucionalmente nos EUA pela Pri-

<sup>127</sup> In THE WOODSTOCK THEOLOGICAL CENTER. **The Ethics of Lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good.** Ethics in Public Policy Program, Washington: Georgetown University Press, 2002, 99 p., p. 7.

meira Emenda, é preciso distinguir cuidadosamente entre o seu exercício responsável e as várias formas pelas quais ele pode ser abusivo ou distorcido. Segundo McCarthy,

*Although lobbying has become a well-established political practice, it has undergone major changes during the last 40 years. In Washington, D.C., lobbying has become a major growth industry. As the scope and reach of the federal government have expanded, so has the number of professional lobbyists and the political sophistication with which they ply their trade. Popular images of well-heeled lobbyists making lucrative deals with corrupt politicians, the infamous quid pro quo, are in most respects out of date. Explicit bribery will always be with us, but that is a crime very few lobbyists presently commit. The sophistication to which I refer involves carefully orchestrated campaigns to set the nation's political agenda, to influence the votes of public officials, and to slant the coverage given their clients or projects by the communications media. Public relations techniques borrowed from advertising and marketing are deliberately used in lobbying campaigns to shape public opinion on critical issues<sup>128</sup>*

As relações clientelísticas não são, por definição, relações de corrupção. Como destaca Bahia (2003:105), o clientelismo, como tipo singular de relação de troca assimétrica, é endógeno ao processo decisório, e não envolve, necessariamente, uma *permuta* ou *reciprocidade*, ou uma *conotação monetária imediatamente visível*. O clientelismo, afirma Bahia, está enraizado na hierarquia inerente a toda organização, e não se constitui em um resíduo da sociedade tradicional, ou um corpo estranho na sociedade capitalista, mas se manifesta em todos os modos de poder, como um fator endógeno às sociedades estruturadas. Clientelismo e patrimonialismo fazem parte da história dos Estados nacionais, e o sistema de privilégios tem convivido em muitos países com o sistema do mérito, sem excluí-lo. Segundo Bahia,

<sup>128</sup> McCarthy, Michael. *Lobbying and the Search of the Common Good*. Apresentação no Fórum "Lobbying Ethics" promovido em 24 de outubro de 2002 pela George Washington University, Washington-DC, USA. Disponível abril de 2006 em <http://woodstock.georgetown.edu/publications/report/r-fea72.htm>.

*No sistema político partidário é de boa norma condenar farisaicamente todo clientelismo, como se a reação fosse bastante para eliminá-lo. Esta crítica ignora estar o fenômeno relacionado a qualquer forma de organização ou de ordem. Por isso, o grau de imoralidade da prática clientelista será sempre graduado pela avaliação ética de sua finalidade.*

*Certamente, o clientelismo não se afina com a boa ética quando, de alguma forma, privilegia o acesso a cargos, bens e recursos, mediante uso de poder real de excluir pelos governos e direções. Nessa crítica moral está implícita a condenação de formas sociais e políticas fundadas em qualquer tipo de permuta e de troca sem simetria e sem reciprocidade. (Bahia, 2003:106).*

Como aspectos centrais dessa relação de troca, destaca a autoridade baseada na capacidade de controlar recursos materiais escassos e na capacidade de usar esses recursos na troca com os seguidores; a posse pelos membros na coletividade clientelista de objetivos particulares; e a verticalidade das relações entre cliente e *patronus* (Bahia, 2003:128).

O clientelismo, afirma Bahia, é um fenômeno político-estrutural inerente a qualquer ordem política e econômica, que opera no processo de regulamentação informal da economia e da política e que se confunde, na maioria das vezes, com as práticas de *lobby*, ocupando espaços não preenchidos pela regulamentação feita pelo direito positivo e pelo direito costumeiro, ordenando a divisão de trabalho na sociedade, nas relações individuais, nas relações de grupo e no interior das organizações (Bahia, 2003:188-189).

Para Luigi Graziano (1975, apud Bahia, 2003:146-152), o clientelismo, como uma relação entre pessoas, e o clientelismo, como patronagem partidária, são ambos baseados na permuta direta de favores, e supõe a existência de “gargalos” no acesso aos recursos e aos centros do poder político. No entanto, Graziano considera que o *lobby* se inspira numa cultura *aberta*, oposta à do clientelismo (2007:107), sendo, ademais, avesso à monopolização do sistema de representação. Trata-se de uma *forma*

*técnica de concessão pluralística na política, e, mais precisamente, a transposição da concorrência e de seus princípios, em adição aos partidos e como complemento do sistema de representação eleitoral que os partidos proporcionam.*

No Brasil, a associação entre *lobby* e corrupção é igualmente intensa, mas menos sujeita a interpretações benéficas à sua atuação. Conforme Aragão:

*No Brasil, os grupos percebem que o Poder Executivo, em muitos momentos, depende do Congresso. Ou ainda, que o Congresso tem certa autonomia para decidir questões importantes. Outras vezes, setores organizados visam ter sua representação política no Congresso, como é o caso da bancada dos ruralistas e dos evangélicos como instrumento de pressão junto ao Executivo. Outras vezes utilizam parlamentares, que se oferecem para atuar como lobbistas, em troca de remuneração ou apoio financeiro nas campanhas eleitorais, para resolver problemas no Poder Executivo. Existem casos localizados onde parlamentares se utilizam de parentes ou amigos para intermediar negócios que envolvem sua capacidade de acesso ao Executivo em troca de remuneração.(Aragão, 2000:61)*

Segundo Fernando Rodrigues, jornalista da *Folha de S. Paulo*, quando se ouve a expressão 'lobby' ou 'lobista', o que vem à mente são os casos rumorosos de corrupção das últimas décadas. *Ferrovia Norte-Sul, PC Farias, Anões do Orçamento, Sivam, privatização das teles, mensalão e sanguessugas*<sup>129</sup>. Mas é necessário, salienta,

*...lembrar a existência de lobistas que defendem às claras os interesses de seus patrões ou associações. Por exemplo, os lobistas a favor (ou não) das pesquisas com células-tronco, os partidários da preservação da mata atlântica e os que são contrários (ou a favor) da descriminalização do aborto. Pode-se concordar ou discordar dos argumentos, mas quando a discussão se dá sob a luz do Sol é sempre melhor.*

---

<sup>129</sup> RODRIGUES, Fernando. Lobistas criam associação para tentar normatizar suas atividades. 10 maio 2007. Disponível em setembro de 2007 em [http://uolpolítica.blog.uol.com.br/arch2007-05-06\\_2007-05-12.html](http://uolpolítica.blog.uol.com.br/arch2007-05-06_2007-05-12.html)

A atuação dos *lobbies* no Congresso e no Executivo é, normalmente, identificada com a posse de poder econômico e canais privilegiados de acesso.

As ligações entre o *lobby* empresarial e parcelas significativas do Congresso são, efetivamente, fortes, e podem ser exemplificadas por inúmeros episódios, como a recente reunião em um jantar, em Brasília, de cerca de 100 parlamentares em apoio à criação da Confederação Nacional do Turismo<sup>130</sup>. O Deputado Federal Luis Sérgio, Líder do PT na Câmara dos Deputados, resume as desigualdades existentes: *para pressionar o Congresso, tem que ter dinheiro para passagem de avião. Já os mais carentes penam*<sup>131</sup>.

Mais do que isso, a atuação dos *lobbies* empresariais e privados é frequentemente associada à corrupção e tráfico de influência. Como salienta a reportagem da revista *Amanhã*, os casos de tráfico de influência são comumente tratados como resultado da ação de lobistas:

*Em outubro de 2001, vieram à tona as investigações da Polícia Federal sobre as atividades de Alexandre Paes dos Santos, apresentado como o 'lobista mais poderoso de Brasília'. Seu principal método de trabalho era se aproximar de funcionários modestos com acesso a informações estratégicas. No material apreendido pela PF no escritório de Paes dos Santos, havia uma agenda com menções a vários deputados que apareciam sempre junto a um número e à letra K (mil). Um deputado chegou a dizer que Paes dos Santos tinha 'bancada própria'.(Neto, 2003)*

Também a revista *Caros Amigos*, em junho de 2007, dedicou extensa reportagem às atividades de *lobby* (Barros, 2007), classificadas como “a antessala da corrupção”. Segundo Barros,

<sup>130</sup> Trata-se do *lobby* em favor de um novo órgão de representação sindical empresarial de cúpula no sistema confederativo, o qual teve seu pedido de carta sindical, necessário ao seu reconhecimento, negado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e enfrenta a oposição de uma outra entidade poderosa, a Confederação Nacional do Comércio, com a qual passaria a dividir as contribuições sindicais das empresas. In Panorama Político, **O Globo**, 18 out 20007, p. 2.

<sup>131</sup> Idem, *ibidem*.

*o lobby atua na linha tênue que separa a cooptação da corrupção, e se vale de recursos legítimos e ilegítimos – indo da intimidação e abuso do poder econômico à prestação de favores, inclusive sexuais. Barros destaca, como exemplo do lobby corrupto, o lobby das empreiteiras que, conforme a expressão atribuída ao Deputado Chico Alencar, congrega o maior partido do Brasil: o Partido das Empreiteiras. O exemplo mais ilustrativo, e recente, é o caso da empreiteira Gautama, objeto da Operação Navalha, promovida pela Polícia Federal, que mostrou as relações entre essa empresa, funcionários públicos, consultores do Executivo e políticos que, em troca de propinas, faziam parte de uma rede montada pela empresa para desviar recursos do orçamento por meio da inclusão de recursos para obras de seu interesse e do superfaturamento dos serviços prestados.*

Segundo Barros, nada menos do que 38 dos 81 Senadores e 285 dos 513 Deputados Federais na legislatura 2007-2010 receberam recursos de empreiteiras em suas campanhas eleitorais. Na Comissão de Orçamentos do Congresso, dos seus 42 membros titulares, 26 tiveram o apoio de empreiteiras, num total de R\$ 3,1 milhões. Esse tipo de influência, segundo Barros, subverte a lógica do lobby como instrumento do interesse público. Conforme a declaração de Glauco Arbix, ex-Presidente do IPEA, *a obra pública que sai do lobby é a não necessária, é a ponte ou estrada que liga o nada a lugar nenhum* (Barros, 2007:30).

Outro caso associado ao *lobby corrupto* foi a Operação Vampiro, em 2004, da Polícia Federal, que resultou na prisão de 17 pessoas acusadas de participar de uma quadrilha especializada no suborno e desvio de recursos do Ministério da Saúde. Segundo reportagem da revista *Época* (Krieger, Fortes e Meireles, 2004), funcionários públicos, lobistas e empresários teriam embolsado mais de R\$ 2 bilhões entre 1990 e 2002, em ações envolvendo compras do Ministério da Saúde. Foram exonerados 25 funcionários do Ministério, suspeitos de envolvimento no superfaturamento na compra de derivados de sangue. Representantes de laboratórios e fornecedores de insumos obtinham, mediante

corrupção, acesso a dados sigilosos de concorrências públicas em andamento, fraudando, assim, os procedimentos. Segundo a reportagem,

*Cada lobista procurava criar o próprio esquema dentro do governo. E havia ofertas para todos os custos. Em determinado momento, um deles se gaba de ter conquistado o apoio de um funcionário 'pragmático e de baixo custo'. Explica: 'A gente dá uma passagem para o fim de semana em São Paulo, depois um pacote para o Carnaval na Bahia...'. Perto de outros, uma pechincha.' (Krieger, Fortes e Meireles, 2004).*

Além disso, o esquema envolvia a nomeação de envolvidos no esquema para cargos públicos, com “apadrinhamento” por parte de parlamentares comprometidos.

Finalmente, outro episódio recente – a Operação Sanguesuga – colocou na berlinda o *lobby corrupto*, demonstrando a existência de uma ampla rede de corrupção baseada em tráfico de influência envolvendo o Legislativo e o Executivo.

Em maio de 2006, a Polícia Federal lançou essa Operação, desbaratando um esquema fraudulento que se baseava na venda de ambulâncias superfaturadas em pelo menos 11 Estados brasileiros, envolvendo cerca de 100 cidades e 64 parlamentares – um senador e 63 deputados, num total de 81 denunciados pelo Ministério Público. Embora denunciadas em 2006, as atividades da organização criminoso já vinham sendo investigadas pela Procuradoria da República no Mato Grosso desde 2002. Ao cabo da Operação, em maio de 2006, foram presas 46 pessoas, sendo 11 assessores parlamentares, dois assessores do Ministério da Saúde e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, acusados de crime contra a ordem tributária, formação de quadrilha, fraude em licitação e corrupção ativa e passiva.

Estimou-se que a organização criminoso teria ocasionado prejuízos da ordem de 110 milhões de reais aos cofres públicos, parte do qual revertida a servidores públicos, sob a forma de propina, e o restante submetido a processos de “lavagem de dinheiro” e apropriação pelos demais membros do esquema, que

contava com a participação de agentes infiltrados no Congresso Nacional e em cargos de destaque na Esplanada dos Ministérios.

Os participantes tinham como função direcionar recursos públicos em benefício da quadrilha, seja por meio de emendas orçamentárias ou de convênios celebrados pela União. Uma das figuras-chave no processo era Maria da Penha Lino, servidora do Ministério da Saúde indiciada por crimes de advocacia administrativa, corrupção passiva, crime contra a ordem tributária, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, e que agia para garantir o aval do governo federal nos projetos de compra de veículos de interesse do grupo. Indicada, segundo reportagem do jornal *Correio Braziliense* (Rocha, 2006), pelo deputado José Divino (PRB-RJ), listado entre os congressistas supostamente envolvidos no escândalo, foi nomeada durante a gestão do ex-Ministro Saraiva Felipe para um cargo em comissão de livre provimento. Antes disso, trabalhou na Câmara dos Deputados e atuava como lobista da Planam, empresa que forneceu mais de mil ambulâncias a prefeituras de todo o país em contratos fraudados. A servidora, casada com um funcionário da Associação Matogrossense de Municípios, entidade envolvida com a organização criminosa, também preso na operação, atuava diretamente sobre a tramitação de projetos para aprovação e liberação dos recursos.

Segundo reportagem do *Estado de S. Paulo* (Gobetti, 2006), a fraude era, porém, apenas uma amostra do que ocorre nos bastidores de Brasília. A ação dos lobistas de empresas para se beneficiar de emendas orçamentárias estaria disseminada por diversos setores do governo, podendo atingir, no total, quase R\$ 5 bilhões, a maior parte canalizados para empreiteiras que realizam obras para prefeituras e possuem interlocutores entre parlamentares. Uma das figuras nesse processo seriam os “ratos de ministério” – parlamentares que se especializaram em buscar nos projetos orçamentários o espaço para conseguir realizar investimentos de seu interesse ou dos grupos que representam (Gobetti, 2006).

Dezenas de outros casos poderiam aqui ser relatados, envolvendo a prática de atividades ilícitas classificadas, pelos meios de comunicação, como atividades de *lobby*. Não é, porém, objetivo desta Tese fazer esse inventário, nem analisar as suas causas e consequências imediatas, mas ilustrar a relevância de mecanismos de transparência e controle que permitam separar o *lobby ético* e honesto, democrático e necessário, do *lobby* criminoso, corrupto e desviante e que, conforme referido por autores como Graziano, não deveria sequer ter lugar no âmbito do sistema político.

Sob a perspectiva comparativa, no que se refere a indicadores de corrupção percebida e *accountability*, os dados disponíveis permitem identificar algumas similaridades e diferenças entre Brasil e EUA.

Observado em comparação com os países desenvolvidos, e, particularmente, no continente americano, em relação aos Estados Unidos, Chile e Canadá, os indicadores de governança, e especialmente os de corrupção percebida apurados por instituições internacionais<sup>132</sup> e não governamentais<sup>133</sup> colocam o Brasil, há anos, num patamar intermediário, mas, em comparação aos países desenvolvidos, elevado. No *ranking* da corrupção apurado pela Transparência Internacional<sup>134</sup>, em 1998 o país ocupava a 36ª posição em níveis de corrupção percebida pela sociedade<sup>135</sup>. No ano 2000, a posição do Brasil era a 49ª; em 2002, numa lista

<sup>132</sup> Ver Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2007).

<sup>133</sup> Ver Transparency International (2005).

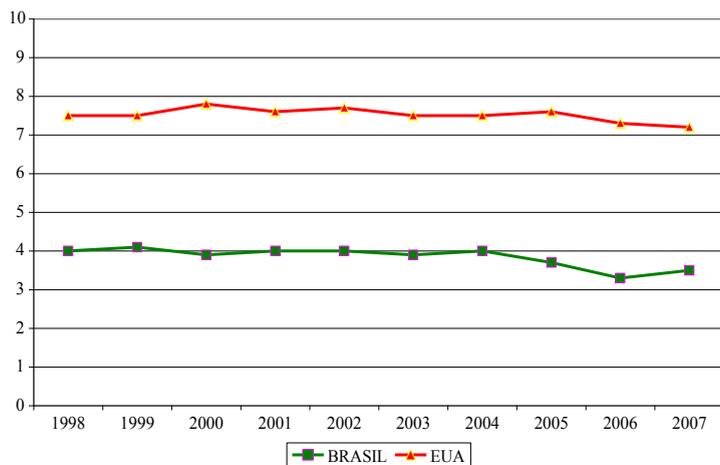
<sup>134</sup> O Índice reflete opiniões sobre a integridade das relações mantidas por todas as instituições do Estado, em todas as esferas, e não corresponde apenas aos governos nacionais, embora as ações destes últimos sejam muito determinantes na formação da opinião internacional. Assim, quando um governo empreende um conjunto organizado de iniciativas anticorrupção e que seja percebido como significativo pela opinião internacional, isso tende a se refletir numa melhoria da pontuação atribuída ao país. Mais detalhes sobre o índice podem ser encontrados em <http://www.transparencia.org.br/index.html>.

<sup>135</sup> Cfe. Transparency International, **Global Corruption Report 2003**. London: Profile Books, 2003, p. 264-265.

de 102 países, ficou na 45ª posição; em 2007, atingiu a 72ª colocação, empatado com China, Índia e México. Considerando-se a pontuação recebida, o Índice de Percepções de Corrupção de 2007 da Transparência Internacional<sup>136</sup> mostra que o Brasil não mostrou alteração expressiva, mantendo o *status* de país afetado por níveis relativamente altos de corrupção. Numa escala em que 10 corresponde ao menor grau de corrupção percebido e 0 ao maior grau, o Brasil, em 2007, alcançou o índice 3,5, inferior à média do período e ligeiramente superior ao do ano anterior.

Em termos comparativos com os Estados Unidos, a posição do Brasil é bastante desvantajosa: desde 1998, quando o índice começou a ser divulgado, a média norte-americana tem sido de 7,5, e o desvio-padrão em relação a essa média é de 0,175, contra uma média, no Brasil, de 3,84, e um desvio-padrão bem mais elevado – 0,259. O gráfico a seguir demonstra a série histórica:

**Gráfico 3 – Índice de Corrupção Percebida – Brasil e EUA – 1998-2007**



Fonte: Transparência Internacional. Elaboração: Autor.

<sup>136</sup> Em 2007 a pontuação brasileira foi atribuída com base em sete diferentes *surveys*, cfe. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007).

Outras fontes corroboram esses indicativos relativos aos níveis de corrupção no Brasil.

Segundo os indicadores de governança apurados anualmente por Kaufmann, Aart e Mastruzzi (2007) e divulgados pelo Banco Mundial<sup>137</sup>, o Brasil, no que se refere aos quesitos “controle da corrupção” e *voice e accountability*, também vem se posicionando em patamares inferiores ao de países desenvolvidos, e mesmo em relação a países da América Latina.

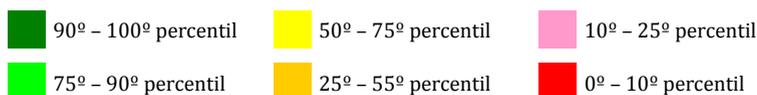
Em uma amostra selecionada de países, considerando os dez maiores Produtos Internos Brutos da OCDE e alguns países mais relevantes na América Latina, o Brasil e os Estados Unidos estão assim classificados:

**Tabela 3 – Voice e Accountability em Países Selecionados – 1996-2006**

ANO	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
ALEMANHA	90,4	89,4	90,9	95,7	95,2	94,7	95,7	95,7
ARGENTINA	59,8	55,3	58,2	52,4	57,7	59,6	57,7	56,7
BRASIL	53,1	56,7	57,7	56,3	59,6	58,7	63,5	58,7
CANADA	98,6	99,5	99,5	98,1	97,6	97,1	94,2	94,2
CHILE	63,2	63	72,1	82,7	84,6	88,5	89,4	87,5
COREIA DO SUL	61,2	66,8	66,3	71,2	70,2	74	72,6	70,7
ESPANHA	87,1	88,5	88	89,4	90,4	89,9	84,6	80,3
EUA	91,4	91,8	90,4	92,8	89,4	89,4	89,9	83,7
FRANÇA	80,9	85,1	85,1	84,1	84,1	91,3	93,3	92,3
ITALIA	76,6	83,2	82,2	78,4	75,5	88	82,7	86,5
JAPÃO	72,2	76	76,4	76,4	76,9	79,8	79,8	75,5

<sup>137</sup> A metodologia empregada pelos autores inclui, para cada um dos indicadores, 14 diferentes fontes, inclusive pesquisas de opinião, indicadores de risco de agências internacionais, dados do Latinobarômetro, e outras. O quesito *voice e accountability* mede a extensão em que os cidadãos estão habilitados a participar da escolha dos governantes, assim como da liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de imprensa. O quesito “controle da corrupção” mede a extensão em que o poder é exercido para fins privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção assim como a captura do Estado pelas elites e interesses privados, cujas informações são obtidas de 14 fontes diversas.

ANO	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
MÉXICO	42,1	49	54,8	55,3	54,8	57,7	56,7	52,4
REINO UNIDO	79,4	88,9	88,9	90,4	91,3	95,2	93,8	92,8
VENEZUELA	53,6	53,4	42,3	35,1	37	30,3	31,3	29,3



Fonte: World Bank, 2007, <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>. Elaboração: Autor.

Em termos relativos, o Brasil tem experimentado, quanto ao quesito *accountability*, segundo essa fonte, avanços nos últimos dez anos, mas se acha, ainda, em patamar bastante inferior ao de países como o Chile e Coreia do Sul, embora ligeiramente melhor do que o México e Argentina. Em relação aos EUA, mesmo com a queda apontada nos últimos 5 anos, assim como aos demais países da OCDE considerados, há uma longa distância. Em seu conjunto, a média dos países da OCDE para esse quesito é de 90,6 em 2006, e a da América Latina, 51,6. O Brasil, com 58,7, acha-se bastante distante da média da OCDE, e também dos EUA, que alcançou em 2006 o índice 83,7.

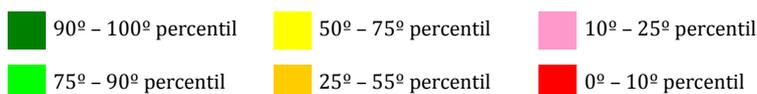
Embora tenha se verificado queda nos dois países em relação ao ano anterior, a queda mais pronunciada no Brasil não reflete, possivelmente, os avanços obtidos no período. A queda é igualmente pronunciada nos EUA, que apresentou, em 2006, índice 6,9% menor do que o de 2005, e 8,5% menor do que o apurado em 1996. No Brasil, porém, embora tenha havido queda em 2006 de 7,6% em relação ao índice de 2005, no período de apuração do índice (1996-2006) houve um acréscimo de 10,5%.

No que se refere ao quesito controle da corrupção, foi atribuída, ao Brasil, em 2006, pontuação inferior (47,1) a de outros países da América Latina, como o Chile, mas superior à do México, Argentina e Venezuela e à média da região (42). Em relação aos países da OCDE considerados, mais uma vez o Brasil situou-se em patamar inferior, à exceção do México. A média da OCDE,

em 2006, foi de 90,2, e os EUA alcançaram 89,3 pontos. A tabela a seguir mostra a evolução no período para os países selecionados:

**Tabela 4 – Control of Corruption em Países Selecionados – 1996-2006**

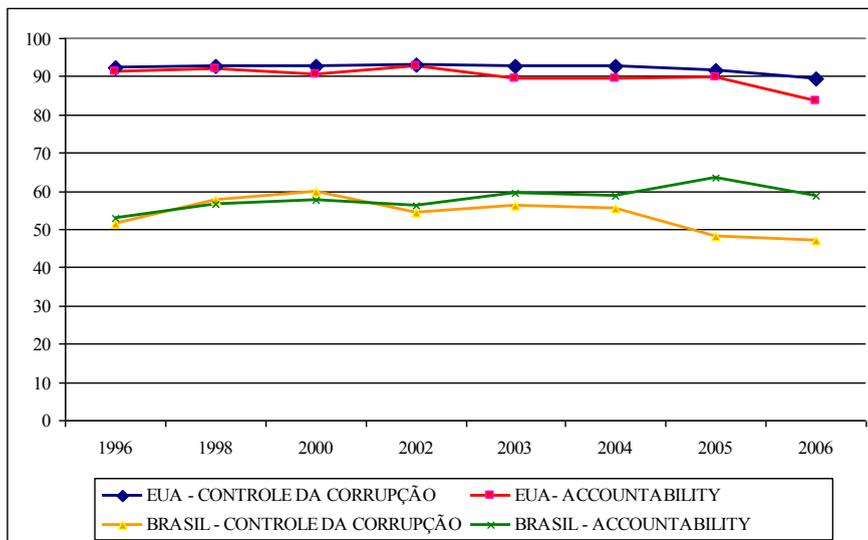
ANO	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
ALEMANHA	95,1	95,6	94,2	93,7	94,2	93,2	93,7	93,2
ARGENTINA	51	54,4	42,7	26,7	42,7	42,7	43,2	40,8
BRASIL	51,5	57,8	59,7	54,4	56,3	55,3	48,1	47,1
CANADA	96,6	95,1	94,7	94,7	94,7	93,7	94,2	94,2
CHILE	86,4	87,4	87,4	91,3	85,9	90,8	90,3	89,8
COREIA DO SUL	73,8	59,2	61,7	66,5	69,4	61,7	68,9	64,6
ESPANHA	84,5	88,3	90,8	89,8	90,3	89,8	89,8	84
EUA	92,2	92,7	92,7	93,2	92,7	92,7	91,7	89,3
FRANÇA	89,8	91,7	91,3	89,3	90,8	90,3	90,8	91,7
ITALIA	72,8	75,7	83,5	76,7	75,7	71,4	67,5	64,1
JAPÃO	85,4	84,5	86,4	85	84	85	85,4	90,3
MÉXICO	37,4	36,9	40,8	47,1	53,4	47,1	44,7	46,6
REINO UNIDO	96,1	96,1	96,1	95,1	95,1	94,2	94,7	93,7
VENEZUELA	23,8	20,4	33,5	16	10,2	13,6	16,5	12,6



Fonte: World Bank, 2007, <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>. Elaboração: Autor.

Numa comparação direta entre os dois países objeto desta Tese, conforme demonstra o Gráfico 4 na página seguinte, considerados os dois indicadores, percebe-se que, em ambos os casos, houve oscilações que colocam os índices, em 2006, em patamar inferior ao do ano anterior. No caso brasileiro, a maior queda tem sido no indicador de controle da corrupção, que sofreu forte oscilação desde 2004, fruto, possivelmente, da repercussão na mídia de episódios envolvendo práticas corruptas de grande envergadura. Nos EUA, onde também ocorreram essas situações, a queda foi menor, mas ainda assim expressiva.

**Gráfico 4 – Indicadores de Controle da Corrupção e Accountability – Brasil e EUA – 1996-2006**



Fonte: World Bank, 2007, <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>. Elaboração: Autor.

Até onde a evolução desses indicadores está ou não correlacionada com precisão com a intensidade das atividades de *lobby* e com a existência de uma legislação regulamentadora e demais instrumentos destinados a aumentar a transparência e *accountability* do sistema político e administrativo representa um desafio expressivo, dada a complexidade dos fatores envolvidos. No entanto, não devem ser desprezados os efeitos das instituições existentes em cada caso considerado, cujo conteúdo e extensão serão abordados nos Capítulos 8 e 9.

O importante, por ora, é concluir que, com efeito, a corrupção está presente em ambos os sistemas políticos, favorecida, no caso brasileiro, pelas fragilidades do sistema político e por uma cultura política leniente, e pelo insuficiente grau de *accountability*, participação e controle social. Como prática endêmica, ela envolve as atividades de *lobby*, tornando indispensável considerar-se a sua regulamentação no Brasil como uma forma de contribuir

para mitigar esses desvios e para aproximar os indicadores de corrupção daqueles verificados em países mais avançados, onde essa regulamentação também já está institucionalizada.



Coleção de Teses,  
**Dissertações  
e Monografias**  
de Servidores do Senado Federal

---

**2015**

Capítulo 4

**Grupos de Pressão e *lobby* nos  
EUA: revisão da literatura,  
contexto histórico e institucional**



#### 4. Grupos de Pressão e *lobby* nos EUA: revisão da literatura, contexto histórico e institucional.

O objetivo do presente capítulo é, precipuamente, complementar a abordagem teórica geral já desenvolvida no capítulo anterior com um exame mais detalhado das principais contribuições da ciência política estadunidense sobre o estudo dos grupos de pressão e do *lobby* nos EUA, a partir, especialmente, de importantes estudos empíricos.

Buscar-se-á, ainda, descrever as características do sistema de pressão existente nos EUA, a partir de alguns exemplos sobre a atuação de grupos de interesse no processo de políticas públicas, e abordar aspectos peculiares das instituições políticas e administrativas dos EUA relacionadas ao objetivo desta Tese, notadamente a formação e composição dos *Federal Advisory Committees* e sua influência no processo de políticas públicas e emprego como forma de articulação de interesses, e o uso dos *Political Action Committees* como forma de expressão e influência dos grupos de interesse naquele país.

A partir dessa abordagem pretende-se identificar as características do sistema político e administrativo dos EUA que contribuem para a proliferação, manutenção e avanço da influência dos grupos de interesse no *policy-making process* e para a efetividade ou inefetividade das normas direcionadas à regulamentação das atividades de *lobby* naquele sistema.

##### 4.1. Estudos sobre Grupos de Pressão e *Lobby* nos EUA

O estudo dos grupos de interesse ou de pressão é um dos mais prolíficos campos da pesquisa em ciência política nos Estados Unidos. A produção acadêmica nesse campo vem se desenvolvendo, de forma profunda e diversificada, desde o início do século XX, e praticamente não existem aspectos ou questões que não tenham sido investigadas sob a perspectiva do sistema

político estadunidense. Abundam, assim, estudos sobre como se constituem, se desenvolvem e desaparecem, o papel e a forma de atuação dos grupos de interesse, a composição do sistema de pressão, os instrumentos por eles empregados, como são mantidos, suas relações com o sistema partidário, a regulamentação das atividades de *lobby* no plano federal e estadual, e inúmeros outros aspectos a eles relacionados.

Um inventário extremamente detalhado e preciso das pesquisas realizadas nos EUA foi apresentado por Clive S. Thomas (2004) em seu *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Qualquer tentativa que pudéssemos fazer nesse sentido, voltada a relatar o “estado da arte” na ciência política norte-americana resultaria, assim, supérflua e insuficiente, tamanha a riqueza e quantidade das obras inventariadas por Thomas, numa obra que, ademais, oferece indicativos dos temas ainda carentes de aprofundamento pelos pesquisadores.

Todavia, algumas referências devem ser destacadas, frente a sua relevância, profundidade e atualidade.

Além dos já citados trabalhos de Bentley (1964), Truman (1971), V. O. Key (1964), Latham (1965), Schattschneider (1975) e Lowi (1979), que lançaram as bases para as pesquisas sobre a atuação política dos grupos de interesse e constituem o cerne da abordagem apresentada nesta Tese, merece registro, pelo seu pioneirismo, a abordagem de E. Pendleton Herring, um dos primeiros a estudar sistematicamente o *lobby* no Congresso dos EUA, ainda nos anos 1920.

Já em seus estudos de doutorado, em 1928, Pendleton Herring deu início à abordagem dos *lobbies* e dos impactos dos interesses especiais no Congresso. Entre 1929 e 1941, produziu seis importantes obras, e exerceu forte influência nas ciências sociais norte-americanas. Entre essas obras, destaca-se “*Group Representation Before Congress*” (1929), considerado, ao lado de “*Pressure Politics*”, de Peter Odegard, de 1928, e “*Politics, Pressure and Tariff*”, de E. E. Schattschneider, de 1935, um dos estudos fun-

dadores dos grupos de pressão na ciência política. Nessa obra, Herring abordava as mudanças ocorridas na atuação dos *lobbies* em consequência das mudanças no sistema partidário, em especial o crescimento dos grupos políticos como consequência do enfraquecimento dos partidos e do crescente uso das audiências públicas pelos comitês congressuais. Além de uma descrição dos métodos de trabalho e das atividades dos *lobbies* no Congresso, particularmente no sentido de suprir a necessidade de informações dos congressistas, Herring enfatizava o fato de que, embora houvesse ocorrido uma ampliação do acesso ao processo político, ainda havia uma forte influência dos grupos organizados sobre as decisões políticas.

Em 1933, Herring voltou sua atenção à atuação dos grupos de interesse junto ao Executivo, analisando em “*Special Interests and the Interstate Commission*”, os conflitos de interesse e a atuação da *Interstate Commerce Commission*<sup>138</sup>. Em 1936, publicou o livro “*Public Administration and the Public Interest*”, analisando as interações entre as agências governamentais e suas clientelas e o impacto da atuação de grupos de interesse em diversos programas administrativos, onde identificou três situações básicas: as agências tradicionais, as agências reguladoras e as agências de interesses especiais – essas últimas criadas em função de demandas específicas de grupos e comprometidas com o atendimento de suas demandas, como o *Department of Labor*. Herring defendeu, ainda, a importância da preservação do regime democrático para o futuro da burocracia e a importância do “interesse público” como valor perseguido pela mesma, apesar da dificuldade em estabelecer-se padrões objetivos para aferi-lo. Tanto no caso em que a burocracia dominasse os grupos, ou em que os interesses especiais lograssem direcionar a burocracia aos seus fins egoísticos, a democracia estaria sendo negada, sendo neces-

---

<sup>138</sup> HERRING, E. Pendleton. *Special Interest and the Interstate Commerce Commission*. *The American Political Science Review*, vol. 27, nº 5, oct. 1933, p. 738-751 (parte I) e *The American Political Science Review*, vol. 27, nº 6, Dec. 1933, p. 899-917 (parte II).

sário, portanto, um compromisso entre ambos para que, a partir da composição das demandas, se desse expressão concreta ao interesse público. A responsividade da burocracia, nessa abordagem, deveria ser dupla: tanto em relação aos grupos, quanto em relação aos líderes políticos investidos na autoridade de falar em seu nome.

Entre as abordagens de autores mais recentes, mas cuja produção, desenvolvida em especial nos anos 1980 e 1990, não apenas é prolífica, como extremamente relevante, encontram-se os indispensáveis estudos de Schlozman e Tierney (1986), Walker (1983), Salisbury (1969 e 1984), Berry (1989), Baumgartner e Jones (1993) e Browne (1998).

Walker, em seu seminal artigo "*Origins and Maintenance of Interest Groups*", de 1983, colocou em xeque os postulados de Olson e propôs uma nova teoria para a formação dos grupos de interesse. A partir de *survey* realizado em 1980 cobrindo 564 grupos de interesse organizados sob a forma de associações voluntárias, demonstrou a importância do papel dos "patronos" na formação e manutenção dos grupos de interesse não lucrativos, reduzindo, assim, os impactos do comportamento *freerider*. Em estudos posteriores, como o artigo "*Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government*", Walker, em co-autoria com Thomas L. Gais e Mark A. Peterson (Gais et alii, 1984), avançou na abordagem de diferentes aspectos da atuação dos grupos, como as preferências de estratégias conforme o tipo de organização, a sua atuação por meio de acesso institucionalizado e o impacto dessas formas de articulação sobre os poderes Legislativo e Executivo.

Rober H. Salisbury, orientado pela perspectiva neopluralista, lançou em "*An Exchange Theory of Interest Groups*" (1969), a partir do estudo de caso dos grupos de interesse no setor agrícola, uma importante teorização sobre o papel dos empreendedores no processo de criação dos grupos de interesse. Salisbury contesta as teorias da "proliferação" e "equilíbrio" lançadas por Truman sobre a criação e proliferação dos grupos. Segundo Tru-

man, o surgimento de associações tende a ocorrer em “ondas”, com o surgimento de fatores desestabilizadores que geram um movimento para restaurar o equilíbrio. O surgimento de novas associações para fazer frente a um desequilíbrio induz o surgimento de outras, para contrapor-se ao desequilíbrio gerado por aquelas. Além disso, o desenvolvimento de novas tecnologias, a maior presença do governo no planejamento econômico ou incentivos legais podem levar ao surgimento de novas organizações associativas. O resultado desse processo, segundo Truman, é assim descrito:

*The result, in part, of the proliferation and increased political activity of trade associations and other political interest groups concerned with economic policy has been what is often called ‘the unparalleled growth of Federal legislation affecting business in recent years’, a growth that has, in its turn, stimulated the development of even more associations into political interests groups (Truman, 1971:79).*

Conforme a teoria proposta por Salisbury, porém, a origem, o crescimento e a morte dos grupos de interesse e suas atividades de *lobby* poderiam ser mais bem explicados se o relacionamento entre os empreendedores e organizadores fosse considerado como investimento de “capital” em benefícios que oferecem aos membros em potencial a um preço – a participação no grupo. O empreendedor, portanto, é uma figura-chave, pois é o “iniciador” do empreendimento e, quase sempre, o seu líder, como exemplifica Salisbury no caso da *Grange*, a maior entidade de representação dos agricultores no século XIX.

Em *Interest Representation: The Dominance of Institutions*, Salisbury (1984) abordou a diferenciação que existe entre os interesses representados por grupos baseados em número de membros ou sócios e a representação de interesses de instituições. Uma primeira distinção entre *grupos de interesses* e *instituições* reside, precisamente, na prestação de contas e na dependência de que a atuação reflita o interesse dos membros<sup>139</sup>.

<sup>139</sup> Segundo Salisbury, “institutions have interests that are politically and analytically independent of the interests of particular institutional members” (1984:67-68). Por

Outra importante distinção é que as instituições são *organizações gerenciadas*, em que a hierarquia desenvolve um papel central na sua estrutura de autoridade, e tem menos necessidade de justificar seus esforços políticos ou de contar com a aprovação ou demanda de seus “membros”, enquanto os grupos baseados em membros devem considerar cuidadosamente os “desejos” de seus membros, não somente porque precisam assegurar sua legitimidade política, como também porque precisam manter felizes os seus apoiadores<sup>140</sup>.

Schlozman e Tierney, em *Organized Interests and American Democracy*, de 1986, fazem um profundo exame, sob a perspectiva transacional, das características dos grupos de interesse e sua atuação, e concluem, a partir do *Washington Representative Survey* concluído em 1982 que os grupos de interesse não têm a influência sobre os decisores políticos que o senso comum costuma associar aos *lobbies*. Pelo contrário, concluem Schlozman e Tierney, numa obra multicitada e cuja metodologia de investigação é considerada exemplar, que o grau de representação dos interesses **não corresponde a um grau equivalente de influência**, e que os resultados políticos dependem de uma multiplicidade de fatores, sendo a atividade dos grupos de interesse apenas um deles. Embora, muitas vezes, os grupos logrem atingir seus objetivos, consideram os autores que as vitórias podem ser uma falsa evidência da eficiência organizacional, pois podem ser o resultado de outros fatores, como o apoio de *policymakers-chave*, mais do que o resultado da atividade das organizações.

---

exemplo, uma empresa, como instituição agindo em defesa de seu interesse e tentando influenciar uma política pública, não justifica esse esforço com a alegação de que reflete os valores de seus empregados, e não são os interesses de eventuais “membros” que são cruciais, mas o julgamento dos seus líderes sobre as necessidades da instituição como uma organização que busca sua continuidade.

<sup>140</sup> Daí decorre, segundo Salisbury, o fato de que as corporações dominam as listas de atores não governamentais representados em Washington. Essas instituições “entram na arena diretamente”, monitoram a cena política e ajudam a representar interesses de organizações. Salisbury diferencia, ainda, o *lobby* da atividade de *advocacy*, pois, embora ambas as atividades envolvam a representação de um interesse, têm naturezas distintas.

Por fim, Schlozman e Tierney entendem que o sistema de representação de interesses nos EUA está longe de ter o grau de influência alcançado em alguns países europeus a partir de arranjos neocorporativistas, sendo, de fato, *fracos os impactos de sua atuação*. Apesar de o associativismo ser uma marca da cultura política do país, os cidadãos são menos propensos a ser membros de organizações do que os de outras democracias, e principalmente, engajam-se menos em sindicatos e organizações profissionais ou ocupacionais, de modo que essas organizações têm muito menor densidade de membros do que as de países europeus. Além disso, existe muita competição entre organizações que representam setores amplos, o que, em comparação ao neocorporativismo, reduz a representatividade de cada organização e seu acesso a canais de acesso estabelecidos institucionalmente, como os existentes no neocorporativismo.

Em *The Interest Group Society* ([1984] 1989) Jeffrey M. Berry abordou o tema sob a perspectiva neopluralista, identificando o fenômeno da *advocacy explosion*, e concluiu que o crescimento dos grupos de interesse ampliou o processo democrático ao articular eficientemente as visões dos diferentes setores perante os *policymakers*. Berry, tendo como ponto de partida o *Dilema Madisoniano*, analisou a atuação dos *lobbies* e concluiu que a resposta à antiga questão “quem governa” é: “*os grupos de interesse governam*” (Berry, 1989:222). No entanto, reconhecia a necessidade de reformas para assegurar um melhor equilíbrio entre os interesses na “*mesa de negociações*”, entre elas a reforma do sistema de financiamento de campanhas políticas. Da mesma forma, concluiu pela necessidade de reformas da legislação sobre *lobby* a fim de prover um registro mais acurado dessas atividades, ainda que ao custo de tornar mais onerosa essa prática para as pequenas organizações, e de maiores restrições para a prática do *revolving doors*. Com essas propostas, Berry conclui que o crescimento dos grupos de interesse político é um aspecto positivo por expandir o espectro de representações de interesse no sistema político para além dos “*subgovernos*”, e por meio de

*issue networks* mais abertas, participativas e conflitivas. Apesar da necessidade de que o sistema fosse mais representativo, Berry constatava que seria ingênuo acreditar que os interesses dos grupos poderiam refletir os interesses de todos os americanos, e que os interesses das classes médias e superiores seriam sempre melhor representados, através das organizações de *lobby*.

William P. Browne, em *Groups, Interests and U.S Public Policy*, de 1998, também adepto da abordagem transacional, desenvolveu um amplo estudo dos grupos de interesse e sua participação no *public decision making process*, chegando a conclusões distintas das de Schlozman e Tierney. Browne, formulador da “*niche theory*”, segundo a qual a sobrevivência dos grupos de interesse depende de encontrarem um nicho de política pública substantivo e lutarem para permanecer nele tanto quanto possível (Browne, 1990), reitera as conclusões de Berry sobre a influência dos grupos nas decisões de governo. Os interesses organizados *fazem a diferença*, e são instrumentais na produção das políticas públicas, particularmente como parte de grupos interativos maiores. Browne contesta fortemente a teoria dos triângulos ou do *poder triádico*, desenvolvida por Wilson (1981 apud McFarland, 1987) e as *policy networks*, e entende que essa ideia é pouco válida para explicar qual o real papel dos lobistas no processo de *policy-making*, e como o exercem. Browne considera, ainda, que nem todos os interesses conseguem participar dessas redes ou subgovernos, que são, na verdade, um processo excludente. Embora atuem num processo aberto, os grupos são deixados de fora *porque falham em sua tarefa de lobby*: seus *issues* são escolhas ruins, ou se organizam mal, ou atuam mal no *lobby* (Browne, 1998:228). Alguns grupos não sobrevivem e são rejeitados porque *não se ajustam às circunstâncias imediatas*: não encontram o seu nicho e não fixam seus recursos e identidades adequadamente em um nicho, ou não conseguem se adaptar ao contexto e sua evolução. No entanto, Browne não desconhece a importância dos grupos de interesse interagirem em redes como uma parte de sua estratégia, inclusive para construir

alianças vencedoras. Além disso, as redes devem ser consideradas como *transitórias* e *situacionais*, e contribuem para o propósito de manter as organizações vivas e ativas. Em terceiro lugar, os grupos devem identificar os domínios em que devem atuar, e compreender as bases institucionais das políticas e os auto-identificados *stakeholders* em cada domínio. Por fim, os lobistas devem focar-se nos seus próprios assuntos, e nos assuntos em que tenham chances de sucesso. Daí a importância dos *policy niches*, e da criação e identidades específicas, principalmente para a manutenção dos grupos, o que requer a identificação de um assunto ou um pequeno conjunto de assuntos que possam ser adotados por longo prazo, e em torno dos quais o grupo de interesses possa atuar de forma previsível. Dessa forma, conclui Browne, a partir de um nicho o grupo de interesses será mais capaz de influenciar as políticas públicas. Essas concepções conduzem ao que Browne chama de rudimentos de uma *theory of interests and public policy making*, em que a redução dos custos de transação é vital para assegurar a sobrevivência e o sucesso dos grupos de interesse.

Embora seja pertinente a crítica à incompletude e insuficiência dos diferentes “triângulos” para explicar a real participação dos grupos de interesse no processo de *policy-making*, ignorando atores importantes, a abordagem de Browne subestima, claramente, a importância e influência das *policy communities* e *policy networks*, contrapostas, simultaneamente, tanto ao pluralismo quanto ao corporativismo, uma vez que, enquanto o pluralismo e o corporativismo definem tipos específicos de relacionamento entre os grupos de interesse e o Estado, as *networks* preocupam-se com os modelos de relacionamento entre diferentes setores e a política. Com efeito, o uso de redes e coalizões tem sido cada vez mais importante para as atividades dos grupos de interesse, conferindo-lhes maior força, visibilidade e legitimidade, como demonstram Heaney (2004) e Mahoney (2007).

Obras mais recentes lançaram ainda novas luzes sobre diferentes aspectos do tema, como Clive Thomas (1998, 2004),

Lowery e Brasher (2004), Lowery e Gray (1997), Ainsworth (2002), Cigler e Loomis (1998), Baumgartner e Leech (2001, 2004) e diversos outros. Baumgartner e Leech, particularmente, agregaram um importante valor ao estudo dos grupos de interesse nos EUA, ao desenvolver um ambicioso projeto<sup>141</sup> envolvendo a construção de um *dataset* envolvendo mais de 19.000 registros relativos ao ano de 1996 – o primeiro de vigência do *Lobbying Disclosure Act* de 1995 – por meio de cujo estudo foram extraídas importantes conclusões sobre os padrões de comportamento dos *lobbies*, suas preferências quanto aos temas sobre os quais atuam e a composição da comunidade de interesses em Washington.

Um inventário dos vários pontos abordados através de surveys e da análise quantitativa e qualitativa do sistema de pressão nos EUA seria sem dúvida, incompleto e insuficiente, em face da enorme variedade de aspectos abordados por esses autores. Destaque especial, porém, deve ser dado aos trabalhos de Clive S. Thomas (1998, 2004), relativamente à regulamentação das atividades de *lobby* nos EUA, tanto em nível federal quanto nos governos estaduais, e de Krishnakumar (2006) visando explicar as razões da inefetividade dessa legislação e as resistências à sua reforma.

A partir dos estudos desenvolvidos por esses autores, e muitos outros, é possível chegar-se a uma conclusão imediata: sob a perspectiva pluralista, não há país em que os grupos de interesse ou de pressão tenham assumido tamanha importância como atores no sistema político, seja complementando, seja substituindo o sistema de representação por meio dos partidos políticos. Trata-se não somente de um dado cultural da sociedade estadunidense, mas de um elemento visceralmente associado à história e desenvolvimento das suas instituições, e cuja complexidade e extensão estão vinculadas à institucionalização dos

---

<sup>141</sup> Trata-se do *Collaborative Research Project on Lobbying and Policy Advocacy in the US Federal Government*, realizado entre 1999 e 2003. Ver <http://lobby.la.psu.edu/front.html>.

grupos de interesse e ao surgimento de *leis de lobby* para disciplinar a sua atuação e suas interações com os agentes políticos e burocráticos.

#### 4.2. Características do Sistema de Pressão nos EUA

Primeiramente, é preciso registrar que a atuação dos grupos de interesse nos EUA é constitucionalmente assegurada nos termos da Primeira Emenda à Constituição Americana, que assim prevê: *Congress shall make no law ... abridging ... the right of the people peaceably ... to petition the Government for a redress of grievances.*

A partir da interpretação que é dada a esse dispositivo, é incompatível com o sistema constitucional daquele país considerar ilegítimos, ou submeter a restrições que conduzam ao seu impedimento, os esforços de quaisquer setores da sociedade para apresentar, aos organismos do Poder Público, petições ou demandas contra os danos ou ônus que lhes sejam impostos ou que sejam por elas assim considerados. Daí, requerer aos poderes públicos, ou apresentar pleitos ou propostas em benefício de grupos ou indivíduos é, apenas, uma consequência desse direito que veda ao próprio Congresso aprovar leis que impeçam o exercício do direito de petição.

Embora a cultura associativa seja identificada desde o período colonial, conforme destacado por Tocqueville em *Democracy in America*, o número e a diversidade de representações de interesses nos EUA e a ampliação de sua atuação política se intensificaram a partir do começo do século XX, tendo levado ao que Berry (1989) chama de *advocacy explosion*. A evolução do crescimento do número de lobistas e entidades de representação de interesse nos EUA é um dado frequentemente empregado para identificar a sua importância no âmbito do sistema político.

Outra razão para esse fato é a opção histórica, no século XX, por um caminho distinto do corporativismo. Na opinião de Shonfield (1966, *apud* Schmitter, 1974:114), os EUA abortaram as

formas de corporativismo em seu processo de formulação de políticas durante o *New Deal*, o que foi possível por diversas razões, entre elas a competitividade interna e superposição entre as burocracias federal e estaduais, o estilo de liderança e negociação do Presidente Roosevelt, o papel ativo e intrusivo do Congresso no processo administrativo, o papel jurídico e legalista imposto ao Estado americano pelos advogados, e ausência, então, de uma elite autoconfiante de servidores públicos profissionalizados.

De fato, com uma democracia pluralista, os EUA buscaram um diferente padrão de ajuste: embora a diversidade de interesses na sociedade seja equivalente ao das democracias europeias, não se encontram as mesmas divisões étnicas e culturais. Além disso, os cidadãos americanos, tipicamente, participam de uma ampla variedade de grupos de interesse, independentemente de orientação ideológica, enquanto as elites políticas disputam o apoio da maioria do eleitorado em bases regulares, com vistas ao apoio para implementação de suas plataformas políticas.

Segundo Baumgartner e Jones (1994:177), à medida que o governo cresceu nos EUA durante o século XX, o número e a diversidade de grupos de interesse pressionando por demandas ou protegendo a si mesmos de outros também aumentou. No entanto, essa expansão não ocorreu de maneira uniforme: enquanto na primeira metade do século houve um crescimento derivado da mobilização de grupos de interesse público e grupos ocupacionais, a partir do final da II Guerra Mundial ocorreu um crescimento maior das organizações lucrativas, e, nos anos 1960 e 1970, os grupos de interesse cívicos se desenvolveram com intensidade. Nos anos 1990, o número de empresas e *lobbies* empresariais experimentou um significativo crescimento, mantendo-se o padrão de dominação desse setor na comunidade de interesses apontado por Schattschneider (1975).

Embora limitados, alguns indicadores permitem aferir esse crescimento ao longo do século XX. Em 1920, considera-se que havia em Washington 400 *lobbies* registrados; em 1929, Pendleton Herring estimava a existência de cerca de 500 grupos

de todos os tipos baseados na capital, sendo pelo menos 100 efetivamente atuantes (Herring, 1929, apud Loomis, 2006). Segundo Baumgartner & Jones, havia, em 1942, cerca de 628 grupos ativos em Washington; em 1947-48, já eram 1.182. Em 1950, a partir dos dados do Departamento de Comércio dos EUA, David Truman apontava a existência, então, de cerca de 4.000 associações, assim distribuídas:

**Tabela 5 - Associações Nacionais - EUA - 1950**

<b>Tipo de Grupo</b>	<b>Número de Organizações</b>
Manufaturadores	800
Distribuidores	300
Transportes, finanças, seguros, etc.	400
Outras associações nacionais de empresários	300
Profissionais e semiprofissionais	500
Sindicatos de Trabalhadores	200
Mulheres	100
Veteranos e militares	60
Comércio de <i>commodities</i>	60
Fazendeiros	55
Negros	50
Servidores Públicos	50
Assistenciais	25
Esportes e recreação	100
Todos os outros campos de atividade	1000
<b>Total</b>	<b>4000</b>

Fonte: Truman (1971:58)

Embora nem todas as entidades possam ser consideradas “grupos de pressão” ou associações no conceito adotado por Truman, a relação dá uma ideia da expressão numérica dos grupos atuantes nos Estados Unidos há mais de 50 anos, a maioria das quais exercendo, em maior ou menor grau, atividades de *lobby*.

Os dados apontados por Truman confirmam uma das características do *sistema de pressão* existente nos EUA, ressaltado por Schattschneider (1975) a partir da análise dos grupos de interesses especiais organizados e atuantes: o seu viés pró-empresarial, evidenciado a partir, primeiramente, do fato de que os empresários são, em regra, o setor mais organizado da sociedade. Em sua crítica ao predomínio empresarial no sistema de interesses, o cientista político argumentava ainda que

*“the relations of government and business largely determine the character of the regime. Seen this way, the struggle for power is largely a confrontation of two major power systems, government and business” (Schattschneider, 1975:116).*

Segundo Schattschneider, o caráter empresarial do sistema de pressão era demonstrado por quase todas as listagens disponíveis, evidenciando o quanto os negócios eram bem representados. Conforme os dados do *Lobby Index*, elaborado com base nos dados coletados a partir dos relatórios preenchidos a cada quadrimestre sob o mandamento do *Federal Regulation of Lobbying Act*, entre 1946 e 1949, **825** de um total de **1.247** registros eram de entidades do setor empresarial. Considerando os grupos mais importantes listados – os que despenderam as maiores quantias de dinheiro em atividades de *lobby* no período – de um total de 265 registros computados, 149 eram organizações do setor empresarial (1975:31).

Quanto ao perfil da comunidade *lobística* de Washington, Scholzman e Tierney (1986) constataram que 72% das representações em 1980 eram ou de empresas ou de associações comerciais ou empresariais. Apenas 8% eram associações profissionais, para um total de 80% de todos os grupos com representações na capital. Somente 5% eram grupos de cidadãos (*citizen groups*), voltados à defesa de direitos civis, bem-estar social; e 2% representavam os pobres. Os grupos representativos de idosos, mulheres e deficientes somavam somente 1% do total.

A partir desses dados, Scholzman e Tierney (1986:388) ressaltam o fato de que a composição do sistema de pressão nos

EUA é cada vez mais marcadamente favorável aos empresários: desde o início dos anos 1960 até a metade da década de 1980, a proporção de organizações de representação desse setor ampliou-se de 57% para 72%, número que, atualmente, é ainda maior. Enquanto isso, a participação de organizações de representação de interesses cívicos reduziu-se no mesmo período de 9% para 5%, enquanto as representações dos trabalhadores reduziu-se ainda mais: de 11% para apenas 2%. Apontam Baumgartner & Jones que, em 1981, havia cerca de 7.000 grupos ativos em Washington. Desses, 1.600 eram associações comerciais, empregando conjuntamente 40.000 pessoas. Constituiu-se, assim, um verdadeiro “exército” de lobistas.

A tabela a seguir demonstra a importância da presença dos *lobbies* empresariais em Washington, frente a outros grupos de interesse, conforme a distribuição existente em 1981:

**Tabela 6 – Comunidade de Pressão em Washington – 1981**

Tipo	Organizações com escritórios próprios %	Todas as Organizações com representação %
Corporações	20,6	45,7
Associações empresariais	30,6	17,9
Empresas estrangeiras	0,5	6,5
Associações profissionais	14,8	6,9
<b>Subtotal empresas</b>	<b>66,5</b>	<b>77,0</b>
Sindicatos	3,3	1,7
Grupos Cívicos	8,7	4,1
Organizações de Minorias/Direitos Cívicos	1,7	1,3
Bem estar Social e pobreza	1,3	0,6
Idosos, mulheres e deficientes	2,5	1,1
Governos estaduais e municipais	1,4	4,2
Outros estrangeiros	1,2	2,0
Outros desconhecidos	13,4	8,2
Número	2.810	6.601

Fonte: Scholzman e Tierney (1986:67)

Dados relativos a 1986, apurados por Baumgartner e Leech (2001), apontavam para uma participação de pelo menos 59% no total de lobistas atuantes em Washington a favor dos interesses empresariais, seja por meio de lobistas diretos, seja por meio de lobistas contratados:

**Tabela 7 – Número de Lobistas registrados por tipo de Organização – EUA – 1996**

Tipo de Organização	Lobistas diretos		Clientes de firmas		Total de lobistas	
	N	%	N	%	N	%
Empresas	698	41	1853	44	2551	43%
Associações comerciais	372	22	578	14	950	16%
Grupos cívicos e não lucrativos	248	14	306	7	554	9,4%
Associações profissionais	157	9	181	4	338	6%
Instituições	116	7	335	8	451	8%
Sindicatos	41	2	19	0	60	1,0%
Governos	26	2	681	16	707	12%
Outros	53	3	258	6	311	5%
<b>Total</b>	<b>1711</b>	<b>100</b>	<b>4211</b>	<b>99</b>	<b>5922</b>	<b>100%</b>

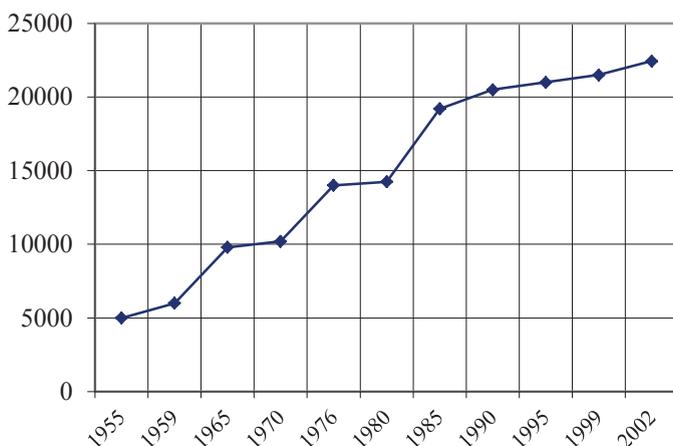
Fonte: Baumgartner e Leech (2001:1195). Consideradas apenas organizações que mantêm sede em Washington e gastaram mais do que US\$ 20.500 em *lobby*.

O peso do *lobby* empresarial é evidente: quer seja considerado o número de organizações que mantêm as suas próprias estruturas quer o de organizações que contratam serviços de empresas ou outras organizações, a comunidade empresarial corresponde a mais de dois terços do total de entidades representadas, chegando a 77% no conjunto das organizações voltadas ao *lobby* em Washington. Por outro lado, a força “numérica” dos lobistas a seu serviço é igualmente invejável.

Segundo Cigler e Loomis, os números são ainda mais significativos: cálculos indicavam que, no início dos anos 1990, no cômputo geral, havia mais de 91.000 *lobbyistas* ou pessoas a eles associadas trabalhando em Washington-DC (Cigler e Loomis, 1998:11).

Quanto ao padrão de crescimento, conforme Schlozman e Tierney (1986) cerca de 40% dos grupos foram criados após 1960 e 25% após 1970. Dados da *Encyclopedia of Associations* corroboram essa avaliação: segundo essa publicação, o número de associações comerciais aumentou de cerca de 2.800 em 1975 para cerca de 3.800 em 1989, evidenciando a existência de uma *policy community* bastante populosa. Outras *policy communities* têm ampliado sua abrangência, em virtude do crescimento de certos programas governamentais, como a política de assistência médica e a previdência social, em boa parte devido à ampliação do orçamento público destinado para essas áreas, que atrai outros participantes para o campo da política pública. Entre 1955 e 2002, o número de grupos listado na publicação, que é uma das referências obrigatórias para o exame da quantidade e diversidade de organizações de interesses nos EUA, passou de cerca de 5.000 para 22.437, como demonstra a série a seguir:

**Gráfico 5 - Grupos Listados na *Encyclopedia of Associations* - 1955-2002**

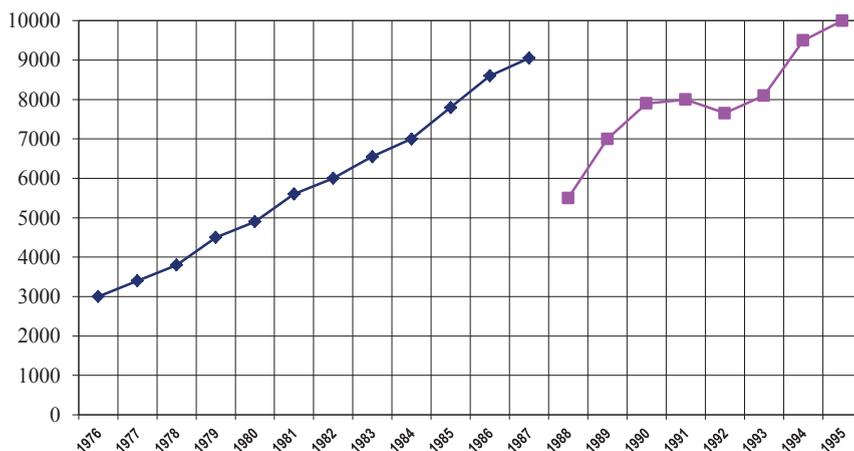


Fonte: Rauch (1998:42), Atualizado e adaptado pelo Autor com base em *Encyclopedia of Associations*, 40th Ed., 2003.

Mesmo que essa não seja uma fonte totalmente confiável, à medida que a *Encyclopedia of Associations* ignora diversos grupos importantes, mas inclui muitas organizações não baseadas em membros e também associações que são totalmente apolíticas (Gais et alii, 1984:185), e que não se dedicam às atividades de *lobby*, o crescimento apontado reflete, ainda que não proporcionalmente, o padrão de crescimento do sistema de pressão.

A partir de dados da Secretaria do Senado, Rauch apresenta uma série altamente ilustrativa do crescimento do número de *lobbies* registrados junto àquela Casa do Congresso segundo o *Federal Lobbying Registration Act*. Embora, como salienta Rauch, o número evidencie apenas uma fração dos lobistas em atividade – pois não havia requisito de licença para fazer *lobby*, e a lei não cobria os lobistas em tempo parcial – trata-se de uma medida importante para identificar a tendência de crescimento verificada:

**Gráfico 6 – Lobistas Registrados no Senado – EUA – 1976-1995**



Fonte: Rauch (1998:87), com base em Secretary of the Senate – USA. Dados anteriores a 1988 incluem *lobbyists* inativos, excluídos da contagem posterior.

Segundo os dados mencionados, o número de lobistas registrados no Senado quase *duplicou* entre 1988 e 1995; e, entre 1975 e 1987, segundo a metodologia então empregada, havia *triplicado*.

Em 1996, primeiro ano em que foram disponibilizados os dados relativos às entidades de que atuam no *lobby* junto aos Poderes Legislativo e Executivo com base no *Lobby Disclosure Act* de 1995, foram registradas nada menos do que 5.907 organizações atuantes no Congresso (Baumgartner e Leech, 2001), a maior parte dos quais atuaram sob um pequeno grupo de propostas sob consideração do legislativo.

Em 2006, o *Center for Public Integrity*, entidade não governamental não lucrativa voltado à defesa do jornalismo investigativo em assuntos de interesse público e transparência, estimou a existência em Washington de pelo menos 30.000 lobistas registrados, dos quais **14.000** em atividade, entre eles aproximadamente 250 ex-membros do Congresso. A mesma entidade estimava que, entre 1998 e 2004, foram gastos em atividades de *lobby* nada menos do que US\$ 13 bilhões para tentar influenciar membros do Congresso e oficiais do Executivo em relação a leis e regulamentos.

Assim, não é despropositado dizer que o número de grupos de interesse e dos *lobby agents* a seu serviço experimentou um grande crescimento ao longo do período. Esse aumento reflete a crescente diversidade no universo dos grupos de interesse, e praticamente não existe ocupação ou área de atividade que não tenha uma representação em Washington.

Mas o crescimento desses grupos pode ser aferido também por outras formas, como o número de membros filiados e contribuintes.

Entre as entidades mais atuantes e poderosas no início da década de 1960, Schattschneider identificava como exemplos do viés empresarial do sistema de pressão a *National Association of Manufacturers*, reunindo então mais de 20.000 associados, e a

*Chamber of Commerce of the United States*, igualmente dotada de grande número de associados. Em geral, contudo, as associações empresariais tinham um pequeno número de filiados, sendo o número médio da ordem de 24 a 50 associados. Associando esse fator ao sucesso dos grupos, e antecipando em 1960 a análise que viria a ser desenvolvida por Olson em 1965 (Olson, 1999), Schattschneider apontava que

*“special-interest organizations are most easily formed when they deal with small number of individuals who are acutely aware of their exclusive interests. (...) Pressure politics is essentially the politics of small groups.” (1975: 34).<sup>142</sup>*

O viés elitista e classista, contudo, era visível também em organizações não empresariais, evidenciado pelo baixo grau de filiação de cidadãos em centros urbanos importantes a organizações cívicas ou caritativas, profissionais ou ocupacionais. Nas áreas rurais, dados então disponíveis apontavam para um baixo grau de participação em organizações de agricultores, principalmente no segmento de agricultores de menor renda (Schattschneider, 1975:32-33). Assim, concluía, o viés “classista” das atividades associativas implicava num **escopo limitado do sistema de pressão**, colocando em xeque a validade da proposição de que os grupos de interesse eram uma forma universal de organização política refletindo o totalidade dos interesses.

O número de contribuintes para grupos de interesse também aumentou expressivamente. Conforme Lowery e Brasher (2004:3), 76% dos cidadãos eram membros, em 1981, de algum tipo de associação voluntária. Segundo Baumgartner e Walker (1988, 1990, apud Baumgartner e Jones, 1993:177) de menos de

---

<sup>142</sup> Para Schattschneider, esse fator comprovava a tese de que o sistema era elitista, com um *upper-class bias* e uma elevada evidência de que a participação em associações voluntárias estava relacionada aos estratos econômicos e sociais superiores, com um taxa de participação, para esse segmento, mais elevada do que em todos os demais. Esses dados são frequentemente considerados suficientes para confirmar a famosa frase desse crítico da teoria dos grupos sobre o forte sotaque “*upper class*” do “coro celestial” do paraíso pluralista.

uma participação por adulto no começo dos anos 1950, a participação passou para mais de duas por adulto na metade dos anos 1980. Em 1991, Shaiko (apud Baumgartner e Jones, 1993:177) relatou que mais de 40 milhões de americanos contribuíam com cerca de US\$ 4 bilhões anuais para todos os grupos de interesse.

Esse fator pode também ser identificado a partir da expressão numérica de algumas entidades e pelo aumento relativo de seu número de membros, como no caso da *American Association of Retired Persons – AARP*, fundada em 1958, que é hoje a maior entidade associativa de representação de interesse em número de filiados nos EUA, com doze vezes o número de filiados da AFL-CIO, maior entidade de representação sindical do país.

A *AARP*, em apenas 30 anos, conseguiu congregiar cerca de 34 milhões de membros, ou cerca de 85% de todos os cidadãos americanos que recebem benefícios da *Social Security Agency*, agência responsável pela concessão e pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão. Nada menos do que *metade* dos cidadãos com mais de 50 anos de idade, ou *um quinto* do total de eleitores, são filiados a essa organização, pagando uma contribuição anual de apenas US\$ 8. O número de membros dessa entidade, porém, cresceu vertiginosamente a partir do início dos anos 1980, e até 1990 **triplicou**, coincidindo com o período de maior crescimento das demais organizações de interesses nos EUA (Rauch, 1998:43). Segundo Cigler e Loomis (1998:12), a *AARP* tem em seu quartel general em Washington nada menos do que 165 funcionários atuando em tempo integral, e mais de 1.200 funcionários espalhados pelo país. Em 2003, os gastos da *AARP* com *lobby* foram da ordem de US\$ 20,9 milhões, e US\$ 8 milhões em 2004. No primeiro semestre de 2007, a *AARP* relatou ao Senado despesas da ordem de US\$ 7,4 milhões, e relacionou 30 lobistas registrados, os quais atuaram em pelo menos **dezenove** diferentes temas no âmbito do Legislativo e do Executivo.

Outras entidades, como a *American Federation of State, County and Municipal Employees*, criada em 1936, experimentaram também um crescimento exponencial: em 1936, contava

com 10.000 filiados; a partir de 1965, essa entidade aumentou seu número de filiados de cerca de 260.000 membros para 1,3 milhão, em 1998 (Rauch, 1998:43). Em 2007, o seu número de membros atingia 1,4 milhão de trabalhadores nos setores público e privado empregados em serviços públicos<sup>143</sup>.

Crescimento ainda maior foi experimentado pela *American Society of Association Executives*, entidade que congrega dirigentes e consultores de entidades associativas, fundada em 1920, e que, a partir de 1970 até 1999, aumentou seu número de filiados de cerca de 3.800 para quase 25.000; em 2007, a entidade registrava um total de 22.000 membros.

Merece destaque, também, o caso da *National Rifle Association – NRA*, fundada em 1871, que defende a liberdade do porte e uso de armas e conta com um *staff* de mais de 300 funcionários. Revelando o “poder de fogo” da entidade, o seu número total de membros, desde 1977 até 1996, período em que foram apresentados cerca de 200 projetos para controlar o comércio e porte de armas, embora tenha sofrido uma grande flutuação, aumentou de cerca de **1 milhão** para nada menos do que **2,9 milhões**, após haver alcançado a cifra de **3,5 milhões** de membros (Patterson, 1998:122-129). Atualmente, a entidade registra cerca de 3 milhões de membros<sup>144</sup>.

Esse crescimento disseminado tanto do número de grupos de interesse quanto de seus membros requer algumas explicações, pois não é possível atribuir esse padrão de institucionalização apenas a fatores tais como a cultura política nos EUA.

Um fator explicativo desse crescimento, identificado por Gais et alii (1984:174), é a “contramobilização de interesses”: a emergência desses grupos cívicos teria afetado as organizações empresariais, de forma que a expansão do conflito no campo das

<sup>143</sup> Cfe. American Federation of State, County and Municipal Employees web site. Disponível em <http://www.afscme.org> em setembro de 2007.

<sup>144</sup> Cfe. NRA website. Disponível em <http://www.nra.org/aboutus.aspx> em setembro de 2007.

políticas públicas redistributivas e regulatórias acarretado pelo aumento da participação daqueles poderia ter incentivado as organizações empresariais a buscar instalar seus “quartéis” em Washington.

Esse mesmo fator é destacado por Baumgartner e Jones (1993:173), para quem o fato de um assunto no campo das políticas públicas atrair maior atenção da opinião pública ou entusiasmo, ou revelar conflitos de posições, influencia o número de grupos atuantes. Assim, um assunto que desperte pouca polêmica ou esteja longe da atenção do público poderá mais facilmente ser tratado no âmbito de um “subgoverno”, mas, quando o tema emerge para a agenda pública, é esperado que seja conduzido pelos proponentes de alguma política nova o que, por sua vez, poderá levar à subsequente institucionalização de um subsistema político desenhado para dar apoio à indústria ou política em questão. Daí em diante, a tendência é que os proponentes do subsistema busquem insular-se do sistema político, organizando-se de forma autônoma mediante representações de interesse.

Para autores como Walker (1983: 404), o sucesso dos esforços para criar e manter os grupos de interesse político depende de fatores legais e institucionais, tais como normas tributárias que permitem a dedução pelas empresas de despesas com *lobby*, subsídios governamentais e apoio financeiro por parte de agências reguladoras para organizações que participam de audiências públicas, além das regras relativas ao registro de lobistas e à transparência de suas formas de financiamento, restrições legais ao acesso aos recursos de fundações, e diversas outras políticas e ações que inibem ou estimulam o processo de mobilização política. Os incentivos, oportunidades e apoios criados através de políticas públicas e previsões legais, segundo Walker, influenciam fortemente a taxa de crescimento dos grupos de interesse, e alguns governos, como o de Lyndon Johnson, escolheram favorecer a mobilização de seus aliados, através de programas de reforma social. Do mesmo modo, mas em sentido oposto, o Governo Reagan (1981-1989) tentou frustrar ou des-

mobilizar seus antagonistas, promovendo cortes em programas discricionários, aumentando tarifas postais e questionando o caráter não lucrativo de alguns grupos, a fim de eliminar seus benefícios tributários.

Para Walker, o número de grupos de interesse em operação, a sua diversidade e o nível e direção da mobilização política nos EUA é largamente determinando pela composição e acessibilidade aos grandes patronos da ação política do sistema. O sistema de “patronagem” política (ou patrocínio) ampliou-se enormemente e tornou-se diversificado, e muitas oportunidades surgiram tanto para empreendedores liberais quanto conservadores, permitindo assim o aumento dos grupos de interesse. A chave para a origem e manutenção desses grupos reside, assim, na habilidade e disposição dos patronos da ação política de expandir o sistema representativo apoiando grupos que defendam novos elementos emergentes da sociedade e promovam novas agendas legislativas e valores sociais (1983:404). Assim, conclui Walker<sup>145</sup>, sem a influência e o apoio desses *patronos*, o sistema de pressão nos EUA teria um número muito menor de organizações buscando obter bens públicos e coletivos mais amplos, com a presença de organizações instáveis, dependentes da fidelidade de seus membros, e de pequenas organizações de representações de interesses comerciais, étnicos, ocupacionais, religiosos e outras que, efetivamente, pudessem lidar com a necessidade de cobrir suas despesas com a contribuição de seus membros (Walker, 1983: 404).

A tese de Walker sobre a influência da “patronagem” na formação de grupos de interesse, superando os problemas de ação coletiva, leva ainda à conclusão de que há uma correlação, ou “simbiose” entre os interesses de grupos e da burocracia governamental. Segundo Walker, na pesquisa realizada em 1980,

---

<sup>145</sup> Para uma crítica das conclusões de Walker e uma proposição alternativa sobre a manutenção dos grupos de interesse com ênfase nas contribuições individuais de seus membros, ver NOWNES, Anthony. **Patronage and Citizen Groups: A Reevaluation.** *Political Behavior*, Vol. 17, No. 2. (Jun., 1995), p. 203-221.

46% dos grupos cívicos e ocupacionais que receberam apoio governamental para sua criação e manutenção apoiavam uma maior intervenção estatal na sociedade – enquanto, entre os que não receberam esse tipo de apoio, 62 % apoiavam uma **menor intervenção estatal**.

Segundo Walker, as agências federais têm interesse e encorajam a coordenação entre os grupos de interesse que participam das políticas públicas, e na difusão de novas ideias e técnicas por meio dessas instituições, que servem como canais informais de coordenação administrativa ao longo do sistema governamental. Além disso, os grupos, conforme Walker, desempenham um papel político importante, que é levado em conta quando aceitam o apoio financeiro de seus “patronos”, que é o de *atuar em favor destes como lobbies* junto ao Congresso e ao Presidente. Segundo Walker,

*Government agencies organize their constituents not only in order to improve coordination in the federal system, but also to lobby the Congress and the presidency on their behalf. The social movements and political upheavals of the 1960s prompted many individuals and foundations to act as patrons for a variety of challenging groups. Several of the country's largest foundations only began serious operations in the 1950s and were in search of a meaningful role in American life. Foundation officials believed that the long-run stability of the representative policy-making system would be assured only if legitimate organizational channels could be provided for the frustration and anger being expressed in protests and outbreaks of political violence during this period (Walker, 1983:401).*

Além disso, quando o apoio vem de grupos de interesse já estabelecidos, tacitamente se aceita a ideia de que os grupos apoiados defenderão os mesmos interesses dos apoiadores: ainda que as políticas públicas não sejam o primeiro fator considerado na decisão de conceder o apoio financeiro a um novo grupo que está sendo criado, o “patrocinador” dificilmente apoia um grupo que não compartilhe de seu entendimento geral sobre a política social<sup>146</sup>.

<sup>146</sup> No caso do apoio oriundo de agências governamentais, aponta Walker a existência de uma correlação segundo a qual dificilmente essas agências apoiam grupos que não compartilham suas “simpatias políticas fundamentais” (Walker, 1983:402), inclusive

Outra característica importante dos grupos de interesse nos EUA é a forma como, por meio de benefícios seletivos, buscam superar o problema *freerider* e atrair e manter seus membros. Segundo Browne, esses benefícios são de variados tipos, tais como finalísticos, expressivos, solidários ou sociais, e bens tangíveis não políticos. No primeiro grupo, estão incentivos como a satisfação de sentir-se importante, compartilhar experiências, construir camaradagens, receber resultados de pesquisas atualizadas, enquanto no segundo grupo estão benefícios como descontos na compra de planos de seguro e outros (Browne, 1998:21).

Contudo, os benefícios coletivos gerados pela ação dos grupos são, em geral, considerados os mais importantes para assegurar o êxito e permanência dos grupos de interesse, pois é apenas a partir da ação *política* que se têm, efetivamente, a atuação de um *grupo de interesses*. Por isso, afirma Browne, assume importância o *defensive political game*, por meio do qual os grupos de pressão buscam atrair membros *alertando-os para os riscos que correm*, uma vez que mais pessoas respondem ao medo da perda do que em função da esperança de uma política pública mais vantajosa (Browne, 1998:23).

Essa abordagem é corroborada pela atuação dos *policy watchdogs*, que são uma característica essencial do sistema estadunidense: trata-se de entidades que atuam como “fiscais” da ação governamental em diversas áreas e exercem a função de análise e vigilância das políticas que possam vir a contrariar interesses de seus membros.

A partir do início dos anos 1970, multiplicaram-se os grupos cívicos e organizações não governamentais atuando como *watchdogs* e críticos da condução dos negócios públicos e dos eleitos ou nomeados para dirigir o governo. Entre os exemplos

---

porque, como regra, o financiamento se dá por meio do estabelecimento de instrumentos de cooperação através dos quais os grupos executam atividades que fazem parte dos objetivos políticos das agências.

mais significativos estão o *Common Cause*, o *Public Citizen*, o *Center for Public Integrity* e o *OMB Watch*.

O *Common Cause*, organização não lucrativa e não partidária fundada em 1970 por John V. Gardner que atua como *lobby* político em defesa do controle dos gastos eleitorais e da maior *accountability* governamental, tem atualmente mais de 250.000 membros, e como lema “*Holding Power Accountable*”<sup>147</sup>. Ao longo de sua existência, apoiou e patrocinou iniciativas para criar leis de transparência (*sunshine laws*) e combater a corrupção, mediante a vedação de que membros do Congresso recebam presentes ou pagamentos por palestras de grupos de interesse, e para obrigar lobistas a prestar contas de suas atividades. O *Public Citizen*, entidade fundada em 1971 por Ralph Nader, um dos maiores ativistas dos direitos civis e dos consumidores nos EUA, por sua vez, atua como *grupo de interesse público* com foco em assuntos relativos ao direito do consumidor, especialmente segurança de alimentos e remédios, assistência médica e conservação de energia. Um de seus “braços” é o *Congress Watch*, que monitora o governo com foco em *accountability*, reforma do financiamento de campanhas, educação e pesquisa da mídia. O *Center for Public Integrity*, criado em 1990, combina metodologias da ciência política e técnicas de jornalismo investigativo na pesquisa e elaboração de relatórios sobre assuntos como contribuições em campanhas eleitorais, regulação de pesticidas, privacidade do cidadão frente às tecnologias de informação e comunicação, etc. O *OMB Watch*, fundado há mais de 20 anos com o objetivo de promover transparência e *accountability* governamental e maior participação dos cidadãos no processo decisório, é um dos mais importantes grupos de interesse que buscam influenciar as decisões governamentais na área de regulação, e tem foco na atuação do *Office of Management and Budget* e sua atuação como órgão responsável pela proposta orçamentária e

<sup>147</sup> Sobre a atuação desse que é um dos mais importantes grupos de interesse público nos EUA, ver McFARLAND, Andrew S. **Common Cause: Lobbying in the Public Interest**. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1984. x + 212 p.

pela supervisão e acompanhamento da atuação das agências reguladoras. Tais instituições, cuja importância é cada vez maior na atualidade, são atores centrais no *defensive political game* mencionado por Browne.

Também do ponto de vista dos gastos declarados pelos *lobbies* é possível dimensionar a força dos grupos de interesse nos EUA, em cada setor. Segundo Mahood, entre 1961 e 1965, ainda sob a vigência do *Federal Lobbying Registration Act* de 1946, os gastos com *lobby* declarados, agrupados por setores, apresentaram o seguinte perfil:

**Tabela 8 - Total de Gastos Reportados por Grupos de Interesse - EUA - 1961-1965**

Categoria	1961		1962		1963		1964		1965	
	Nº	Despesas Totais								
Empresariais	171	1.672.259	170	1.836.126	153	1.521.600	147	1.361.428	154	1.472.863
Cívicos	52	494.175	50	531.002	51	707.333	57	1.065.197	64	836.113
Empregados e Trabalhadores	40	892.569	37	945.206	36	1.130.124	33	945.071	31	1.094.783
Agricultores	22	367.238	22	412.524	21	405.849	23	365.472	25	419.634
Militares e veteranos	10	133.735	6	141.991	5	140.180	6	154.493	7	167.635
Profissionais	17	426.120	19	344.455	20	318.519	21	331.616	23	1.493.385
Total	312	3.968.096	304	4.211.304	286	4.223.605	287	4.223.277	304	5.484.413

Fonte: Mahood (1967:299), com base em *Congressional Quarterly Service*, "Legislators and Lobbyists".

Os dados utilizados por Mahood indicam, no começo dos anos 1960, período em que se iniciava a *advocacy explosion* nos EUA e o crescimento dos grupos cívicos, a predominância dos interesses econômicos, apesar da tendência demonstrada pela série histórica (em que o número dos grupos cívicos aumentou 23%, e seus gastos declarados 69%, enquanto houve uma redução no número e despesas dos grupos empresariais de 10 e 12%, respectivamente).

Já em 1996, com base nos dados declarados no primeiro ano da vigência do *Lobbying Disclosure Act* de 1995, os gastos apresentaram, segundo Baumgartner e Leech (2001), a seguinte distribuição:

**Tabela 9 – Total de Gastos Reportados por Grupos de Interesse – EUA – 1996**

Tipo de Grupo	Número de Grupos	Média de Gastos	Gastos agregados	% do total
Empresariais	543	849.197	461.113.715	56
Associações Comerciais	305	588.619	179.528.900	22
Associações Profissionais	128	464.865	59.502.776	7
Sindicatos	38	407.869	15.499.041	2
Grupos Cívicos e não lucrativos	191	369.410	70.557.318	9
Organizações Governamentais	20	135.694	2.713.895	0,3
Instituições	95	289.153	22.304.658	3
Ignorado	36	320.707	11.545.481	1
Total	1356	606.759	822.765.784	100

Fonte: Baumgartner e Leech (2001:1197). Considerados apenas organizações que mantêm sede em Washington e gastaram mais do que US\$ 20.500 em *lobby*. Não incluídos gastos de organizações que utilizam *lobby* por meio de empresas especializadas.

As diferenças verificadas entre os dois períodos, apesar da dificuldade em estabelecer comparações, tanto pelo critério de classificação adotado quanto pelo fato de os registros estarem sujeitos a regras e obrigações diferentes, permitem constatar que, com efeito, o movimento de crescimento dos grupos cívicos e ocupacionais foi contrabalançado, nos 30 anos seguintes, pelo crescimento dos grupos de interesses econômicos, que não somente não perderam a liderança numérica, como aumentaram a sua participação total de cerca de 59% (incluindo grupos empresariais e de agricultores) para em torno de 62%, e um aumento na participação de suas despesas no total de 37,6% para **78%** dos gastos totais declarados.

Dados apurados a partir dos registros disponíveis no Senado, relativos ao período 2004-2006, por outro lado, evidenciam a diversidade e intensidade da atuação dos *lobbies* a partir do

número de entidades que atuam sobre cada órgão governamental, tanto no Legislativo quanto no Executivo, e os gastos declarados. Consideradas apenas as entidades que declararam gastos totais iguais ou superiores a US\$ 500.000 em cada ano, tem-se a seguinte distribuição numérica de entidades que atuaram no *lobby* junto a cada órgão, entre os principais a seguir relacionados:

**Tabela 10 – Entidades que exerceram atividades de *lobby* por órgão – EUA – 2004-2006**

ÓRGÃO	2004	2005	2006	Média
House of Representatives	363	386	231	327
Senate	364	386	232	327
Dept. of Treasury	154	138	73	121
Dept. of Commerce (DOC)	117	108	61	95
U.S. Trade Representative (USTR)	90	88	52	77
White House Office	90	92	55	79
Dept. of State (DOS)	80	92	50	74
Executive Office of Presidency	73	77	43	64
Dept of Transportation (DOT)	70	73	42	61
Dept. of Energy (DOE)	67	65	38	57
Dept of Labor (DOL)	65	61	27	51
Environmental Protection Agency (EPA)	64	74	39	59
Dept. of Defense (DOD)	58	65	36	53
Office of Management & Budget (OMB)	58	53	27	46
Federal Communications Commission (FCC)	53	49	32	45
Dept. of Agriculture (USDA)	43	41	23	36
Food & Drug Administration (FDA)	41	33	15	30
Securities & Exchange Commission (SEC)	37	25	17	26
Internal Revenue Service (IRS)	29	30	16	25
Federal Aviation Administration (FAA)	20	19	10	16
Federal Energy Regulatory Commission (FERC)	17	18	9	15
Federal Reserve System	17	19	10	15
Occupational Safety & Health Administration (OSHA)	10	9	4	7

Fonte: Senado dos EUA, 2007 ([http://sopr.senate.gov/cgi-win/m\\_opr\\_viewer.exe?DoFn=0](http://sopr.senate.gov/cgi-win/m_opr_viewer.exe?DoFn=0)). Elaboração: Autor.

Percebe-se, a partir desses dados, que o *foco* central – ou “centralizador” – do *lobby* nos EUA, para onde confluem os gru-

pos de interesse, é o Poder Legislativo. Nos anos de 2004 e 2005 – anos considerados típicos – atuaram no *lobby* junto a esse Poder mais de 360 grupos de interesse que investiram, individualmente, mais de US\$ 500.000 nessas atividades em relação a todos órgãos governamentais. No âmbito do Poder Executivo, considerada a média do período 2004-2006, onde 2006 figura como ano atípico em virtude do período eleitoral, apresentando redução média de 15% na intensidade dos contatos de *lobby*, aparecem como mais importantes *focos* do *lobbying* o Departamento do Tesouro, o Departamento do Comércio, o *United States Trade Representatives* e o Departamento da Defesa, com destaque, ainda para os órgãos da Presidência da República, como o *Executive Office*, o *Office of Management and Budget* e o *White House Office*, evidenciando a busca do atendimento de demandas nesses centros do poder decisório do Poder Executivo com maior intensidade do que nos órgãos setoriais. Por outro lado, o padrão de frequência da atuação dos *lobbies* em importantes instituições reguladoras demonstra a existência de clientelas firmemente estabelecidas, e reduzidas, que interagem com essas instituições.

Finalmente, com base nos mesmos dados, a Tabela a seguir ilustra a importância, em termos financeiros, dos grupos de *lobby* que atuam sobre as respectivas instituições públicas.

**Tabela 11 – Órgãos sobre os quais atuaram os *lobbies* e Gastos Totais Declarados – EUA – 2004-2006**

ÓRGÃO	2004	2005	2006
House of Representatives	1.152.780.714	1.357.398.558	795.690.982
Senate	1.154.260.714	1.356.289.865	804.010.982
Dept. of Agriculture (USDA)	117.284.589	230.791.093	80.804.493
Dept. of Commerce (DOC)	65.498.947	425.258.418	279.868.928
Dept. of Defense (DOD)	227.740.463	261.812.587	160.825.677
Dept. Of Energy (DOE)	246.412.595	42.742.809	168.741.808
Environmental Protection Agency (EPA)	243.209.625	359.256.332	171.460.704

Executive Office of Presidency	301.709.752	321.089.065	192.111.328
Federal Aviation Administration (FAA)	85.845.330	115.266.179	68.698.348
Federal Communications Commission (FCC)	241.224.945	305.961.638	166.454.014
Federal Energy Regulatory Commission (FERC)	61.189.031	62.365.263	40.109.296
Federal Reserve System	67.906.421	68.385.001	37.767.343
Food & Drug Administration (FDA)	165.265.179	210.315.360	65.170.070
Internal Revenue Service (IRS)	130.568.772	137.215.083	79.550.309
Dept of Labor (DOL)	240.204.450	326.575.474	144.462.306
Occupational Safety & Health Administration (OSHA)	46.795.362	32.240.831	13.849.225
Office of Management & Budget (OMB)	222.059.381	258.562.734	130.071.959
Securities & Exchange Commission (SEC)	151.541.491	118.333.745	73.702.341
Dept of State (DOS)	320.250.371	394.965.155	214.999.921
Dept of Transportation (DOT)	253.124.179	384.243.991	198.886.093
Dept of Treasury	547.211.378	592.879.579	317.562.583
U.S. Trade Representative (USTR)	375.332.108	341.359.746	230.420.066
White House Office	313.893.677	401.041.078	218.758.284

Fonte: Senado dos EUA, 2007 ([http://sopr.senate.gov/cgi-win/m\\_opr\\_viewer.exe?DoFn=0](http://sopr.senate.gov/cgi-win/m_opr_viewer.exe?DoFn=0)). Elaboração: Autor.

Considerados apenas os gastos declarados pelos grupos que aplicaram mais de US\$ 500.000 em 2004, 2005 e 2006 em atividades de *lobby*, e que podem ser considerados a “elite” do *lobby* em termos de poder econômico e os mais demandantes, tem-se que os quase 400 grupos que integram esse segmento aplicaram aproximadamente US\$ 1,36 bilhão em 2005. A presença intensa dos *lobbies* no Legislativo, onde atuaram em média 327 grupos altamente demandantes nos anos considerados, é um forte indicativo de que é bastante improvável que *algum* grupo que tenha exercido *lobby* sobre o Executivo tenha deixado de atuar na arena legislativa no mesmo período. Evidentemente, grupos específicos (*single issue groups*), que tenham interesses localizados ou relacionados a uma única agência governamental, e desde que sua atividade esteja submetida aos critérios legais de *disclosure*, exercerão o *lobby* apenas diante daquele setor ou agência e não devem ser desconsiderados na análise. Todavia,

uma descrição do número e variedade de contatos demandaria um esforço de consolidação muito maior, mas com pouca validade para a compreensão do sistema de pressão no que se refere ao seu nível de influência em sentido mais amplo.

A diversidade e complexidade do sistema de pressão nos EUA é um fator que dificulta enormemente a sua simplificação ou classificação, e a identificação de padrões de comportamento. Contudo, um importante esforço foi feito por Schlozman e Tierney (1986) que analisaram a forma de atuação e os objetivos de grupos de interesse nos Estados Unidos a partir da realização de entrevistas com cerca de 200 membros desses grupos, representando cerca de 7.000 organizações, e ainda mediante o estudo da atuação de 3.000 comitês de ação política (*Political Action Committees*), sintetizou as seguintes conclusões:

1. as causas mais relevantes e abrangentes são defendidas junto ao Legislativo, e a atuação mais intensa se dá em torno de objetivos menos específicos;
2. os grupos são extremamente organizados e se apoiam em sólida infraestrutura financeira e operacional;
3. os grupos adotam diferentes estratégias eleitorais, a fim de obter o comprometimento dos *decision-makers*;
4. inexistem, em regra, equilíbrios da atuação de grupos que se contraponem em relação a determinado objetivo;
5. a atuação é mais bem-sucedida quando voltada a bloquear a aprovação de novas proposições, e não quando voltada a promover ou obter a aprovação de novas leis;
6. quando não é possível o bloqueio, os grupos atuam com maior eficiência na tentativa de atenuar ou mitigar os efeitos da legislação em apreciação;
7. são fatores determinantes do êxito dos principais grupos de interesse: o apoio ou boa vontade da hierarquia da burocracia, a ação sinérgica da ação de outros grupos, a natu-

reza/repercussão pública do assunto envolvido e a disponibilidade de recursos.

A multiplicidade de pontos ou canais de acesso no sistema político e administrativo dos EUA evidenciada pelas Tabelas 10 e 11 é, segundo Truman, um fator que amplia o poder dos grupos de interesse. O sistema estabelece unidades descentralizadas e centros de poder mais ou menos independentes, pontos de vantagem a partir dos quais podem ser assegurados acessos privilegiados ao governo federal. Esses pontos estão dispersos ao longo da estrutura, incluindo não somente os órgãos de governo formalmente estabelecidos, mas também os partidos políticos em suas várias formas e as relações entre unidades governamentais e outros grupos de interesse.

Esses pontos-chave de decisão podem ser explicitamente estabelecidos no arcabouço legal, ou em “brechas” ou interstícios da estrutura formal, protegidos pelo costume ou pela semi-obscuridade, tanto em contatos ocasionais em eventos públicos ou nem tanto.

Nesse sistema, o acesso é, afirma Truman, uma decorrência do direito de petição assegurado pela Primeira Emenda, mas de fato ele não é equânime: confirmando a análise de Pendleton Herring elaborada em 1929, para Truman os políticos ligados a grupos proporcionam acesso mais fácil a alguns grupos do que a outros (Truman, 1971:265). É importante, ainda, o fato de que não basta a iniciativa da parte ao peticionar: a “cadeia” de relações que permitem que os interesses de um grupo possam ser levados ao conhecimento dos decisores políticos exerce um papel de destaque, o que confirma a validade da expressão “conhecer as pessoas certas”. Além do *status*, também é relevante o nível de organização do interesse, que lhe permite atuar de forma mais eficaz no estabelecimento de conexões com o governo que incluam seus pontos de acesso. Grupos altamente organizados, experientes, com *staffs* permanentes, situados próximos aos centros de decisão, são mais capazes de agir e reagir decisivamente do que outros. A coesão entre os membros do grupo, dando força

a sua demanda, também é necessária, assim como contribui para o sucesso a distribuição geográfica dos membros.

A variedade de pontos de acesso é apoiada por relações sustentadas a partir da doutrina da separação de poderes, relacionada ao sistema de freios e contrapesos, e no nível estadual e local a partir da prática comum de escolher um amplo leque de executivos públicos por meio do voto popular. Sendo o acesso a instituições do governo basicamente um problema de relacionamento com indivíduos que ocupam posições governamentais, grupos de interesse políticos inevitavelmente estarão preocupados com *quem* ocupará os postos de seu interesse. A falta de um Poder Executivo “unificado” é também um ponto importante: no nível federal, a simplicidade formal do Poder Executivo tem sido complicada pelas decisões da Suprema Corte que colocaram algumas agências, como as *Independent Commissions*, fora do poder do Presidente da República de demitir seus dirigentes, fragmentando o poder político no Executivo e ampliando os centros de decisão relevantes.

Nos EUA, com a ampliação da estrutura estatal, a ampliação das competências e papéis da Presidência da República, o *lobby* passou, também, a se diversificar e ampliar. Se, inicialmente, o foco principal e quase exclusivo era o Poder Legislativo, onde o processo legislativo se inicia e termina, atualmente muitos grupos de interesse passaram a considerar o Executivo um foco importante para sua atuação, em consequência do papel cada vez mais destacado desse Poder na definição das políticas. Como esclarece V. O. Key,

*“Pressure groups are at their most spectacular in their support of and opposition to legislation, but equally important are their continuous relationships with the administrative agencies of government. A group may be instrumental in obtaining the passage of legislation; it may follow through with pressure, aid, and encouragement to the agency charged with responsibility for enforcing the act. Legislation may be applied vigorously or otherwise, and the choice may not be unrelated to the concern of various groups about the matter. With the growing complexity of government legislative bodies have had to delegate authority to*

*administrative agencies to make rules and regulations. Administrators become legislator, and pressure groups inevitably direct their activities to the point at which authority to make decisions is lodged. Where power rests, there influence will be brought to bear” (Key, 1964: 138).*

A partir do Governo de Franklin Roosevelt, em cujo período consolidou-se o fortalecimento da Presidência da República nos EUA, e que é considerado o primeiro presidente a desenvolver uma relação clara com grupos de interesse, ocorreu um movimento de aproximação e ampliação de canais de acesso no âmbito do Executivo.

O padrão, segundo Cooper e Noland (2004:176), foi seguido pelos Presidentes Eisenhower, Truman e Kennedy, o qual, particularmente, estabeleceu um novo nível de interação e consultação com os grupos de interesse. O Presidente Lyndon Johnson fortaleceu consideravelmente essas conexões, ampliando o número de assessores responsáveis por manter ligações com grupos de interesse. No Governo Nixon, a expansão dos *liaisons staffers* focou-se menos na responsividade e mais na mobilização de grupos para apoiar as políticas governamentais.

Foi somente no Governo Ford, porém, que se organizou, na Presidência, o *Office of Public Liaison – OPL*, criado para interagir com os grupos de interesse. No período Carter, embora inicialmente tenha sido ainda mais ampliado o papel do OPL, ele teve que ser reduzido a partir de 1978, devido ao excessivo acesso e influência desses grupos sobre a agenda presidencial. Os períodos Reagan e George Bush foram marcados por uma atuação menor do OPL, mas o órgão institucionalizou-se como parte da Casa Branca, e os Presidentes reconhecem, asseveram Cooper e Noland (2004:177), o poder dos grupos de interesse e compreendem que seu êxito na Presidência pode depender de uma política coerente em relação ao acesso desses grupos. Por outro lado, a atuação do OPL, por meio de seus integrantes, pode dar margem a situações de captura ou conflitos de interesse, uma vez que muitos dos *liaisons* podem estar mais orientados a servir os interesses dos grupos com os quais estão relacionados do que

os do Presidente. No entanto, o papel do OPL tem sido relevante como um mecanismo para legitimar as decisões governamentais mediante o uso dos grupos de interesse para influenciar o público, além de contribuir para a construção de consensos, quando o Presidente usa o poder dos grupos de interesse para mobilizar forças em favor de metas e programas específicos. E, ainda, o OPL serve como uma forma de alcançar e contatar grupos que não são parte do *establishment* governamental. Finalmente, é uma forma de construir coalizões de apoios para o atingimento de metas de programas.

No âmbito da estrutura burocrática do Poder Executivo nos EUA, os *lobbies* geralmente buscam influenciar a burocracia participando de audiências públicas, mantendo encontros pessoais com os funcionários e ajudando-os a elaborar regras e regulamentos, ou participando de consultas públicas (*notice-and-comment procedure*), mas o relacionamento, no contexto mais geral do sistema de pressão, se dá em distintos graus, podendo ir da cooptação à captura, passando pela colaboração.

A influência dos grupos de interesse no sistema político dos EUA é, também, um tema controverso. Segundo avaliação da *Common Cause*, os grupos de interesse buscam seus interesses imediatos, e não o interesse geral, e exercem um forte domínio sobre as políticas públicas:

*The Special Interest State is a system in which interest groups dominate the making of government policy. These interests legitimately concentrate on pursuing their own immediate – usually economic – agendas, but in so doing they pay little attention to the impact of their agendas on the nation as a whole (Common Cause, apud Cigler e Loomis, 1998:3).*

Alguns estudos, porém, têm contestado essa visão.

Além do já citado estudo de Schlozman e Tierney (1986), Petracca (1992) considera que, apesar do consenso quase geral sobre a influência dos grupos de pressão no Legislativo dos EUA, essa influência não é assim tão relevante. Para corroborar sua tese, sustenta-se em diversos estudos de caso e pesquisas em-

píricas que mostram que os grupos de interesse são mais fracos em moldar a legislação do que os pluralistas afirmam, como demonstra o estudo realizado por Lawrence Chamberlain (1946) sobre 90 normas legais relevantes aprovadas pelo Congresso entre 1890 e 1945, segundo o qual os grupos de interesse dominaram as decisões em apenas sete casos, sendo três deles relativos a tarifas, e nenhum desses casos ocorreu após 1931. E, apesar do aumento do número de grupos de pressão nos anos 1940, a sua influência no Legislativo foi reduzida, e as razões para tanto foram o aumento do poder presidencial, a redução das medidas tarifárias, o crescimento dos trabalhadores como força de oposição aos interesses empresariais, e a transferência da preparação de leis do Congresso para a burocracia. Segundo o estudo de Chamberlain, o grande motor da legislação era, então, o próprio Congresso, visto que em apenas 20% dos casos a preponderância coube ao Poder Executivo.

Petracca observa que duas linhas principais de argumentação questionam a visão popular sobre a influência dos grupos de interesse.

A primeira é baseada em estudos de caso e pesquisas empíricas, entre os quais os realizados por Bauer, Pool, & Dexter (1963) e por Milbrath (1960), que consideram que os *lobbies* são fracamente financiados, mal gerenciados, fora de contato com o Congresso, e, na melhor das hipóteses, *marginalmente efetivos*, exercendo influência relativamente pequena em Washington.

Bauer, Pool & Dexter (1963, apud Wright, 1996:6) concluíram que os grupos de interesse estão longe de poderem ser considerados “onipotentes”, uma vez que enfrentam frequentemente escassez de recursos como pessoal, dinheiro, informação e tempo, o que os leva a concentrarem seus esforços em interações com congressistas com que já tenham afinidade de posição, e que a persuasão direta de congressistas que se opõem ou que não estão comprometidos com seus ideais constituem uma parte menor de suas atividades de *lobby*.

Com efeito, Wright (1996:5) ressalta também a conclusão de Milbrath (1960), obtida com base em 101 entrevistas com lobistas em Washington e 38 congressistas, de que os interesses organizados têm pequena influência sobre os resultados legislativos, porque a maioria do *lobbying* apenas reforça as posições dos legisladores, mas não as altera.

A segunda linha remete ao aporte teórico oriundo de Olson (1999), relativo à dificuldade dos grupos de se organizarem para perseguirem bens públicos e aos desafios para motivar e agregar seus integrantes de modo que os grupos precisam dedicar mais tempo para manter seus membros do que para influenciar as políticas públicas.

Petracca aponta como exemplo estudos realizados por Andrew McFarland, em que identifica a importância de forças opostas aos grupos de interesse, tais como as *issue networks*, os movimentos sociais e *patronos*, reforçando as conclusões de Walker (1983) e Graham Wilson (1992), segundo os quais os grupos americanos são menos organizados e menos influentes do que grupos de interesses econômicos na Europa Ocidental, e por Robert Salisbury, que identificou uma mudança de comportamento nos grupos de interesse, que passaram a enfatizar o seu papel de fontes de informação em lugar de buscar influenciar. Haveria, ainda, pouca evidência de que só grupos de interesse “ditam” os resultados do Congresso, como foi apontado por Latham.

Com base na análise do comportamento de grupos de interesse Petracca destaca que os estudos sugerem que os grupos são mais influentes na Câmara dos Representantes do que no Senado quando atuam para bloquear a entrada de temas na agenda do governo, em comparação à introdução desses temas, nos casos em que o nível de adesão parlamentar aos mesmos é baixo, ou quando é baixo o nível de visibilidade ideológica ou da campanha em torno do tema, ou quando o assunto está vinculado a uma *constituency* identificável, ou quando atrai campanhas de arrecadação de fundos e mobilização de voluntários, ou ainda

quando as posições contrárias são intensamente promovidas e defendidas por legisladores.

Na visão de Petracca, o aparente declínio da influência dos grupos de interesse conduz a um importante paradoxo sobre o sistema: enquanto a visão convencional sugere que um grande número de grupos de interesse com alta capacidade e diversificadas técnicas de influência devem resultar em maior influência para o sistema de grupos de interesse como um todo, a política dos grupos de interesse seria um exemplo de que ***mais pode ser menos***. Embora a influência dos grupos de interesse nas políticas governamentais seja incontestável e diversificada, e haja atualmente um sistema mais amplo de grupos de interesse do que havia até os anos 1970, esse sistema teria menos influência das políticas governamentais do que tinha então.

Há, assim, diferentes concepções sobre o papel e a influência dos grupos de interesse no campo das políticas públicas nos EUA, a maior parte, contudo, vislumbrando os aspectos positivos dessas entidades e dos *lobbies* como expressão do sistema democrático vigente naquele país, e cujas características e evolução histórica permitem identificar fortes diferenças em relação ao caso brasileiro. Antes disso, porém, é necessário aprofundar a abordagem de alguns aspectos do sistema político e administrativo dos EUA, na forma dos itens a seguir.

#### 4.3. Federal Advisory Committees

Segundo Mahood (1967:302), uma das abordagens formais do problema dos grupos de pressão é a representação funcional. Trata-se, na sua opinião, de uma abordagem essencialmente positiva, alternativa à da regulamentação dos *lobbies* para controlar suas atividades e a do fortalecimento da burocracia para melhor resistir a essas pressões, consideradas essencialmente negativas. A abordagem funcional enfatiza a utilização dos grupos de pressão dentro do sistema político e a contribuição que podem fazer, sendo comum nos países de tradição corporativis-

ta. Mahood usa, como exemplo, o caso francês, em que o Conselho Econômico e Social representa os mais importantes grupos de pressão econômicos e sociais do país, exercendo uma função consultiva e de aconselhamento em temas sociais e econômicos. Mahood defendia, então, a adoção dessa forma de representação funcional no sistema estadunidense, como forma de aproximar o governo e os grupos de pressão, dada a importância de sua influência e o seu papel no sucesso ou fracasso das políticas públicas em vários setores. No entanto, avaliava que havia pouca receptividade no sentimento público nos EUA para essa mudança na forma de relacionamento entre o Estado e os grupos de interesse.

Confirmando essa avaliação, Almond e Powell Jr. (1966:92) esclarecem, desde logo, que, tradicionalmente, os políticos e administradores, nos EUA, têm sido cautelosos e desconfiados quanto ao emprego de mecanismos institucionais de consulta entre as agências burocráticas e os grupos de interesse, o que levou a limitações ao estabelecimento de comitês e conferências para a consulta na implementação da legislação.

Ainda assim, e embora o sistema político dos EUA não seja considerado fundamentalmente vinculado quer ao corporativismo estatal quer ao corporativismo societal, há importantes manifestações de uma abordagem voltada à implementação de mecanismos de consulta e articulação de interesses que, em alguma medida, refletem as concepções corporativistas, ainda que submetida àquelas limitações.

Embora com restrições quanto ao papel das representações funcionais, nos Estados Unidos, as experiências de participação por seu intermédio são bastante expressivas, resultantes de uma cultura política pluralista que reconhece a organização e participação social como indissociáveis do conceito de democracia.

Sob essa perspectiva, é necessária uma abordagem e melhor compreensão do papel, composição e funcionamento dos *Federal Advisory Committes* como forma institucionalizada de

participação dos grupos de interesse no *policy-making process*, e vistos como um frequente e útil meio de oferecer ao Governo Federal assessoramento especializado, ideias e opiniões diferenciadas.

Embora a legislação mais recente sobre a matéria tenha sido editada no começo dos anos 1970, não se trata de uma inovação: o primeiro deles teria sido criado em 1794, e muitos foram criados durante o século XIX (Priest et alii, 1984:100). E desde 1863 registra-se a colaboração de *advisors* externos ao Governo com a finalidade de prestar-lhe assessoramento temporário, principalmente em temas científicos (Gill, 1940:411).

Pendleton Herring, em 1936, já defendia o emprego dos *advisory committees* como forma para assegurar a prevalência do interesse público, indispensável à preservação da democracia. A consultação, por meio do desenvolvimento sistemático de comitês de assessoramento, representando os diversos interesses industriais e comerciais e os então emergentes “interesses dos consumidores” e suas demandas em conflito seria uma das formas preferenciais para essa finalidade (Herring, 1936:252).

Em 1940, havia, segundo Gill (1940:412), 82 *advisory committees*, dos quais pelo menos 61 instituídos ao longo dos anos 1930, tendo o mais antigo ainda em funcionamento sido criado pelo Congresso em 1901. O crescimento, mais uma vez, deveu-se ao aumento da complexidade das tarefas desempenhadas pelo Governo e de suas decisões, além da ampliação de atividades que exigiam contatos próximos e frequentes entre os representantes de vários grupos afetados diretamente e a crença das agências governamentais nas vantagens de assegurar o apoio de grupos externos para interpretar as suas necessidades e atuar em sua defesa junto ao Congresso e outras agências do Executivo. Basicamente, tais comitês eram compostos por três tipos de “membros”: especialistas em temas técnicos, capazes de prestar assessoramento nesses assuntos; representantes de interesses especiais, capazes de opinar sobre os efeitos das ações governamentais sobre os respectivos grupos; e representantes de outras

agências governamentais, capazes de contribuir para as decisões com base em suas experiências de governo. Quanto à composição, tais comitês variavam em razão do tipo de membros, sendo os destinados a assegurar assessoramento na formulação de políticas mais amplas, como nas áreas de comércio, emprego, bem-estar, saúde e educação, constituídos por 24 a 60 membros (Gill, 1940:415).

Em fevereiro de 1962, a *Executive Order* nº 11.007<sup>148</sup> editada pelo Presidente John F. Kennedy estabeleceu, pela primeira vez, regras para a formação e o uso dos *advisory committees*, considerando, expressamente, os benefícios para as operações do Governo das informações, conselhos e recomendações obtidos através dos mesmos, mas, também, a necessidade de impor “padrões uniformes para os departamentos e agências governamentais a serem seguidos na formação e uso” dos comitês de forma que funcionassem “em consonância com as leis antitruste e de conflito de interesses”. Como regra básica, nenhum comitê poderia ser criado senão por lei ou um ato formal dos dirigentes das agências, destinado ao atendimento do interesse público em conexão com o desempenho das tarefas impostas aos departamentos ou agências por lei. Seu caráter, então, deveria ser somente consultivo, vedada a atribuição de natureza deliberativa. Previa, também, que, no caso dos *industry advisory committees* compostos predominantemente por membros de uma atividade ou grupo de atividades econômicas, deveriam ser “razoavelmente representativos” desse grupo de atividades, considerando o tamanho e a função das empresas na atividade, sua localização, afiliação e competitividade, e restrita a participação aos indivíduos ativamente engajados nas operações do setor. Cada comitê deveria ser conduzido, exclusivamente, por um funcionário *full time* do Governo.

<sup>148</sup> United States Of America. Executive Order 11007 PRESCRIBING REGULATIONS FOR THE FORMATION AND USE OF ADVISORY COMMITTEES. Disponível em <http://www.lib.umich.edu/govdocs/jfkeo/eo/11007.htm> em setembro de 2007.

Mesmo com tais prescrições, um grande número de comitês foi estabelecido sem a aprovação do Congresso: em 1972, havia no Governo Federal 1.485 *advisory committees*, dos quais, apenas 257, instituídos por lei (Mullins, 1981:5). Nesse ano, o Congresso aprovou o *Federal Advisory Committee Act* – FACA, tendo como objetivo principal disciplinar a criação de comitês, *boards*, comissões, conselhos e outros grupos similares destinados a assessorar ou aconselhar órgãos e agências do Poder Executivo. O FACA estabeleceu, para tanto, a seguinte definição de *advisory committee*<sup>149</sup>:

*“The term ‘advisory committee’ means any committee, board, commission, council, conference, panel, task force, or other similar group, or any subcommittee or other subgroup thereof (hereafter in this paragraph referred to as ‘committee’), which is – (A) established by statute or reorganization plan, or (B) established or utilized by the President, or (C) established or utilized by one or more agencies, in the interest of obtaining advice or recommendations for the President or one or more agencies or officers of the Federal Government, except that such term excludes (i) the Advisory Commission on Intergovernmental Relations, (ii) the Commission on Government Procurement, and (iii) any committee which is composed wholly of full-time officers or employees of the Federal Government.”*

Segundo Balla e Wright (2001:802), um dos principais propósitos da legislação foi o de reduzir a dominação empresarial nos *advisory committees*, e, ao mesmo tempo, facilitar a participação de ambientalistas e outras representações de interesses públicos. Conforme o *Government Accountability Office* (GAO, 2004), a aprovação do FACA foi uma resposta a dois problemas principais: a proliferação de comitês sem a adequada revisão, supervisão e *accountability* e a excessiva influência de certos interesses especiais sobre os decisores nas agências federais.

Além disso, o FACA visava estabelecer um limite para a criação desses comitês, mantendo apenas os que fossem necessários, extinguir os desnecessários e desenvolver padrões e

<sup>149</sup> In *Federal Advisory Committee Act with Amendments of 1997*. Disponível em <http://steab.org/docs/facaAmendments1997.pdf>

procedimentos. Repetindo o princípio adotado pela *Executive Order* 11.007, determinava que as atividades dos comitês fossem limitadas a funções consultivas (*advisory only*), e visava ainda assegurar que o Congresso e a sociedade estivessem cientes das atividades desses comitês e como os recursos públicos a eles destinados eram gastos.

Apesar de serem integrantes do Poder Executivo, os comitês estão quase integralmente sujeitos à deliberação do Congresso quanto à sua existência ou continuidade. O FACA permite, expressamente, que no exercício de suas funções de revisão legislativa, os comitês do Senado e da Câmara dos Representantes exerçam uma contínua revisão das atividades de cada *advisory committee* sob sua jurisdição, para determinar quais devem ser abolidos ou fundidos, quais responsabilidades devem ser revistas, ou ainda se desempenham funções necessárias, ainda não realizadas por outros.

Em geral, os comitês são criados na legislação de origem dos mais importantes programas, com a função de prover informação e aconselhamento às agências federais, especificando o direito de participação para categorias gerais de interesse. Os comitês do Congresso, ao apreciar propostas de legislação, criando *advisory committees*, devem zelar para que as funções desses comitês sejam adequadamente definidas e que a sua composição assegure participação equilibrada dos pontos de vista a serem representados e das funções a serem exercidas. Devem, ainda, determinar medidas para assegurar que o assessoramento e as recomendações dos comitês não sejam impropriamente influenciados pela autoridade que designa seus membros, ou por qualquer interesse específico, a fim de assegurar sua independência de julgamento. Cabe-lhes, ainda, determinar a data da conclusão dos relatórios, a sua duração, a publicação dos relatórios e outros materiais, e assegurar que os comitês tenham adequado apoio administrativo e recursos para custear suas reuniões e despesas.

A fim de atender à necessidade de *accountability* dos comitês, o Congresso determinou diversos requisitos de transpa-

rência, incluindo comunicação prévia das reuniões, reuniões abertas, e publicidade dos documentos. Os assuntos sob sua consideração, além disso, deveriam ser determinados pelo dirigente, agência ou oficial envolvido.

Desde então, essa Lei cobriu a criação e funcionamento de mais de 3.900 *advisory committees*, compostos por aproximadamente 516.000 membros, embora, nos Governos Carter e Reagan, tenha havido uma redução no seu número visando à redução de despesas.

Nos anos 1990, o Poder Executivo expandiu o emprego dos *advisory committees* para ampliar a participação de comunidades locais, estados e governos tribais, alterando, assim, a ênfase até então dada no processo de decisão em nível nacional. Contudo, durante o Governo Clinton, a *Executive Order n.º 12.838*, de 1993, determinou que as agências reduzissem em um terço o número de *advisory committees* criados por deliberação das próprias agências, e submeteu a criação de novos comitês à aprovação prévia do Diretor do *Office of Management and Budget*.

Por fim, em dezembro de 1997, o FACA sofreu alterações mediante emendas, a fim de melhor definir seu escopo, excluindo de sua aplicação os comitês compostos exclusivamente por funcionários federais.

Ao longo da vigência dessa legislação, os *advisory committees* tem-se tornado uma parte integral dos processos empregados por algumas agências para cumprir suas missões, como o *National Institute of Health (NIH)*, a *Food and Drug Administration (FDA)*, a *National Science Foundation (NSF)* e o *National Endowment for the Arts (NEA)*, os quais abrigam comitês que desempenham funções críticas para satisfazer procedimentos e protocolos administrativos, além de prover aconselhamento e recomendações.

Os comitês, *boards*, conselhos, conferências, painéis e outros tipos de *advisory committees* regidos pelo FACA são considerados o principal mecanismo pelo qual esforços colaborativos

no processo decisório na área de regulação são implementados, e por meio do qual é buscada a construção de consensos em diversos setores da Administração Pública nos EUA. Como órgãos externos de exame e aconselhamento, têm servido a um amplo leque de necessidades, como examinar e emitir pareceres sobre situações de emergência como o acidente com o ônibus espacial *Challenger* e o acidente de *Three-Mile Island* ou, ainda, avaliar assuntos relacionados à segurança e informação na aviação. As agências governamentais têm utilizado esses comitês, ainda, como parte de suas iniciativas para aperfeiçoar os serviços aos usuários, e aumentar a participação do público em decisões que afetem comunidades locais. Em alguns casos, têm sido considerados formas de subgovernos em áreas de políticas públicas em que sua influência é maior (Priest et alii, 1984).

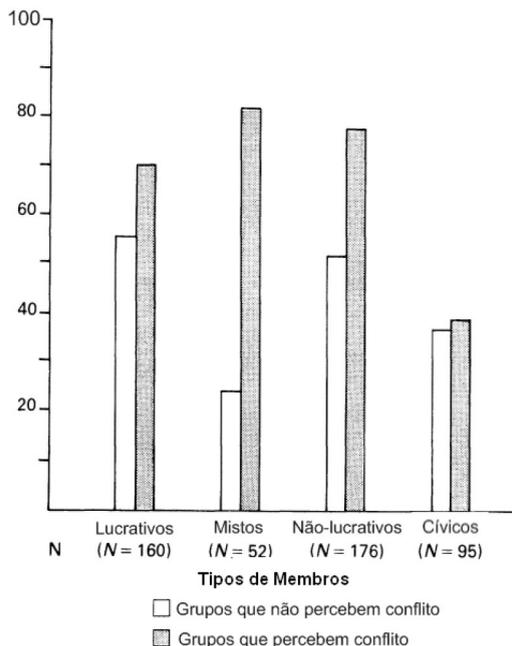
Dados apurados por Priest et alii (1984), relativos à composição de *advisory committees* em 1973 e 1977, permitiram identificar uma predominância da representação de interesses empresariais na composição desses comitês, além de poderem constituir-se em uma “base para o clientelismo”. Os *committees* serviriam, frequentemente, como um mecanismo para trocas clientelistas entre interesses privados específicos e agências, atendendo ao duplo interesse: de um lado, provendo aos interesses privados os benefícios, serviços e proteção oferecidos pelas agências e seus programas e, às agências, o “capital político” proporcionado pelo interesse privado para o crescimento e proteção da agência (Priest et alii, 1984:101). Além disso, as representações empresariais e suas elites – aferidas pela participação, em *advisory committees*, dos *chairmen*, presidentes e executivos de 200 grandes empresas – detinham forte presença nos comitês nos dois anos considerados pela pesquisa: em 1973, nada menos do que 50% dos grandes bancos, e 81,3% das grandes indústrias tinham executivos presentes em comitês; em 1977, durante o Governo Carter, um número ainda expressivo (33,3% e 58,2%, respectivamente) de executivos das 200 maiores empresas participavam desses comitês. As grandes empresas estavam repre-

sentadas nos comitês da maioria dos departamentos e agências reguladoras em cada ano considerado. A redução verificada entre 1973 e 1977 é, segundo Priest et alii (1984:109), uma das consequências do FACA, que teria, efetivamente, contribuído para a redução da assimetria.

Complementando essa análise, Gais et alii (1984), a partir dos dados coletados por Walker em 1980, relativos a grupos de interesse com representação em Washington, excluídos sindicatos e empresas, identificaram uma interessante diferenciação no acesso desses grupos aos *advisory committees*.

Segundo os dados apurados, os grupos que identificam estarem engajados em conflitos com grupos opositores são mais propensos a adotar o acesso institucionalizado como tática para a solução de seus problemas, o que indicaria que os conflitos entre os grupos tendem a ampliar os esforços formais de consulta. Já os grupos ocupacionais de todos os tipos são, em geral, mais propensos a aproveitar níveis maiores de acesso institucionalizado do que os grupos cívicos. Por fim, conforme o Gráfico 7, os dados indicam que as diferenças entre os percentuais de acesso e participação nesses comitês não são significativas, havendo uma certa tendência à absorção dos grupos cívicos no acesso institucionalizado.

**Gráfico 7 – Percentagem de grupos com acesso institucionalizado por tipo de composição – EUA – 1980**



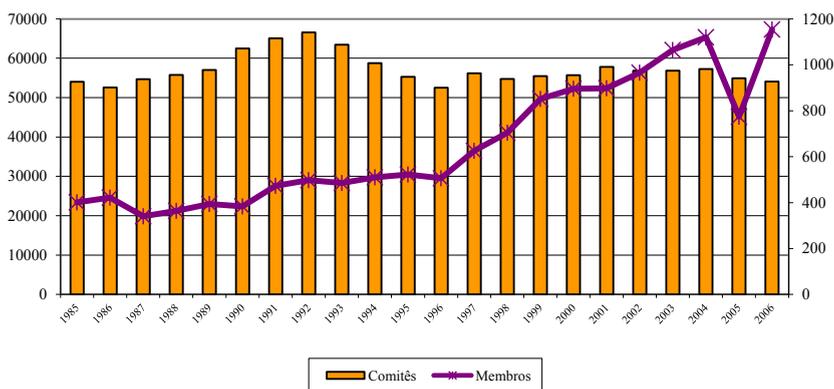
Fonte: Gais et alii (1984:174)

Anualmente, o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso um relatório das atividades, *status* e mudanças na composição dos *advisory committees* existentes durante o ano fiscal anterior. O relatório deve identificar os comitês, a data e a autoridade concedida para sua criação, a data de término de suas atividades ou para apresentar seu relatório, suas funções, e referir-se aos relatórios submetidos, e uma declaração sobre a continuidade do comitê, as datas de suas reuniões, o nome e a ocupação de seus membros e o total de custos estimados despendidos em suas atividades. Devem também ser identificados os comitês extintos pelo Presidente, e, no caso dos comitês instituídos por lei, uma lista daqueles que considera que devam ser extintos.

Conforme Long e Beierle (1999), a evolução do número de comitês instituídos e mantidos a cada ano, desde 1985, é um indicativo do seu emprego progressivo. Até 1992, houve um crescimento do número de comitês, que chegou a ser de 1.141; nos anos seguintes, dada a orientação de redução de gastos, o número sofreu queda até 1996 (900), estabilizando-se, na década seguinte, em uma média de 960. Segundo os relatórios anuais da *General Services Administration* – GSA, os dados relativos ao exercício encerrado em 2006, indicam a existência de 927 comitês, sendo que 44 deles, foram criados no ano fiscal a que se refere o relatório. No mesmo período, foram encerradas as atividades de 43 comitês.

Já o número de membros atuantes em cada ano, não experimentou queda no período, senão em 2005, e mais que dobrou no período de 20 anos, como demonstra o gráfico a seguir:

**Gráfico 8 – *Federal Advisory Committees* em funcionamento no ano – EUA – 1985-2006**



Fonte: General Services Administration, Annual Report of the President on Federal Advisory Committees, FY 1985-2006. Disponível em <http://fido.gov/facadatabase/PrintedAnnualReports.asp>. Elaboração: Autor.

Quanto à natureza da autoridade dos comitês existentes em 2006, 423 foram criados diretamente por leis aprovadas pelo Congresso; outros 196 tiveram a sua criação autorizada por lei,

e outros 276 foram criados por atos internos de agências governamentais, também autorizadas por lei. Apenas 35 surgiram por ato do Presidente da República, sem previsão legal expressa. Do total, 28 comitês foram criados para atividades “ad hoc”, enquanto 902 têm caráter permanente ou contínuo, e 45 foram criados por designação do Presidente para tarefas específicas.

Quanto ao campo de atuação, 128 comitês têm assuntos ou políticas nacionais como sua competência; outros 266 são classificados como não científicos, e 217 como técnicos e científicos. Havia ainda 92 destinados a revisão de benefícios (*grant review*), e 1 para negociações de assuntos regulatórios, enquanto 196 foram constituídos para outras funções. Foram concluídos, no ano referido, 991 relatórios, e realizadas 7.101 reuniões.

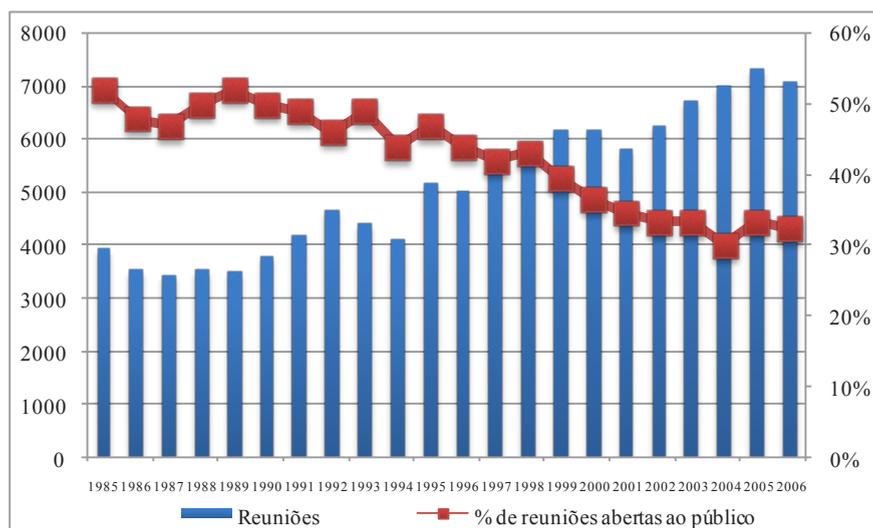
O FACA prevê que as reuniões dos comitês devem ser abertas. Exceto quanto o Presidente determine de outra forma, por razões de segurança nacional, as reuniões devem ser convocadas e divulgadas com antecedência. Pessoas interessadas são autorizadas a comparecer, ou apelar, ou apresentar declarações perante os comitês, sujeitas a regras razoáveis estabelecidas pelo administrador responsável. Registros, relatórios, transcrições, minutas, papéis de trabalho, rascunhos, estudos, agendas e outros documentos preparados para os comitês devem também ser disponibilizados para inspeção, consulta e cópia do público. Em cada reunião, deverá haver um oficial do Governo, designado para secretariar ou atender as reuniões, sendo vedada a realização de reuniões, sem a sua presença e que a agenda dessas reuniões tenha sido por ele aprovada.

O critério para a realização das reuniões fechadas é o previsto no *Government in the Sunshine Act – GITSA, de 1976*: situações em que as discussões envolvam informações sigilosas ou que digam respeito a privacidade de indivíduos, entre outras.

No ano fiscal 2006, entre as reuniões realizadas, 2.299 foram abertas ao público (32% do total), e 4.528 fechadas; outras 274 foram parcialmente fechadas. No entanto, agências como o

Departamento de Saúde e Serviços Humanos (*Health and Human Services – HHS*), e a *National Science Foundation (NSF)*, realizaram um significativo número de reuniões fechadas. Excluídas essas três agências, 88% das reuniões realizadas pelas demais foram abertas ao público. Esse dado confirma, porém, a tendência observada no período 1985-2006 de que, apesar do aumento do número de reuniões anuais, um percentual cada vez menor dessas reuniões têm sido aberto ao público, como mostra o Gráfico a seguir:

**Gráfico 9 – Federal Advisory Committees – Reuniões Realizadas (totais e abertas) – EUA – 1985-2006**



Fonte: General Services Administration, Annual Report of the President on Federal Advisory Committees, FY 1985-2006. Disponível em <http://fido.gov/facadatabase/PrintedAnnualReports.asp>

Do ponto de vista de sua contribuição para a governança, relatório de desempenho dos *advisory committees*, obtido a partir das respostas de 671 comitês e seus membros, aponta para uma avaliação positiva da atuação desses comitês, como mostra a tabela a seguir:

**Tabela 12 – Efeitos relevantes associados aos *Advisory Committees* – EUA – 2007**

EFEITOS	Sim	%
Confiança no Governo	335	49.9
Aumento na satisfação dos usuários	308	45.9
Avanços na pesquisa científica	302	45.0
Melhorias na saúde e segurança	295	44.0
Implementação de requisitos legais ou regulatórios	292	43.5
Melhoria na prestação de serviços	259	38.6
Mudanças relevantes nas políticas públicas	256	38.2
Distribuição eficiente de benefícios	170	25.3
Outros	107	15.9

Fonte: General Services Administration. FY 2007 Performance Measures Totals Report. Disponível em <http://www.fido.gov/facadatabase/rptacrformtotal.asp>

Esses comitês produziram, até 2006, um total de 680.618 recomendações. Desse total, porém, um pequeno número – cerca de 7% – foi efetivamente considerado ou integralmente implementado pelas agências governamentais. Outro 1% é considerado como tendo sido ou que virá a ser parcialmente implementado. Entre os principais resultados dessas propostas, conselhos ou recomendações dos comitês, apontam-se reorganização de prioridades (48,9%), realocação de recursos (35,3%), edição de novas regulações (20,6%) e de novas legislações (9,8%) e, por fim, a aprovação de benefícios (20,9%).

Apesar do baixo aproveitamento, os *advisory committees* são, segundo Balla e Wright (2001:810-811), instâncias potencialmente importantes de participação dos grupos de interesse no *policy-making process*, e têm um papel substitutivo em relação ao dos atores eleitos no sistema representativo: quando os grupos de interesse participam no processo de indicação dos membros dos Comitês, o Congresso não precisa intervir para assegurar a representação de interesses diante das agências. Por outro lado, o processo é desenhado para assegurar que grupos

vencedores na arena legislativa continuem vencedores na arena administrativa. Dessa forma, as arenas decisórias ou negociais internas ao Poder Executivo, de caráter neocorporativo e voltadas à implementação de instrumentos de democracia participativa, teriam o caráter de reforçar distorções já verificadas na arena decisória do poder Legislativo, onde a força dos interesses econômicos é, segundo autores como Lowi (1979), muito maior do que a dos demais segmentos da sociedade.

Ademais, para Balla e Wright o resultado desses processos de consulta e participação depende não apenas da representação de interesses, mas também dos procedimentos empregados para agregar preferências representadas na política pública, revelando, assim, a importância dos mecanismos institucionais adotados: à medida que as agências e departamentos têm a *liberdade* de selecionar os candidatos para os cargos nos comitês, acolhendo ou não as indicações e apoios dos grupos de interesse, reduz-se a possibilidade de que o Congresso possa, através dos comitês, exercer o controle sobre as decisões tomadas no âmbito burocrático. Por outro lado, o apoio ou endosso dos grupos organizados com metas políticas claras na indicação dos membros dos *advisory committees* é um critério relevante para a escolha desses membros (Balla e Wright, 2001:800).

Dessa forma, embora os *committees* não sejam instâncias estabelecidas estritamente conforme o modelo neocorporativista, há uma clara aproximação entre esse modelo e o empregado pelas agências para definir a sua composição, à medida que *ao acolherem às indicações apoiadas ou promovidas pelos grupos de interesse*, as agências acabam tendo reduzidas as oportunidades para o uso de sua discricionariedade e *preservando os interesses representados na arena legislativa e suas influências sobre as políticas públicas*.

No entanto, existem também fatores, no desenho dos *advisory committees* e seu funcionamento, que exercem efeitos “intimidatórios” (*chilling effects*) que comprometem o objetivo principal de ampliar a participação no processo de definição

de políticas. Embora, segundo Long e Beierle (1999), os comitês cumpram a sua finalidade de proporcionar ao governo um meio relativamente barato e “neutro” de prover aconselhamento e ampliar a *accountability*, as barreiras impostas pelo FACA têm também limitado ou impedido a participação em alguns casos. A formatação *top-down* dos comitês tem produzido barreiras à participação, em virtude dos custos impostos aos grupos e seus membros, afetando particularmente entidades voltadas às políticas no nível local.

As restrições e dificuldades para a criação de novos comitês são, também, vistas como um fator limitador. Especialmente na área ambiental, as agências governamentais restringem o acesso das entidades não participantes de comitês ao processo decisório, sob o argumento de que os procedimentos legais são impeditivos, e optam por não promover interações com grupos de interesse em reuniões *ad hoc*. Assim, qualquer *fórum* que não seja regido pelo FACA seria considerado *illegal* e, portanto, proibido. Estudo realizado pelo *General Accounting Office* em 1998 constatou que, de 19 agências pesquisadas, seis haviam decidido não receber ou solicitar *inputs* de forças de trabalho, grupos de trabalho, fóruns públicos ou outros tipos de organizações externas em vista da possibilidade de disputas judiciais em razão de descumprimento do FACA. No entanto, desde 1997 a Suprema Corte firmou jurisprudência julgando que o FACA somente se aplica aos comitês, *boards*, conselhos e outras formas *estabelecidos* por leis ou regulamentos, não impedindo, assim, que outros mecanismos de consulta não sujeitos ao FACA sejam empregados para recolher aconselhamento ou recomendações pelo Presidente ou outras autoridades. Dessa forma, a Suprema Corte ratificou a jurisprudência firmada desde 1978 por tribunais inferiores, segundo a qual os grupos de interesse e seus membros continuavam *livres para comunicar suas visões aos administradores, e continuavam livres para exercer o lobby sobre as agências governamentais*.

As conclusões extraídas por Long e Beierle sobre o funcionamento dos *Federal Advisory Committees* são positivas, em sua maioria: eles cumprem, primeiramente, o seu papel enquanto instituições destinadas a limitar a influência indevida dos interesses especiais em comitês destinados a assessorar o governo, tornando também o seu funcionamento *accountable* para os não membros. São também instituições sem equivalente para auxiliar o governo a obter uma compreensão mais profunda das preferências e preocupações dos *stakeholders*. Eles podem, ainda, contribuir para educar os seus membros e promover a educação do público mais amplo e proporcionar uma oportunidade para a observação e participação na articulação de valores, preferências e alternativas de políticas através do seu processo de desenvolvimento. Finalmente, contribuem para fortalecer a confiança no governo e reduzir os conflitos entre os diferentes grupos de interesse.

Todavia, há também problemas que devem ser considerados, entre eles os já apontados *chilling effects*, particularmente os constrangimentos e as limitações a uma participação mais ampla. Em síntese, concluem Long e Beierle que os *advisory committees* são propensos a permitir a representação tradicional pluralista, inclusive com os grupos de interesse disputando posições, do que um modelo de democracia direta, mas subordinados a previsões legais que, além de prevenir a influência indevida, visam assegurar que todos os interesses sejam bem definidos e envolvidos e que seja assegurada a *accountability* pública mediante regras de transparência.

#### 4.4. Political Action Committees

As características do sistema político estadunidense, particularmente do sistema eleitoral, são também importantes para intensificar a influência dos grupos de interesse e do poder econômico, situação que tem demandado inúmeras reformas desde os anos 1970.

Um exemplo dos instrumentos empregados pelos grupos de interesse, e cuja natureza e utilização ratificam a abordagem elitista é a proliferação dos *Political Action Committees* – PACs, figura que, embora existente desde 1944, assumiu maior relevância a partir de 1974, com a aprovação do *Federal Election Campaign Act* – FECA.

Os PACs são entidades políticas que arrecadam e destinam recursos para campanhas políticas, embora não possam fazer propaganda política direta de um candidato. Podem ser criados e financiados por empresas ou por grupos de interesse, com finalidade e natureza ideológica (como o *League of Conservation Voters*, o *Republicans for the Environment*, o *AFL-CIO COPE Political Contributions Committee* e o *National Right to Life Political Action Committee*). O papel dos PACs é especialmente relevante se considerarmos válida a proposição de Grossman e Hellpman (2001), segundo a qual os grupos de interesses “especiais”, ou seja, aqueles cujos interesses não coincidem, necessariamente, com o do conjunto da sociedade, contribuem para os partidos e os políticos, visando influenciar as suas decisões. Segundo essa proposição, os favores políticos são direcionados para os *lobbies* que oferecem, na disputa pela influência, os maiores “lançes”, e os *outcomes* das políticas públicas refletem a disposição dos *lobbies* a pagar por eles. O modelo considera que, nesse relacionamento, os grupos de interesse convertem-se, em *principais*, em relação aos políticos, que são os *agentes* (Grossman e Hellpman, 2001:249).

Existem atualmente, nos EUA, mais de 4.000 PACs, e embora nem todos os grupos de interesse estejam vinculados a PACs, a maior parte dos PACs é associada a grupos com interesses específicos (*single issue groups*), como aborto ou direitos trabalhistas, e constitui-se em um de seus instrumentos de atuação.

Os primeiros PACs surgiram num contexto em que o Congresso aprovara normas para reduzir as possibilidades de que funcionários do governo e sindicatos pudessem influenciar as eleições a partir de suas contribuições. Em 1939 e 1940, duas

Leis – *Hatch Acts* – limitaram as contribuições desses dois segmentos para campanhas políticas a US\$ 5.000, para qualquer tipo de candidatura ou comitê federal, sob a justificativa de combater o sistema de patronagem. Outras leis foram aprovadas para restringir a atuação sindical, como o *Smith-Connally Act*, de 1943, que, sob pretexto de assegurar o esforço de guerra, proibiu greves e restringiu campanhas sindicais para arrecadação de fundos, e a Lei Taft-Hartley, de 1947, que tornou as provisões da Lei Smith-Conally permanentes. Assim, nem sindicatos nem empresas poderiam contribuir para campanhas federais.

Dessa forma, em 1943, para contornar a vedação legal, o *Congress of Industrial Organizations* – CIO criou o que foi então chamado de *CIO-Political Action Committee*, legalmente independente da entidade sindical, mas a ela filiado. Os PACs, assim, como destaca Graziano (2007), *são uma criação do movimento sindical dos EUA*.

No entanto, com o tempo, a situação inverteu-se, e, atualmente, os PACs sindicais são pouco expressivos no contexto geral.

A sua atratividade está relacionada com o sistema de eleições presidenciais, composto por duas fases. A primeira delas são as eleições primárias para os candidatos à Presidência, sendo essa fase do processo, em vista da baixa participação do eleitorado, pouco representativa. A segunda é a eleição do colégio eleitoral que elege, diretamente, o Presidente.

A preocupação com o colégio eleitoral resulta do fato de que o Presidente da República não é eleito pelo voto direto e majoritário dos eleitores, como ocorre no Brasil, mas através do *plurality voting system*, cujo princípio é o *winner-takes-all*. Nesse sistema, o Presidente é eleito pelos votos de um colégio eleitoral em bases estaduais, ou seja, o candidato que alcançar a maior número votos no Estado, ainda que inferior à maioria absoluta, leva todos os votos para o colégio eleitoral, mas com o compromisso “tácito” de todos os delegados ao colégio eleitoral

votarem no candidato que obtiver o maior número de delegados eleitos<sup>150</sup>. Trata-se de regra que vale para a quase totalidade dos Estados, à exceção de estados com peso pequeno na eleição (Maine e Nebraska).

No entanto, cada ciclo eleitoral tem levado a um aumento da necessidade de recursos para financiamento de campanhas, assim como tem prolongado o período de duração das campanhas eleitorais. Ademais, a estratégia eleitoral é determinada por duas dinâmicas: o colégio eleitoral e a necessidade de mobilização durante a campanha.

O financiamento de campanhas é um item de destaque, e controverso, na política dos EUA, em vista da garantia de liberdade de expressão contida na Primeira Emenda. Mas, por outro lado, a associação com o problema da corrupção, decorrente de contribuições ilimitadas de indivíduos e organizações, levou à aprovação de leis para regular o financiamento de campanhas desde 1867, embora as mais importantes tenham surgido a partir de 1971.

*O Federal Election Campaign Act – FECA*, de 1971, foi aprovado com o propósito de reduzir os custos das campanhas eleitorais e superar a fragilidade das leis anteriores, e afetou a regulamentação do financiamento de campanhas de dois modos principais: limitou a soma de dinheiro que cada candidato poderia doar para a própria campanha, impondo também limites aos gastos dos candidatos com propaganda na televisão, e determinou que os comitês partidários deveriam fornecer relatórios

---

<sup>150</sup> Na história das eleições presidenciais norte-americanas, em apenas quatro ocasiões (1824, 1876, 1888 e 2000) o candidato eleito não foi o que obteve a maioria do voto popular. À exceção de 1824, em que quatro candidatos do mesmo partido (*Democratic-Republican*) disputaram o pleito, e em que Andrew Jackson obteve a maioria simples, mas não a maioria absoluta de votos, tanto na eleição popular quanto no colégio eleitoral, tendo a eleição sido decidida pela *House of Representatives* em favor de John Quincy Adams, nas três demais situações o colégio eleitoral resultante favoreceu o segundo colocado no cômputo do voto popular. Em todas as outras, houve coincidência entre o candidato que teve a maior votação popular e aquele eleito no colégio eleitoral.

trimestrais sobre as contribuições e gastos de campanha, identificando cada contribuição ou despesa superior a US\$ 100, além de determinar que quaisquer contribuições iguais ou superiores a US\$ 5.000 fossem registradas em 48 horas do seu recebimento.

Os resultados do FECA de 1971 apareceram já na eleição de 1972: os gastos registrados pelos candidatos federais foram de US\$ 89 milhões, contra apenas US\$ 8,5 milhões declarados na eleição de 1968, revelando as falhas da legislação anterior quanto à transparência dos gastos. Mas, apesar dos limites estabelecidos, a nova lei não se revelou suficiente. O escândalo Watergate e abusos na campanha de 1972 levaram o Congresso a aprovar, em 1974, uma nova lei, emendando a anterior, de modo a estabelecer uma legislação mais completa.

A Lei de 1974, vetada pelo Presidente Gerald Ford, e cujo veto foi derrubado pelo Congresso, estabeleceu requisitos de transparência mais rigorosos e limites mais estritos para as contribuições políticas, inclusive de gastos partidários em favor de candidatos. Foi também criada uma nova agência federal para administrar e assegurar o *enforcement* da nova legislação, a *Federal Election Commission – FEC*, implantada em 1975.

Vedaram-se contribuições de empresas e sindicatos e as contribuições individuais ou grupais, que constituem a principal fonte de recursos para as campanhas, foram limitadas a US\$ 1 mil por candidato/campanha, e a US\$ 25 mil por ano/campanha; as contribuições dos PACs foram limitadas a US\$ 25.000 por ano e as contribuições a candidaturas individuais a US\$ 5 mil por campanha, desde que cada PAC tenha sido registrado por não menos que seis meses e recebido contribuições de pelo menos 50 pessoas.

A fim de reduzir a dependência das contribuições privadas, o FECA de 1974 estabeleceu regras para o financiamento público de campanhas para as eleições presidenciais, mas beneficiando principalmente os partidos majoritários – Republicano e Democrata –, excluídos os partidos que obtenham menos de

5% dos votos totais na eleição. O financiamento público é assegurado durante as campanhas tanto para as eleições primárias quanto para a eleição geral, mas sua aceitação requer a sujeição a limites de gastos totais na campanha, além do cumprimento de requisitos de elegibilidade, como a arrecadação de doações individuais de no mínimo US\$ 5 mil (considerando-se para tanto apenas a parcela de US\$ 250 de cada contribuinte individual) em pelo menos vinte Estados. Leis estaduais dispõem de forma similar para as eleições estaduais e municipais. Os candidatos que optassem por participar desse sistema receberiam um dólar do fundo público para cada dólar de contribuição individual até US\$ 250, objetivando, assim, evitar que os candidatos dependessem de grandes contribuintes individuais. Para tanto, deveriam comprometer-se a não promover a arrecadação de fundos privados em suas campanhas, e concordar com os limites de gastos de campanha e os limites de gastos do próprio candidato com sua campanha.

Em 1976, antes mesmo que a lei estivesse inteiramente implementada, a decisão da Suprema Corte no caso *Buckley v. Valeo*<sup>151</sup> considerou inconstitucionais várias de suas disposições. A Suprema Corte decidiu que o Congresso não tinha poderes para limitar os gastos eleitorais como meio de promover igualdade entre os candidatos, embora tivesse o direito de regular as contribuições como um meio de prevenir a corrupção ou aparência de corrupção. Assim, tornou sem efeito os limites para financiamento de campanha, bem como os limites para gastos individuais dos próprios candidatos, permitindo que candidatos milionários, como Ross Perot e Steve Forbes, pudessem financiar suas próprias campanhas e ampliando a tendência ao uso do *soft money*, como são chamados os recursos oriundos de organizações que não contribuem diretamente para a campanha de um candidato, e que não defendem “expressamente” apoio ou opo-

---

<sup>151</sup> U.S. Supreme Court. BUCKLEY v. VALEO, 424 U.S. 1 (1976). Disponível em <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=424&page=1> em 18 de julho de 2007.

sição a um candidato – mas que, de forma velada ou nem tanto, ao defender os seus atributos morais ou políticos, mesmo sem expressamente pedir o voto do eleitor, podem ter o mesmo efeito, burlando a vedação.

Com base nessa decisão, o Congresso aprovou, em 1976, nova emenda ao FECA, removendo ou revisando as provisões julgadas inconstitucionais, eliminando os limites de gastos por campanha e as doações dos próprios candidatos, mas mantendo as regras aplicáveis à eleição presidencial, relativas ao uso dos fundos públicos.

Em 1979, a lei sofreu nova revisão, desta feita, para aliviar as restrições impostas às despesas partidárias. As regras relativas à prestação de contas foram também alteradas, a fim de que somente contribuições acima de US\$ 200 fossem registradas. E os partidos foram autorizados a realizar despesas ilimitadas para promover campanhas de registro de eleitores para eleições presidenciais, desde que os recursos para tanto fossem oriundos do chamado *hard money*, que são os recursos arrecadados dentro dos limites impostos pela FECA.

Apesar de ter produzido um forte impacto nos primeiros dez anos de sua aplicação, aumentando a transparência e a eficácia da legislação, o FECA não foi suficiente para controlar as mudanças nas táticas de campanha e inovações que, progressivamente, acabaram por erodir a estrutura por ele estabelecida. Assim, as restrições acabaram sendo contornadas por práticas agressivas de arrecadação, que não foram controladas pela *Federal Election Commission*, como o uso cada vez maior, a partir dos anos 1980, do *soft money*.

O emprego do *soft money* é, inequivocamente, a mais visível “brecha” na legislação eleitoral, pois a partir de uma exceção que visava encorajar os partidos a promoverem a sua estruturação e organização, em lugar de favorecer candidatos específicos, tornou-se a principal fonte de financiamento eleitoral. Tecnicamente, esses recursos são destinados a custear despesas tais

como registro de eleitores e para incentivá-los a participar das eleições, e para atividades genéricas de organização partidária não vinculadas a candidatos específicos. No entanto, os recursos acabam sendo usados para cobrir gastos com infra-estrutura de campanha, equipamentos e outros gastos de apoio que não podem ser facilmente associados ao apoio direto a candidatos.

Com efeito, a facilidade com que grandes empresas contribuem com *soft money* para os partidos políticos se deve à dificuldade encontrada pela FEC para contornar o entendimento adotado pela Suprema Corte no caso *Buckley v. Valeo*: como os partidos têm encontrado formas cada vez mais criativas de empregar o dinheiro arrecadado sem caracterizar propaganda direta em favor de candidatos, mesmo empregando tais recursos para custear propaganda em favor dos mesmos, mas sem utilizar as expressões “vote em”, “eleja” ou “rejeite” o candidato A ou B, cria-se uma barreira jurídica à ação legislativa da própria FEC, pois a proibição de seu uso seria inconstitucional.

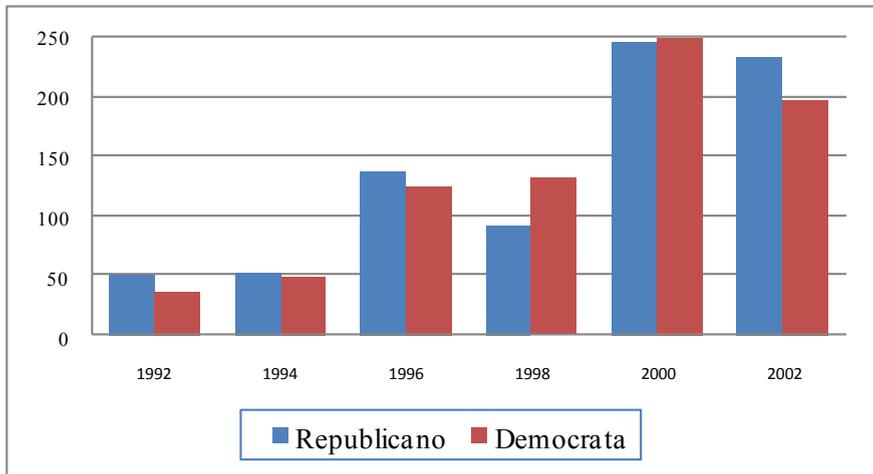
Segundo Cigler e Loomis (1998:3), as contribuições para os PACs aumentaram de menos de US\$ 23 milhões em 1974 para mais de US\$ 430 milhões em 1995-1996, quando mais de um terço dos fundos arrecadados por candidatos à *House* e um quinto do arrecadado pelos candidatos ao Senado tiveram essa origem.

Nas eleições de 2000 nos EUA, o total de contribuições eleitorais relacionadas a PACs e despesas independentes (gastos não integrantes de campanhas para eleger um candidato) foi de US\$ 259,8 milhões, embora vigorasse o limite de US\$ 5.000 por candidato na eleição, e US\$15.000 para os comitês partidários. No mesmo ano, a AFL-CIO patrocinou uma intensa campanha para influenciar os resultados da eleição, destinando US\$ 21,1 milhões para campanha em torno de temas, e apenas US\$ 1,7 milhões diretamente para candidaturas, embora desse total 99% tenham sido destinadas a candidatos democratas.

A partir da campanha de 1988, as campanhas presidenciais passaram a arrecadar importâncias cada vez maiores, e o *soft*

*money* tornou-se a maior parte do seu financiamento, e destinado pelos comitês partidários ao custeio de atividades voltadas a influenciar o resultado das eleições, como demonstra o Gráfico a seguir:

**Gráfico 10 – Arrecadação de “soft money” para Campanhas Eleitorais por Partido – EUA – 1992-2002 – US\$ milhões**



Fonte: Opensecrets (<http://www.opensecrets.org/softmoney/index.asp>). Elaboração: Autor.

A influência dos PACs no processo eleitoral e seu uso como instrumento de *lobby* tem sido objeto de vários estudos, que apontam resultados diversos, mas, em geral, comprovam o seu emprego para colocar o sistema político a serviço dos grupos de interesse e burlar a legislação eleitoral instituída para tentar limitar o abuso do poder econômico.

Gais (1996, apud Ainsworth, 2002:190) demonstra que há uma forte relação entre PACs e grupos de interesse: considerando os anos eleitorais de 1978 a 1992, entre 87% (1978) e 71% (1992) dos PACs existentes estavam conectados a algum grupo de interesse. E, quanto ao perfil de vinculação, 59% dos PACs registrados em 1992 eram conectados a empresas ou associações comerciais, enquanto apenas 8% estavam associados

a sindicatos de trabalhadores. O peso dessas contribuições é, segundo AINSWORTH, maior para os candidatos à *House of Representatives*, onde respondem em média por um terço das receitas de campanha (2002:193), enquanto, no Senado, corresponde a vinte por cento das receitas.

Pesquisas relacionadas ao *lobby* e acesso ao Congresso nos EUA, e pesquisas direcionadas ao comportamento dos *lobbies* durante o processo de definição de agendas, financiamento de campanhas, acesso e atividades eleitorais, tais como as desenvolvidas por AUSTEN-SMITH e WRIGHT (1994), WALKER (1991), AUSTEN-SMITH (1995), HERRNSON ET ALII (1998), WRIGHT (1985), HALL e WAYMAN (1990) e GRENZKE (1989), apresentam conclusões contraditórias, ou, como afirmam BAUMGARTNER e LEECH (1998), não têm sido conclusivos sobre o quanto os grupos exercem influência nos votos e na agenda. WRIGHT (1985, 1989), por exemplo, conclui, a partir do exame dos padrões de financiamento de campanhas, que haveria pouca relação entre contribuições e *lobby*, e que, fundamentalmente, os PACs operam como um veículo para a representação de interesses funcionais, alternativamente à representação distrital ou territorial, concentrando seus esforços em membros do Congresso oriundos de distritos em que os grupos são mais fortemente organizados, ou seja, onde interesses funcionais e territoriais coincidem:

Groups may enhance their collective representation by concentrating their campaign contributions in districts where they have existing representation through an organizational presence. By doing so, special organized interests within congressional districts can improve their access and representation through PACs, perhaps at the expense of organizations without PACs, or unorganized voters. Importantly, though, districts in which groups use money to enhance their presence are virtually always districts where groups have a legitimate presence to begin with. One might view this development as one of greater socioeconomic and occupational representation, but this development is a consequence of groups selectively strengthening their geographic ties within districts, not establishing new ties in districts where they do not have geographic ties. (WRIGHT, 1989:726).

Segundo Tripathi, Ansolabehere e Snyder Jr. (2000), diversos estudos têm demonstrado uma vinculação surpreendentemente fraca entre *lobby* e contribuições para campanhas políticas através de PACs. Muitos grupos que têm PACs não têm lobistas, e a maioria dos grupos que têm lobistas não têm PACs. Segundo estimativa de Gais (apud Tripathi, Ansolabehere e Snyder Jr., 2000), somente 17% dos grupos que têm escritórios de *lobby* em Washington têm, também, um PAC: embora, com efeito, apenas cerca de 20% dos grupos que têm escritórios de *lobby* tenham, também, um PAC, **esses grupos são responsáveis por 70% de todas as despesas de grupos de interesse e 86% de todas as contribuições por intermédio de PACs**. Por outro lado, grupos que não estão ligados a PACs tendem a gastar menos em *lobby*, ou estão proibidos de fazer contribuições.

No entanto, para esses autores, a vinculação é mais forte do que tem sido identificada em outros estudos. A cada ciclo eleitoral, candidatos à Câmara dos Representantes e Senado, nos EUA, recebem em torno de US\$ 200 milhões em contribuições oriundas de PACs, mas a maior parte é destinada a apoiar candidatos à reeleição, o que sugere que os grupos contribuem com o propósito de influenciar as decisões dos congressistas. Mas, segundo os autores, os estudiosos do tema discordam quanto ao grau e modo em que as contribuições efetivamente afetam as políticas. A visão dominante é que as contribuições são parte dos esforços lobísticos dos grupos e uma forma de “comprar” o acesso aos políticos, a ponto de estudos de casos indicarem que, efetivamente, os contribuintes buscam obter acesso aos legisladores para discutir e às vezes participar da elaboração da legislação, e que os legisladores usam essas contribuições como “medida” para “racionar” o tempo que despedem com lobistas (LANGBEIN, 1986, apud TRIPATHI, ANSOLABEHERE e SNYDER JR., 2000).

Relativizando o peso das contribuições financeiras na “compra” do acesso aos parlamentares, AINSWORTH (2002:200) considera que, embora os PACs e suas contribuições possam ter influência sobre o nível de empenho dos parlamentares na de-

fesa dos interesses a eles vinculados, *inspiring advocacy for an issue rather than simple acquiescence*, as contribuições não são capazes de “comprar votos” ou mudar consciências.

Além disso, Tripathi, Ansolabehere e Snyder Jr. demonstram que as estratégias de contribuição para campanhas dos grupos dependem da importância que conferem ao *lobbying*: quanto mais o grupo de pressão enfatiza o *lobby*, maiores serão as contribuições a políticos em posição de poder, como presidentes de comitês, líderes políticos e legisladores de destaque. Já os grupos que praticam pouco *lobby* parecem ser mais interessados em selecionar os beneficiários de suas contribuições com base em afinidade ideológica ou apoio partidário às suas causas, enquanto os que enfatizam o *lobby* contribuem igualmente a ambos os partidos e de forma mais dispersa no espectro ideológico. No mesmo sentido, como destaca AINSWORTH (2002:195), há uma forte predominância de contribuições para candidatos à reeleição, em detrimento de novos candidatos, o que permite associar o comportamento dos PACs à garantia de acesso aos parlamentares eleitos – e, nesse sistema, dada a baixa taxa de renovação a cada eleição para o Legislativo, quem está no posto tende a permanecer.

Outros estudos têm-se concentrado em questões relacionadas à atuação dos grupos de pressão e dos *lobbies*, tais como os tipos de contatos mantidos e como atuam – isolados ou mediante coalizões. Também nesses dois pontos os resultados são variados, demonstrando, por um lado, que, com frequência, os grupos exercem pressão sobre seus aliados habituais ou sobre aqueles interlocutores que têm maior predisposição a apoiar suas posições. Nesse sentido, estudos de BAUER, POOL e DEXTER (1963); MILBRATH (1963); HALL e WAYMAN (1990); KOLLMAN (1997); LEECH (1998). Por outro lado, AINSWORTH (1993), AUSTIN-SMITH e WRIGHT (1994); BAUMGARTNER e LEECH (1998) e LEECH (1998) concluem que os grupos focalizam sua atuação nos indecisos ou neutros, obtendo, dessa forma, influência sobre as agendas e processo decisório.

Segundo BERRY (1989), o enorme crescimento dos fundos oriundos de contribuições de grupos de interesse para os candidatos políticos leva a inferências que correlacionam o comportamento dos legisladores com essas contribuições, o que cria uma dúvida a respeito da integridade do processo político. No entanto, o problema não é apenas a percepção de que essas contribuições influenciem os votos dos legisladores, mas que essas contribuições sejam decisivas para decidir *sobre quais temas atuarão prioritariamente*. Assim, Berry considera que as contribuições de PACs para legisladores podem apenas produzir desconfiança no governo e desconfiança nos próprios grupos de interesse. Para Berry, *political action committees further institutionalize inequities between those who have great wealth and highly effective political representation and those who have neither* (1989:228), o que é uma ameaça à democracia maior do que tentar restringir essa influência por meio de reformas no sistema.

Para tentar reduzir essa distorção e a influência econômica sobre os ciclos eleitorais, foi aprovado, em 2002, o *Bipartisan Campaign Reform Act*, que proibiu os partidos de empregarem *soft money*, e proibiu os comitês nacionais dos partidos de aceitar ou empregar *soft money*. Em compensação, o limite de contribuições individuais foi ampliado para US\$ 2.000. Os sindicatos e empresas foram proibidos de financiar propaganda diretamente, assim como o uso de recursos dessas entidades para anúncios que mencionem de qualquer forma um candidato a cargo federal nos 60 dias anteriores a uma eleição geral ou 30 dias anteriores a uma eleição primária<sup>152</sup>.

Embora o *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* tenha sido questionado na Suprema Corte por várias entidades e grupos, entre eles a *National Rifle Association*, com fundamento na Primeira Emenda, em dezembro de 2003 a Corte manteve a lei por 5 votos a 4. A exiguidade da diferença de votos favoráveis,

<sup>152</sup> Sobre o conteúdo e impacto dessa nova legislação, ver CANTOR, Joseph E. A Situação do Financiamento de Campanha. Disponível em novembro de 2007 em [http://www.embaixadaamericana.org.br/elections/campaign\\$.htm](http://www.embaixadaamericana.org.br/elections/campaign$.htm).

porém, permite vislumbrar uma certa instabilidade no tocante à efetividade dessa nova legislação, assim como da efetividade dos instrumentos de controle voltados à redução do poder dos grupos de interesse no âmbito do processo político dos EUA.

#### 4.5. Considerações finais

Ao longo deste capítulo verificamos que, no sistema político estadunidense, a configuração do sistema de pressão e suas relações com os atores políticos e burocráticos se dá num contexto, essencialmente, pluralista, onde os arranjos neocorporativistas não se constituem no canal principal ou preferencial de articulação de interesses. Nesse contexto, com efeito, como afirma Browne (1990), os interesses organizados são instrumentais na produção das políticas públicas, particularmente como parte de grupos interativos maiores. Como visto, apesar de alguns autores considerarem fraca essa influência, é enorme a importância dos grupos de interesse, nos EUA, como atores no sistema político, seja complementando, seja substituindo o sistema de representação por meio dos partidos políticos, e o surgimento de *leis de lobby* para disciplinar a sua atuação e suas interações com os agentes políticos e burocráticos, como variável dependente, é um reflexo desse grau de desenvolvimento do sistema de pressão e da complexidade de suas interações com os atores políticos e burocráticos.

A partir do exame da evolução do crescimento da comunidade de interesses nos EUA e sua conformação atual, verificamos que, num contexto em que se manifestam como interesses relevantes, além dos grupos de interesses do setor empresarial, majoritário e mais fortemente organizado, e dos trabalhadores e grupos ocupacionais, também os grupos cívicos e os *policy watchdogs*, os grupos influenciam claramente os *outcomes* nas políticas públicas, não sendo desprezível a influência que o próprio Governo exerce – como ocorre no corporativismo – sobre a formação da comunidade de interesses e sua atuação em favor das políticas governamentais, ao exercer o papel de *patrono*.

Embora tenha sido formulada uma opção contrária ao corporativismo, a qual se associa à própria fragmentação do sistema de pressão, com a ausência de *peak associations* dotadas de legitimidade ou representatividade, e ao sistema eleitoral que privilegia a representação geográfica em lugar da funcional, não se pode caracterizar o sistema político e administrativo estadunidense como totalmente excludente do corporativismo. Na verdade, a partir do exame e da sua conformação e funcionamento, pode-se considerar que os *Federal Advisory Committees* consistem num importante instrumento de articulação de interesses, propiciando uma via alternativa para a concertação que, em grande medida, coincide com o modelo desenvolvido no âmbito do neocorporativismo societário.

Verificou-se, ainda, a maior incidência das atividades de *lobby* na esfera do Legislativo, em face da característica do Congresso como ponto iniciador de todas as iniciativas legislativas nos EUA. Se existe um pólo de atração dos *lobbies*, é o Congresso dos EUA. No entanto, a presença dos *lobbies* junto ao Executivo é, também, significativa, em especial junto aos Departamentos mais estratégicos para os interesses do setor empresarial, como os órgãos ligados à Presidência, o Departamento de Estado, o Departamento do Tesouro, o Departamento de Agricultura, o Departamento de Energia e o Departamento do Comércio, demonstrando a multiplicidade dos canais de acesso utilizados pelos grupos de interesse para buscar influenciar as decisões no campo das políticas públicas.

Instrumentos de transparência e controle, como os procedimentos previstos na lei de procedimento administrativo, como as audiências públicas, a lei de acesso à informação e outras mostraram-se de grande importância para assegurar maior *accountability*, conferindo maior legitimidade ao processo decisório, ao mesmo tempo em que institucionalizam-se meios para maior isonomia ou ampliação de oportunidades de exercício da influência. Por fim, constatou-se a preocupação dos legisladores nos EUA com o sistema de financiamento de campanhas eleitorais, cuja le-

gislação, historicamente, buscou evitar o abuso do poder econômico e a influência indevida no comportamento dos atores políticos, embora, até o momento, com reduzido êxito, dadas as brechas ainda existentes no sistema e que permitem que os *political action committees* atuem de forma a assegurar acesso privilegiado aos decisores políticos, tanto por meio do apoio a campanhas políticas para o Legislativo quanto nas eleições presidenciais.

A partir desses elementos que se destacam no exame teórico e empírico do problema de pesquisa sob a perspectiva da experiência dos EUA, podemos concluir que, embora haja uma evidente necessidade de regulamentação das atividades de *lobby*, determinada pela complexidade e extensão do sistema de pressão, das inúmeras oportunidades de exercício de influência e da enorme desigualdade de meios entre os diferentes grupos de interesse, a existência de uma lei de *lobby* não é, *de per se*, suficiente para assegurar a transparência do acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas e dos meios e objetivos que buscam atingir por meio de sua influência no processo de políticas públicas. Instrumentos adicionais voltados a esse objetivo, como demonstram o *Administrative Procedure Act*, o *Freedom of Information Act*, o *Government in the Sunshine Act*, o *FACA* e a própria legislação eleitoral cumprem um papel fundamental para essa finalidade. Ademais, as leis de *lobby*, como sugere a experiência dos EUA, embora confirmem maior transparência ao processo, permitindo uma visualização dos interesses e forças atuantes na arena legislativa e executiva, não asseguram, por si mesmas, condições especiais de acesso, nem, tampouco, instituem arenas ou espaços de participação institucionalizada, permanecendo sob a dependência de outros instrumentos, como a criação, por lei, de comitês, *boards* e outras instâncias, a ampliação do acesso ao *policy-making process* ou a participação em condições menos assimétricas ou dependentes do poder econômico, papel que, nos EUA, é cumprido pelo *FACA*. Voltaremos, porém, a analisar esse aspecto do tema em maior profundidade no Capítulo 8.



Coleção de Teses,  
**Dissertações  
e Monografias**

de Servidores do Senado Federal

---

**2015**

Capítulo 5

Grupos de Pressão e lobby no Brasil:  
revisão da literatura, contexto  
histórico e institucional



## 5. Grupos de Pressão e *lobby* no Brasil: revisão da literatura, contexto histórico e institucional

Assim como, no capítulo anterior, buscamos uma melhor compreensão do sistema político estadunidense e de seu sistema de pressão, para identificar a importância e finalidade da regulamentação das atividades de *lobby* e seu impacto sobre a transparência e igualdade de acesso, procuraremos, neste capítulo, desenvolver uma abordagem semelhante, mas com foco no caso brasileiro.

Trata-se, todavia, de uma tarefa particularmente difícil, sob a perspectiva de uma abordagem comparada, em vista de três distinções fundamentais: uma, a menor profundidade e diversidade dos estudos produzidos no Brasil, particularmente no que se refere a análises empíricas da atuação dos grupos de interesse nas arenas política e administrativa; a segunda, o distinto percurso histórico que se desenvolveu no Brasil, onde não somente a sociedade civil e os grupos de interesse estão em estágio diferenciado de diversificação e organização, como é ainda forte a herança corporativista; e, terceira, a inexistência de uma legislação especificamente voltada à regulamentação das atividades de *lobby*, tornando mais problemática a comparação direta.

Tais diferenciações, porém, não impedem que se possa, sob a perspectiva da experiência dos EUA, elaborar, a partir de uma *redução sociológica*, o exame da adequação de suas instituições ao caso brasileiro e de sua capacidade de atender aos propósitos de ampliação da transparência, isonomia de acesso e *accountability* do processo de políticas públicas.

### 5.1. Estudos sobre Grupos de Pressão e *Lobby* no Brasil

O estudo dos grupos de pressão e das atividades de *lobby* e sua influência na agenda de políticas públicas no Brasil tem se desenvolvido de forma progressiva, notadamente a partir da

década de 1970. Embora, como destaca ARAGÃO (1994), a presença dos grupos de pressão no cenário institucional do país tenha sido bem documentada pela imprensa, ainda hoje há poucos estudos empíricos sobre a composição do sistema de pressão no Brasil, a forma como se organizam as instituições e como atuam os grupos de interesse. Os estudos realizados têm se voltado, na maior parte dos casos, para a abordagem de áreas específicas. Apenas alguns poucos casos têm-se dedicado a uma análise mais abrangente do fenômeno, tanto em suas interações com o Poder Legislativo quanto com o Executivo.

A maior evidência assumida pelo estudo dos grupos de interesse nos EUA teve, como repercussão, também, o início dos estudos sobre a matéria no Brasil, embora em escala muito inferior, numérica e qualitativamente. Se, a partir da publicação de *The Governmental Process*, de David Truman, em 1951, houve um “renascimento” do tema na ciência política dos EUA, foi somente no final dessa década que se registraram os primeiros estudos sobre o tema no Brasil. Com a redemocratização do país, o processo político voltou a despertar interesse e notadamente a partir da segunda metade da década de 1980, localizam-se artigos acadêmicos, Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado que vão, pouco a pouco, construindo uma base teórica e de estudos empíricos do fenômeno, mas ainda em escala muito inferior à que se encontra nos Estados Unidos. O fato de que poucas dessas abordagens tenham sido publicadas em livro não constitui desdouro, mas é mais uma evidência da pouca importância conferida ao tema no Brasil até o momento.

A seguir, apresenta-se um breve panorama das obras mais importantes identificadas ao longo da pesquisa. A dispersão das abordagens sobre os grupos de interesse e *lobby* na bibliografia nacional e a existência de poucas obras especificamente voltadas ao seu estudo é um fator impeditivo a um exame exaustivo da bibliografia produzida no Brasil, e o propósito deste item é, apenas, destacar as obras mais importantes ou de maior relevância para o problema da pesquisa.

Uma obra pioneira sobre o assunto, sempre referida (ARA-GÃO, 1994; BOECHAT, 1961), é “*A advocacia e o Poder Legislativo*”, publicado por Nehemias Gueiros em 1958, relatando as conclusões de uma conferência nacional realizada, naquele ano, pela Ordem dos Advogados do Brasil. Nessa obra, refletindo a preocupação dessa categoria profissional com o seu mercado de trabalho e a legitimidade de sua atuação, Gueiros explicitava a compreensão de ser o *lobby uma atividade correta e corretiva, espécie de higiene da Lei*, defendendo a sua prática ostensiva e dentro dos cânones da ética profissional e parlamentar (Gueiros, 1958, apud Boechat, 1961:101).

No mesmo ano, Themístocles Brandão Cavalcanti publicou um breve artigo intitulado “Grupos de Pressão”, em que considera como tais os *grupos organizados para a defesa de interesses próprios, interesses de naturezas diversas, e que atuam sobre os órgãos responsáveis do Estado, para obter os benefícios que pretendem*. Com base em Lavaux e Hirsch-Weber, Cavalcanti propunha uma classificação dos grupos de interesse – expressão que, para ele, restringia o conceito e permitia identificar melhor os grupos em função de seus objetivos específicos – na forma a seguir: 1 – Indústria, Comércio, Agricultura; 2 – Trabalho; 3 – Profissionais; 4 – Cívicos; 5 – Sociais; 6 – Religiosos; 7 – Educativos; 8 – Culturais. Cavalcanti já destacava, então, a dificuldade de conceituar-se os grupos de pressão em vista da estigmatização das atividades de *lobby*, face à ideia generalizada de que o grupo que representa um interesse legítimo e louvável não se caracterizaria como tal porque, sendo legítimo o interesse, não seria necessária estigmatizá-lo. Cavalcanti, porém, considerava os grupos de pressão elemento de um sistema “de funcionamento normal e necessário para a vida política e administrativa do país”, sem prejuízo, contudo, da condenação dos que atuassem ilegitimamente quanto aos fins ou métodos e práticas adotados. Para o Autor, em vista de sua natureza individual e da sua investidura, o Presidente da República e os Ministros de Estado eram mais vulneráveis à ação “insistente, e quiçá impertinente” dos grupos

de pressão, além de estarem, também, sujeitos às pressões do Parlamento. Criticava, ainda, o uso exagerado de técnicos alheios ao serviço público na organização de comissões, notadamente em conselhos que envolviam o julgamentos e decisões sobre matérias ligadas a interesses comerciais ou industriais. Para reduzir a influência dos grupos de pressão na estrutura burocrática, defendia que tais elementos tivessem apenas função consultiva, à semelhança dos *advisory committees* já mencionados *porque essa deve ser a atribuição de pessoas equidistantes dos interesses em jogo*. Concluía, ao final, que a legitimidade dos grupos de pressão é decorrência de sua maneira de proceder e da legitimidade de seus processos e métodos de ação.

Em 1961, Leda Boechat Rodrigues publicou, na Revista Brasileira de Estudos Políticos, um estudo igualmente pioneiro, sob a perspectiva teórica, intitulado “Grupos de pressão e governo representativo nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França”, onde, além de uma resenha da literatura até então produzida nos três países considerados, abordava as mudanças ocorridas nas táticas dos grupos de pressão nos 30 anos anteriores, destacando também as diferentes visões existentes, nos EUA, sobre a atuação dos *lobbies*, sob as perspectivas pluralista e elitista. Analisava, também, a legislação estadunidense, aderindo à posição de Zeller (1948) segundo o qual não seria suficiente a transparência da atividade de *lobby* por meio de registros, sendo necessário que os órgãos governamentais assumissem a sua responsabilidade de gerir os assuntos sob sua responsabilidade, assegurando a efetividade dos princípios moralizadores dessa legislação. Conforme Boechat, os estudos realizados demonstravam que a representação dos interesses econômicos no governo representativo se opera, sobretudo, através da influência dos grupos de pressão, embora não seja totalmente inusitado que um grupo de pressão queira, eventualmente, lançar-se na luta política em busca do poder. Os maiores grupos – representações do mundo dos negócios, trabalho organizado e agricultura – atuariam, assim, lado a lado com organizações de caráter ocupacional, cívico

e outros, empregando diversas táticas, tais como o contato pessoal, ações coletivas e propaganda, incluindo, também, as contribuições para campanhas eleitorais para os candidatos favoráveis aos seus interesses, *grassroots*, comparecimento maciço (manifestações) e até mesmo as greves, obstruções de tráfego, fechamento de lojas, cessação de entregas, destruição de gêneros, etc. Boechat assume, também, a concepção de que a pressão dos grupos sobre o governo cresce em proporção geométrica à da intervenção governamental na vida econômica. Divergindo da avaliação de Cavalcanti, Boechat ressalta, ainda, a maior capacidade do Executivo, em comparação ao Legislativo, de superar ou suportar a influência dos grupos e *tornar-se o intérprete do interesse público* (1961:105), embora a menor resistência do Legislativo não estivesse, necessariamente, ligada à venalidade. Ao final, defendia Boechat, compartilhando a visão de Schattschneider, uma maior coesão e disciplina partidárias, eleições honestas, a ampliação do sufrágio, o livre exercício das liberdades públicas e o uso livre dos meios de comunicação como meios eficientes para mitigar a influência excessiva exercida pelos grupos de pressão (1961:108)<sup>153</sup>.

Paulo Bonavides, respeitado constitucionalista, publicou, em 1968, *Ciência Política*, em que dedicou um capítulo ao tema “grupos de pressão”. Nessa obra, atualmente em sua 12ª edição atualizada e revisada, Bonavides discorre sobre o conceito e importância dos grupos de pressão, a sua relação com o sistema político partidário e as suas técnicas de ação. Aborda os aspectos positivos e negativos dos grupos de pressão e a necessidade de sua institucionalização. Finalmente, considera a dicotomia entre a atuação da tecnocracia e a atuação dos grupos de pressão. O autor filia-se à corrente que considera *grupos de interesse* e *grupos de pressão* conceitos distintos, sendo estes uma derivação daqueles, pois os grupos de interesse podem existir organizados

---

<sup>153</sup> Em 1984, uma versão atualizada desse estudo, intitulada *A Prática dos Grupos de Pressão e Interesse* foi publicada como material do Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade IV, pela Universidade de Brasília.

e ativos sem exercerem a pressão política. São, assim, *potencialmente* grupos de pressão. E o grupo de pressão, para Bonavides, *se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses* (1994:427). O constitucionalista observa, também, que o governo mediante grupos privados é, efetivamente, um fato irreversível na sociedade moderna, o qual se reflete no crescente acervo de estudos e investigações sobre os grupos de pressão em todas as suas modalidades e técnicas de atuação. Quanto às modalidades dos grupos, Bonavides reconhece a dificuldade no estabelecimento de uma classificação rígida e, por isso, não chega a propor uma tipologia, sugerindo que se considere o uso de critérios como o da técnica de ação e dos métodos empregados para o estabelecimento de uma classificação. Ressalta, também, o fato de que o poderio dos grupos decorre do grau de eficiência e organização, tanto quanto da qualidade e quantidade dos seus membros, reconhecendo, assim, que uma organização, mesmo pequena em termos de número de membros, como as associações industriais, pode refletir a “nata” do poder econômico, mas, ao mesmo tempo, ter sua atuação prejudicada pela impossibilidade de harmonizar os interesses e manter a homogeneidade do grupo para exercer uma pressão eficaz e efetiva. Quanto aos meios empregados pelos grupos, além do convencimento por meio da argumentação ou justificação, destaca Bonavides, o emprego, em casos extremos, da persuasão por meios que vão do suborno à intimidação.

Defensor da legitimidade da atuação dos grupos de interesse, Bonavides questiona vivamente a visão tecnocrática, que transferiu a decisão com escolhas de opções fundamentais dos governantes tradicionais para os técnicos, *cujas participações privilegiadas acaba monopolizando o processo*. A intervenção “silenciosa e ostensiva” da tecnocracia, perturbadora do princípio democrático, *descamba no monopólio da decisão política sonogada ao povo e seus representantes* ou, na melhor das hipóteses, concedendo-lhes a oportunidade da participação plebiscitária. Esse

domínio da tecnocracia, segundo o jurista, ilustraria um novo *cesarismo* tecnológico que “*politizou a sociedade e no qual ela se precipitou vertiginosamente, governada pelos “novos príncipes”, e constitui-se em uma ameaça ao princípio da participação democrática. Para Bonavides, os grupos de pressão contribuem para a transparência mediante a competição entre os interesses distintos na arena política, permitindo ao público vislumbrar os prós e contras na batalha de argumentos que se trava. Todavia, com o regime tecnocrático (...) tal não acontece, configurando-se o alojamento permanente do grupo no próprio poder, onde seus interesses dominantes aparecem servidos por especialistas convertidos em tecnocratas. Assim, a dominação tecnocrática “poderá enfim significar em alguns casos o monopólio das faculdades decisórias por um grupo de pressão vitorioso (partidário, econômico, militar, etc.)* (BONAVIDES, 1994:443-444).

Em 1971, com a publicação de *Interest conflict and political change in Brazil*, Philippe Schmitter aborda o desenvolvimento político no país a partir da análise da participação das elites locais e grupos de interesse nas políticas públicas no período 1930-1965. Trata-se de obra que foi considerada, à época, um dos melhores e mais bem documentados estudos sobre a política brasileira, e ainda é, hoje, um dos mais abrangentes e aprofundados estudos sobre a dinâmica do processo decisório e a atuação dos grupos de pressão no Brasil, além de buscar uma interpretação para a cultura política dominante no país naquele período e que, ainda hoje, condiciona o funcionamento do sistema de pressão existente.

Segundo Schmitter, o desenvolvimento político, de que a diferenciação estrutural na sociedade é um aspecto essencial, estimula a emergência de todas as forças associativas de atividade política, aumenta o seu número e a sua influência no *decision-making process* e proporciona aos grupos os meios para se organizar e continuar em ação, uma vez que a distribuição do poder político é alterada em favor das associações. Isso depende, porém, de três fatores: da política governamental em re-

lação à liberdade de associação; da relação entre a natureza e o escopo do processo decisório governamental e o modo como as associações interagem; e de que a cultura política tenha uma influência pervasiva tanto no padrão de emergência quanto no padrão de interação entre elas. Assim, a direção da interação entre os grupos de interesse, e entre eles e o governo, depende da cultura política e das atitudes do regime para o desenvolvimento de associações autônomas. A diferenciação estrutural, porém, também resulta na diferenciação e proliferação de funções governamentais, requerendo habilidades técnicas monopolizadas pelas “elites burocráticas”, cuja autonomia decisória é ampliada às expensas das elites políticas.

Lastreado num amplo esforço de pesquisa sobre os grupos de pressão no Brasil, Schmitter buscou demonstrar que no Brasil, entre 1930 e 1965, o crescimento do associativismo acompanhou a diferenciação no âmbito da sociedade. Demonstrou o uso, ao longo do período considerado, da estratégia corporativa de cooptação das representações de interesse, tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores, e o controle do acesso dos grupos autorizados ao processo decisório por meio de comissões, conselhos e similares, bem como o crescente emprego de contatos informais entre a tecnocracia, então emergente, e as representações não contempladas pelo sistema de representação corporativa. Diferenciou, também, a postura do regime autoritário brasileiro – e sua busca de legitimação por meio da observância de regras e procedimentos no processo decisório que, no caso brasileiro, era extremamente policêntrico, competitivo, desarticulado, descoordenado, disperso, fragmentado e incoerente – dos regimes totalitários, considerando-o como *semi-pluralista*. Conclui Schmitter que a especialização de funções e a proliferação dos grupos no Brasil ocorria em um contexto tradicionalmente autoritário e corporativista, mais do que liberal e pluralista. Assim, a ampliação da diferenciação e do associativismo não resultou numa sociedade pluralista, mas na convivência de modelos corporativistas de solução de conflitos e pluralistas

de competição entre as representações de interesse. Schmitter destaca o papel dos grupos e associações na transformação política do Brasil desde o Império e na negociação e aprovação de importantes leis no Brasil até o início da década de 1960, embora caracterize como pífio o exercício do poder de veto dessas instituições. As agências burocráticas são identificadas como a principal arena de atuação dos grupos de interesse, mas a sua atuação nem sempre ocorre de maneira “formal”: *Although Brazilian interest groups are formal, often highly bureaucratized organizations, they do not hesitate to exploit all the channels of particularist access available to them* (SCHMITTER, 1972:17).

Dadas as características da sociedade, da cultura política e do “sistema” de relações e estruturas—marcado pelo clientelismo, empirismo, coronelismo, filhotismo, “jeito” e tantos outros atributos mais ou menos meritórios, moldando o comportamento das elites, dos grupos de pressão e da burocracia—, Schmitter apresentou um prognóstico que se confirmou: a persistência do referido “sistema” e sua capacidade para gerar e absorver a mudança através da tensão entre dois movimentos. Com efeito, a tensão entre a crescente demanda de grupos sociais cada vez mais diversificados e conscientes de seus interesses específicos e gradualmente mais autônomos em sua organização e capacidade dos que estão em posições de autoridade pública para capturar, manipular, reprimir e aceitar esses interesses, através do paternalismo e cooptação, convertendo-os de potencialmente agressivos promotores de novas demandas em protetores dos interesses atendidos e apoiadores do *status quo* é, ainda, hoje, uma característica visível no sistema político brasileiro.

Em 1973, Mário Augusto da Silva Santos apresentou, junto à Universidade Federal da Bahia, a dissertação de Mestrado *Associação Comercial da Bahia na Primeira República: um grupo de pressão*, na qual, ao analisar a atuação da entidade, fundada em 1811, aponta a prática do *lobby* pela mesma em defesa de seus associados e coirmãs junto ao Congresso Nacional durante a Primeira República (APUD ARAGÃO, 1994:21). O estudo realizado

por Santos comprovaria, documentalmente, a atuação daquela entidade como o primeiro grupo de pressão no Brasil com as características hoje encontradas nessa atividade.

Em 1978, Sérgio Abranches defendeu a tese de Doutorado *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil* junto à *Cornell University*, analisando as relações entre Estado e Capitalismo no Brasil e a atuação dos grupos de interesse no *policy-making process* e suas interações com a burocracia, com ênfase no período 1956-1976 e, especialmente, no período autoritário pós-1964. Nesse estudo, Abranches analisa e descreve o papel da burocracia como instrumento de mediação e arbitragem de interesses entre os setores da sociedade, sob a tutela militar, exercida por meio de diversas agências governamentais.

Abranches realizou um completo e detalhado mapeamento dos atores governamentais e privados envolvidos nas políticas industriais e comerciais do período e do funcionamento dos Grupos Executivos e Conselhos criados nos anos 1950 e 1960 – estruturas *quase-corporativistas*, na sua análise – orientados para as políticas de desenvolvimento comercial e industrial. Constatou a existência de complexas relações entre o Estado e os interesses organizados e identificou a existência de *uma nova forma de clientelismo estatal*, na qual agências estatais como a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – (CACEX) – um órgão interno do maior banco comercial brasileiro, uma sociedade de economia mista federal, mas que atuava como *formulador de políticas*, detendo extensos poderes no âmbito do controle de importações no país –, estabeleciam a captura de clientelas diversas, mantendo alianças duradouras e compensadoras com o setor privado, mediante um complexo processo de negociações e articulações (ABRANCHES, 1978:427). Essas agências agiam com considerável autonomia, não somente mediando, mas **tomando** decisões alocativas num contexto de elevada fragmentação dos atores privados e enfraquecimento da capacidade de atuação da sociedade civil.

O “novo clientelismo” identificado por Abranches – que não implicava, necessariamente, em práticas corruptas – constituía-se em articulação direta entre o Estado e as burocracias privadas para a expressão de interesses setoriais e fracionados dentro do aparelho do Estado, e se baseava mais em “áreas de igualdade” do que em trocas individuais de favores entre os agentes governamentais e os particulares. Em troca da defesa dos interesses de suas clientelas, as agências recebiam apoio político e ampliavam a sua “alavancagem” no âmbito do aparelho estatal. Essas agências, contudo, considera o autor, somente puderam desempenhar essa função em função do *processo de segmentação do aparelho do Estado* e da multiplicidade de lógicas de ação existentes o seu âmbito. Dessa forma, a prática de negociação e acordos deveria ser vista como parte da política autoritária, em lugar de ser um fragmento de práticas democráticas em um contexto autoritário, pois era *um pluralismo para uns poucos agentes privilegiados que eram admitidos na complexidade do Leviatã* (1978:430). O contexto político repressivo e autoritário, ademais, teve como resultado o aumento da fragmentação de interesses, em lugar de uma maior organização dos mesmos, agravando a “crise de hegemonia”, o que levou a uma instabilidade na organização da direção política do regime. Sob a aparente e artificial estabilidade imposta pelo autoritarismo, desenvolvia-se uma crise de organização da direção política que iria revelar os limites do regime autoritário (1978:439).

Nos anos 1980, Walter Costa Porto, entusiasta da regulamentação do *lobby*, organiza um pequeno volume, publicado pela Fundação Projeto Rondon, contendo o já mencionado artigo de Themístocles Brandão Cavalcanti e o artigo de Juan Ferrando Badia *Grupos de Interesse, de Promoção e de Pressão*, publicado originalmente na Espanha em 1977. Nessa obra, Badia considera os grupos de pressão como uma categoria analítica “*estabelecida para sistematizar o estudo de fenômenos e práticas desenvolvidas na vida política das sociedades industrializadas do mundo ocidental*”, mas presente em todos os regimes e mesmo em sociedades

diversas do mundo político-pluralista. Adotou, ainda, o conceito de “grupos de pressão” para diferenciá-los dos grupos de interesse, sendo grupos de pressão os grupos de interesses que *dirigem-se diretamente ou indiretamente aos governantes para exigir destes uma determinada posição política ou político-legislativa, ou para opor-se à já adotada*. Quanto ao conceito de *lobby*, Badia adotava a conceituação proposta pelo cientista britânico Samuel E. Finer, que em sua obra *Anonimous Empire* (1958) o definia como *o conjunto de organizações que se ocupam em qualquer momento de influenciar a política (policy) dos órgãos públicos no seu próprio interesse*. Destacava, como mais importantes grupos de pressão, os sindicatos, cuja atuação política considerava comparável à dos partidos e considerava o fenômeno dos grupos de pressão *universal*, além de antigo, cujo aumento em proporção *aritmética, em alguns casos, e geométrica, em outros*, seria uma consequência do próprio avanço do *welfare state* e do aumento da esfera de competência dos poderes públicos.

Em 1982, João Bosco Lodi publica *Lobby & Holding: as bases do poder* e, em 1986, *Lobby – Os Grupos de Pressão*, obras em que defende a profissionalização dessas atividades e destaca o papel do Congresso como *locus* de decisão relevante para a atuação dos grupos. Voltados ao empresariado, consistem em “manuais do *lobby*, vislumbrando, desde então, as possibilidades que se abriam a essas atividades no curso do processo de redemocratização do país. Lodi identifica o *lobby* como uma prática quase exclusiva de grupos econômicos e organizações afins, por estarem mais organizados e profissionalizados. O *lobby* não econômico, ao contrário, era ingênuo, amadorístico e quase inexistente, e a falta de organização política dos grupos de pressão tais como movimento feminista, ambientalista, culturais, religiosos e outros associada à predominância do *lobby econômico* levava a um clima de *mal-entendido, ilegitimidade e falta de respaldo da sociedade* para com a atividade. Assim *diante da opinião pública não esclarecida, o simples uso da palavra lobby é um pejorativo associado à imagem de corrupção, propina e abuso do poder*

*econômico* (LODI, 1986:9). Segundo o autor, na maioria das empresas o *lobby* era, ainda, uma prática informal, inconfessável, porque tida como escusa e, explicada *a posteriori*, confundida com abuso do poder econômico, advocacia administrativa e corrupção. Servia, muitas vezes, como um mascaramento para a incompetência das empresas, deixando, inclusive, de ser uma atividade-meio para converter-se em atividade-fim. Defendia, ainda, a sua regulação e controle pelo poder público, e considerava a representação de interesses por seu meio uma alternativa mais rápida e segura à representação político-eleitoral.

Ainda em 1986, Roberto Jenkins de Lemos publica *Lobby – Direito Democrático*, analisando a atividade sob a perspectiva dos profissionais de Relações Públicas. Além da descrição da evolução conceitual e histórica da atividade, Lemos faz a defesa da atividade, que deve ser vista como *informação objetiva, disponível para em tempo hábil instrumentar a melhor decisão*, e propõe que seja considerado como o *processo de diálogo entre as organizações e os agentes governamentais, exercendo-se pelo contato entre as partes com a intenção de levar informações confiáveis e passíveis de utilização imediata, dentro do propósito comum de chegarmos às melhores decisões para todos ou quando tal não for possível, a que, preservando os valores fundamentais do interesse público, seja a menos inadequada para os envolvidos* (1986:43). Lemos busca diferenciar o *lobby* das atividades ilícitas de tráfico de influência. Segundo esse autor, o *lobby* é uma atividade séria, que precisa ser transparente, sem subterfúgios nem mascaramentos. *A lógica do lobby está na sua obrigação de ser ético, pois, em não o sendo, ele mesmo comandará a sua própria anulação e reforçará a posição que intenta alterar*, concluía Lemos (1986:71). Para assegurar a observância desse princípio, a atividade merecia ser *regulamentada*, de forma que fossem protegidos todos os copartícipes da sociedade dos efetivos abusos e das práticas menos ortodoxas, à semelhança da tentativa de regulação registrada nos EUA desde 1946. Essa regulamentação, segundo Lemos, deveria viabilizar o exercício pleno da

atividade, preservando uma série de aspectos importantes para a manutenção de direitos entre os membros da sociedade, *compensando a força do poder econômico pelo poder da força da sociedade* (1986:112).

Analisando a atuação das agências governamentais e grupos de interesse nas políticas do setor agropecuário, Antonio Luiz Paixão e Maria Helena de Castros Santos<sup>154</sup>, apresentaram, no X Encontro Anual da ANPOCS, em 1986, o artigo *O álcool combustível e a pecuária de corte – fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário*. Destacam os autores o fato de que a literatura empírica sobre políticas públicas no Brasil privilegiava, até então, duas linhas de investigação: o estudo de burocracias públicas e de seus mecanismos decisórios; e a detecção das estruturas e formas variadas de organização e representação de interesses de grupos empresariais, evidenciando a natureza multifacetada do aparelho estatal e sua porosidade em relação aos interesses não excluídos do jogo de formulação e implementação de políticas. Tais estudos, para Paixão e Santos,

*“privilegiando estruturas particulares de decisão e modelos estruturais de representação de interesses privados, negligenciam a natureza contextual, em políticas específicas, das interações de grupos de interesses privados e de agências burocráticas, a partir da qual emergem, empiricamente, as noções de fragmentação da arena burocrática de decisão e de mecanismos, corporativos ou informais, de representação”.*

<sup>154</sup> A autora voltou a esse tema em artigo publicado em 1989 (SANTOS, Maria Helena de Castro. Avaliação político institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 1, jun. 1989, p. 127-150). Nesse estudo, concluído em 1987, a autora recomenda, a partir da experiência do Proálcool, a criação, em *determinados instantes relevantes*, de Grupos de Trabalho que funcionem como câmaras políticas escandinavas, ou seja, um lugar institucionalizado para a expressão das divergências dos interesses dos atores afetados, tanto público quanto privados, com o propósito de *obter decisões que sejam expressão do conflito negociado, com os quais se comprometerão os participantes*. Seria, assim, uma alternativa política à representação informal, principal forma de comunicação entre o grande capital e a burocracia governamental que, como se viu, dificulta o acesso à decisão de atores menos poderosos e exclui os chamados grupos desprivilegiados.

Em consequência, buscavam, a partir de estudos de caso da política do álcool combustível materializada no Pró-Alcool e na política da pecuária de corte nos anos 1980, realizar uma análise dos arranjos institucionais e as relações entre o Estado, as agências burocráticas – assim como os conflitos entre elas – e os atores sociais e econômicos e suas organizações envolvidos na formulação e implementação dessas políticas.

A atuação dos grupos de interesse com vistas a influenciar o processo de tomada de decisão da política é analisada por Paixão e Santos, evidenciando-se o emprego de formas e mecanismos variados de *lobby*, inclusive a representação formal em órgãos ligados à política, particularmente no caso do álcool combustível. Além disso, destacam o emprego do apoio político dos governadores estaduais no setor canavieiro como forma substitutiva das representações coletivas de interesse. Segundo os autores, o corporativismo, quer “estatal” ou “societário”, estava *visivelmente ausente da estrutura de representação de interesses da política do álcool combustível*, inexistindo vínculos verticais entre o setor privado e o Estado, nem qualquer representação formal de grupos de interesse em agências burocráticas, conselhos ou comissões, exceto pela participação dos plantadores de cana e produtores de açúcar e álcool com assento no Conselho Deliberativo do IAA.

Ademais, salientam a formação de “anéis burocráticos”<sup>155</sup>, ou seja, vínculos horizontais temporários entre os atores públi-

<sup>155</sup> O conceito de “anéis burocráticos” foi desenvolvido por Fernando Henrique Cardoso, por meio do qual tentou analisar a organização política e o papel desempenhado pelo Estado planejador desenvolvimentista no Brasil. Com o fortalecimento da nova burocracia estatal planejadora e a formação das chamadas “ilhas de racionalidade” no seu interior que permitiam justificar “tecnicamente” as políticas adotadas, as alianças entre interesses políticos e econômicos se tornaram mais complexas. No entanto, em face do predomínio das práticas clientelistas no âmbito da estrutura administrativa tradicional, tais ilhas passaram a servir aos interesses privados que se organizaram no interior do Estado e por ele catalisados, em lugar de servir ao “interesse público. Segundo Cardoso, *as qualidades requeridas para fazer parte de um “anel” não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados*

cos e privados, em torno de questões específicas, e a atuação de agências como *brokers* na representação de interesses privados frente a outras agências, com destaque para o caso da política do álcool combustível, onde o Instituto do Açúcar e do Alcool, conforme os autores, “representava” os interesses de seus “clientes”, os fornecedores de cana e produtores de açúcar e álcool, frente ao Conselho Nacional do Petróleo e ao Ministério da Indústria e Comércio.

Em síntese, Paixão e Santos constatavam a maior porosidade do Estado Burocrático-autoritário<sup>156</sup> aos “não excluídos”, por meio tanto da exclusão dos grupos subordinados quanto da abertura aos não excluídos de diferentes mecanismos de representação e de impressão de seus interesses nas políticas públicas, seja por meio de mecanismos corporativistas, anéis burocráticos ou articulações informais entre atores sociais e burocráticos. No entanto, desvendaram a existência de um *sistema muito complexo de representação de interesses*, com a presença

---

*pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um ‘círculo de interessados’ na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc. O que os distingue de um lobby é que são mais abrangentes (ou seja, não se resumem ao interesse econômico) e mais heterogêneos em sua composição (incluem funcionários, empresários, militares, etc.) e, especialmente, que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro, necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo” (CARDOSO, 1975, APUD MATTOS, 2006)*

<sup>156</sup> O Estado burocrático autoritário, segundo o conceito desenvolvido por Guillermo O’Donnell (1987:21), tem as seguintes características: a) as posições superiores de governo costumam ser ocupadas por pessoas que chegam a elas depois de carreiras bem sucedidas em organizações complexas e altamente burocratizadas – Forças Armadas, o próprio Estado, grandes empresas privadas; b) são sistemas de exclusão política, no sentido de que pretendem fechar os canais de acesso ao Estado do setor popular e seus aliados, assim como desativado politicamente não só pela repressão mas também pelo funcionamento de controles verticais (corporativos) por parte do Estado sobre os sindicatos; c) são sistemas de exclusão econômica, porque reduzem e pospõem para um futuro indeterminado as aspirações de participação econômica do setor popular; d) são sistemas despolitizantes, ou seja, pretendem reduzir as questões sociais e políticas públicas a questões “técnicas”, a resolver mediante interações entre as cúpulas das grandes organizações acima mencionadas; e) correspondem a uma etapa de importantes transformações nos mecanismos de acumulação das suas sociedades.”

de representações coletivas e individualizadas, formalizadas e informais, institucionais (como as agências burocráticas atuando como *brokers* de interesses privados face a outras agências) e governadores de estado exercendo pressão sobre as agências burocráticas. Os mecanismos informais assumiam, nesse sistema de representação, um peso importante, permitindo tanto aos interesses privados quanto às agências públicas lidar com a fragmentação do aparelho de Estado. A ausência das formas corporativistas de representação nos casos analisados, associada à referida complexidade do sistema, indicava a existência de um “pluralismo limitado” na formação da política pública.

Em 1987, Archibaldo Figueira publicou *Lobby: do Fico à UDR*, obra com caráter acentuadamente jornalístico que relata não apenas os mais importantes momentos da influência dos *lobbies* no Brasil até 1986, como defende a tese de que, em todos os regimes democráticos, a manifestação dos grupos é não apenas livre como bem vinda quanto à repercussão de determinada providência em suas atividades ou interesses, *estabelecendo-se, com isso, um sistema de participação através de canais específicos de comunicação, em mão dupla* (FIGUEIRA, 1987:14). Figueira aborda a evolução constitucional dos poderes do Executivo e do Legislativo na definição da agenda governamental, os efeitos do autoritarismo e da tecnocracia no processo decisório no período ditatorial (1964-1985), e o abuso do poder econômico por grupos de interesse, inclusive externos, na tentativa de influenciar o processo eleitoral e as decisões governamentais. Para o autor, a natureza e a importância política dos grupos de pressão decorrem do seu poder reivindicatório junto à máquina governamental e da função estabilizadora que exercem quando ocorrem eventos perturbadores do padrão habitual de interação dos indivíduos (FIGUEIRA, 1987:21). Os grupos são instituídos com o propósito de atingir objetivos políticos comuns, os quais propiciam uma base racional à integração e à permanência de cada um no grupo, mas esses grupos só podem ser considerados grupos de interesse quando começam a exigir das autorida-

des providências em seu benefício (*idem, ibidem*). Ilustrando o histórico, Figueira descreve o processo de criação e atuação de importantes *lobbies*, como a Associação Comercial do Rio de Janeiro (1867), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD e a Ação Democrática Parlamentar – ADEP, no início dos anos 1960, os movimentos de moradores nos anos 1970, o *lobby* indígena na década de 1980, o *lobby* da reforma agrária a partir da atuação da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, a atuação da UDR – União Democrática Ruralista, surgida em 1985, a atuação do *lobby* da Igreja Católica a partir da atuação da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o *lobby* do setor industrial a partir da Confederação Nacional da Indústria – CNI, a criação do DIAP como órgão de assessoramento da classe trabalhadora, em 1983, e a atuação de empresas do *lobby* privado como a SEMPREL, de Sahid Farhat, e a APS – Assessoria, Planejamento e Serviços, do *lobista* Alexandre Paes dos Santos.

Numa abordagem também voltada a um estudo de caso, Maria das Graças Rua publica, em 1990, *A UDR e a Representação de Interesses dos Proprietários Rurais: A Nova Elite Agrária no Processo de Transição Política no Brasil*, em que aborda a atuação desse grupo de interesses para pressionar o Governo em matéria de política fundiária. Lastreada no apoio dos empresários do setor agropecuário, a UDR teve intensa atuação política, e, segundo Rua, sua estratégia consistia em ampliar as suas bases, manter permanente mobilização e demonstrar unidade e força, objetivando tornar-se um relevante ator no cenário nacional. O estudo demonstra como, ao final, a UDR conseguiu importantes vitórias na agenda legislativa. Em 1992, a mesma autora apresenta a Tese de Doutorado junto ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, intitulada “*Políticos e Burocratas no Processo de Decision-Making: A política de Terras no Brasil, 1945-84*”, onde analisa o padrão de decisão centrado na burocracia, adotado durante o período autoritário, e a competição entre políticos e burocratas pelo controle do sistema político.

Em 1994, Murillo de Aragão publica *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*, fruto de dissertação de Mestrado defendida junto à Universidade de Brasília. Nessa obra que é uma referência obrigatória na abordagem dos grupos de interesse no Brasil, Aragão faz um minucioso inventário da bibliografia disponível até então, e concentra sua análise sobre a atuação dos *lobbies* no Congresso Nacional, particularmente no período da Assembleia Nacional Constituinte. Embora não ofereça uma conceituação própria, acolhe a proposta de Meynaud para superar o conflito entre as definições de grupos de interesse e grupos de pressão, ao considerar que *os grupos de interesse quanto atuam no nível político são chamados de grupos de pressão*. Assim, para Aragão, *todo o grupo de pressão é um grupo de interesse, distinguindo-se da sua forma original pelo fato de pretender influenciar o processo decisório* (ARAGÃO, 1994:39). Como critério classificatório, Aragão propõe a seguinte tipologia: a) grupos empresariais; b) grupos de trabalhadores; c) grupos de profissionais; d) grupos de natureza diversa (ambientalistas, religiosos, políticos, minorias, etc.); e) poderes públicos e suas dependências. Aragão dedicou-se, também, à descrição dos métodos de trabalho e procedimentos dos grupos de pressão em sua atuação no Legislativo e abordou os aspectos constitucionais e legais do *lobby*, em especial as garantias concedidas pelo art. 5º da Constituição Federal. Debruçou-se, também, sobre as normas constitucionais e regimentais específicas relativas ao processo legislativo e à participação dos grupos de pressão, e sobre as normas regimentais que disciplinam o credenciamento de entidades associativas e representativas no Congresso Nacional, analisando também a legislação norte-americana. Ao final, defendia a disciplina de forma mais ampla das atividades de defesa de interesses no Congresso Nacional, propondo alguns pressupostos para a elaboração de uma “legislação ideal”, mas, ainda assim, restrita ao *lobby* parlamentar.

Maria Lúcia Werneck Vianna publica, em 1994, *Lobismo, um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil*, tema que volta a abordar em sua Tese de Doutorado apresentada no ano seguinte no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro<sup>157</sup>. Partindo da concepção de que o *lobby* é uma prática tipicamente norte-americana, assinala, destacando o que considera a pouca densidade teórica dos estudos sobre o tema, que *não surgiu nenhum quadro conceitual para a análise do lobismo que substituísse a antiga teoria dos grupos de interesse, no campo da sociologia, ou o etnocêntrico pluralismo, na ciência política*. Por outro lado, considera como uma das razões do pequeno interesse da academia sobre o *lobbying* no Brasil a insistência demasiada dos pesquisadores em uma perspectiva estatística, ou “europeia”. Assim, a reduzida produção acadêmica ao abordar a atuação dos grupos sociais e setores empresariais na defesa de seus interesses evidenciaria um certo preconceito em relação ao *lobby*, contribuindo para mantê-lo num certo limbo teórico. A tese central defendida por Vianna é a de que o *lobbying* é uma alternativa ao neocorporativismo enquanto formato de articulação de interesses, e de que a pressão competitiva típica dos lobbies americanos seria mais adequada para o caso brasileiro do que o neocorporativismo europeu. Inobstante o caráter inovador e desafiador da abordagem, a proposição não é comprovada empiricamente pela autora, identificando-se, porém, como um tema para novas pesquisas.

Maria das Graças Rua retorna ao tema em *A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-making*, publicado em 1995, em coautoria com Alessandra T. Aguiar. O estudo discute o papel da burocracia pública no processo decisório, focalizando o grau de autonomia da burocracia, o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões

<sup>157</sup> Ver Vianna, Maria L. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégia de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan-Ucam-Iuperj; 1998.

públicas, e a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as interações de políticos e burocratas, constituindo-se em um mecanismo de controle democrático do processo decisório. Rua e Aguiar, tomando como estudo de caso a política industrial nos períodos Collor e Sarney, examinam as agências burocráticas envolvidas nessa política. Identificam, durante o Governo Sarney, simultaneamente à ênfase na abertura à participação da sociedade civil e à recuperação das atribuições das lideranças políticas do Legislativo, a manutenção da supremacia da esfera executiva e a persistência de nichos de autonomia das lideranças burocráticas.

O processo se deu, nessa fase, sob o controle burocrático, com ausência quase total dos políticos na formulação da política industrial, seja por força do uso de decretos-lei como instrumento de encaminhamento, seja pela sua falta de iniciativa política. Assim, não haveria competição entre os políticos e burocratas pelo processo de decisão, e sequer o Legislativo exerceu sua função controladora. Ocorre, porém, uma elevada fragmentação do poder e a multiplicidade de objetivos, frequentemente conflitantes entre elas, o que levava as decisões a serem definidas *por meio de complexos jogos de barganha, envolvendo os atores privados*. A sociedade civil, por seu turno, segundo as Autoras, começou a ter papel mais visível e ativo, tanto por meio das suas lideranças individuais quanto por intermédio das suas associações de representação de interesses, mas essa atuação não conduziu a uma ruptura clara com as formas pregressas de representação do setor empresarial, de caráter corporativo, por meio de instituições como a CNI e a FIESP, nas instâncias responsáveis pela discussão das propostas da política industrial. Manteve-se, ainda, a representação por intermédio de associações extracorporativas, como a Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica – ABINEE e a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base – ABDIB, que mantinham relações com agências específicas, responsáveis pelo atendimento direto das demandas setorializadas dos agentes produtivos. Também é destacado o baixo envolvi-

mento de atores relevantes, como os trabalhadores e a comunidade científica. Assim, concluem que, nesse período, se houve algum controle sobre a burocracia na formulação da política industrial, esse controle foi exercido pelos empresários, e não pelos políticos, caracterizando-se, segundo a tipologia proposta por B.G. Peters (1987, *apud* RUA e AGUIAR, 1995), como uma ação cooperativa entre burocratas e atores privados, permitindo, por um lado, a expressão de um compromisso da burocracia com esses grupos da sociedade civil, e, por outro, a conquista, pelo empresariado, de espaços de poder no processo decisório, formulando alternativas às propostas das agências burocráticas e atuando ativamente na negociação das preferências.

No período Collor, o padrão de interação se modifica e se caracteriza pela baixa fragmentação e reduzida competição interburocrática. O processo de decisão é controlado pelos agentes burocráticos que monopolizaram a formulação das propostas de política industrial. Assim, as decisões emergiam não da competição entre um conjunto de agências burocráticas, mas eram enunciadas por uma única agência (Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento). Nesse período, os formuladores da política prescindiram não apenas da contribuição das demais agências anteriormente envolvidas, como também da participação dos políticos, considerada “arcaica, corrupta e inoperante”, e que se comportou com notável “docilidade” ao aceitar e aprovar, praticamente sem modificações, medidas provisórias que, na avaliação de Rua e Aguiar, não podiam ser caracterizadas como emergenciais. Tampouco tiveram participação as representações de interesses, “descartadas” do processo decisório pela burocracia. Assim, no período Collor, segundo as autoras, a burocracia se torna um ator ainda mais proeminente, assumindo um padrão muito semelhante ao governo burocrático sugerido por Peters. A ausência do Congresso Nacional e dos políticos em geral como atores centrais nesses processos, e a restrição da participação dos atores privados aos interesses setoriais envolvidos, evidencia, para as autoras, um controle democrático insuficiente,

e defendem, ao cabo, a tese de que a formulação da política industrial, no caso estudado, poderia ser mais bem caracterizada como intermediação de interesses do que como um sistema de *checks* sobre o governo burocrático.

Laura Frade (1996), em Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, abordou as bancadas parlamentares suprapartidárias (Frentes Parlamentares) e sua atuação no Congresso Nacional como formas alternativas desenvolvidas em resposta à fragmentação ou enfraquecimento do sistema partidário. Para Frade,

*...as bancadas suprapartidárias são uma solução criativa, desenvolvida pelos parlamentares, em conjunto com a sociedade. Um legítimo lobby interno, uma forma alternativa para atender os anseios de representatividade e romper a barreira das estruturas institucionais. Os assuntos que por vezes são pequenos demais para o partido, mas importantes o suficiente para a sociedade, encontram nas bancadas um canal de expressão, um desaguadouro das expectativas sociais e o correspondente comprometimento dos seus representantes no Legislativo (FRADE, 1997: 6-7).*

Com fundamento na análise de Gastão Alves de Toledo, Frade considera que os grupos de pressão desempenham papel fundamental no processo decisório, surgindo para *somar aos inúmeros e intrincados outros recursos criados para evitar que o Estado venha a sobrepor-se aos interesses individuais*, e representam a forma não institucional da atuação dos diversos grupos da sociedade em defesa de seus interesses. Fundamentada em pesquisa sobre o perfil e atuação das frentes parlamentares, a autora busca comprovar a tese de que os partidos exercem papel de importância no processo legislativo brasileiro na defesa de pleitos de caráter nacional. As frentes, por seu lado, constituem alternativas criadas pelos parlamentares para o encaminhamento de temas de interesse específico, que geralmente assumem um estatuto secundário no âmbito dos partidos políticos.

Frade conclui que os partidos políticos e grupos de pressão, tendo como objetivo influenciar a distribuição de recursos

em uma sociedade, seja para mantê-la, seja para alterá-la, agem no parlamento de forma racional. Enquanto os partidos políticos têm sua atuação pautada por uma atividade institucional regulada pela Constituição Federal e Estatutos próprios, os grupos de pressão, carecendo ainda de institucionalização, atuam através do *lobby*, transmitindo mensagens do grupo aos responsáveis pelas decisões, por meio de representantes especializados, com ou sem o uso da ameaça de sanções. Afirma também que, embora os grupos de pressão sejam instituições típicas dos sistemas democráticos, ainda carecem de uma aceitação mais ampla e de maior visibilidade. A essas duas estruturas, somam-se as bancadas, seja através de blocos partidários ou suprapartidários, fenômeno que, segundo Frade, surgiu, de forma mais evidente, no período 1945/64, com a Frente Parlamentar Nacionalista, e que reaparece com destaque durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte na figura do “Centrão”, cuja atuação *mudou o rumo original do processo*. As forças representativas internas existentes no Legislativo se expressam, segundo Frade, através dos partidos políticos mas, também, envolvendo a atuação direta de grupos de pressão, e, por vezes, extrapolando os partidos *através da coesão da parlamentares de diferentes correntes ideológicas em defesa de interesses específicos – bancadas suprapartidárias* ou Frentes parlamentares. As frentes, para Frade, *“aparecem como lobbies constituídos institucionalmente dentro do Congresso, agregando representantes formais dotados de interesses afins*.

Se manifesta, assim, segundo a autora, *uma dupla dinâmica: por um lado, a fragmentação associa-se à atividade do lobby, de outro a agregação, se expressa através das bancadas suprapartidárias*. Entre as variáveis que explicam a formação de frentes parlamentares, destaca-se a que Frade associa aos *interesses dos grupos de pressão/base eleitoral*. Segundo essa variável, as Frentes Parlamentares surgem para defender interesses levados ao Congresso por grupos externos, agrupando parlamentares dos diversos partidos com envolvimento nos temas, atender deman-

das ordinárias dos grupos de pressão oriundas das bases dos parlamentares, auxiliar os grupos de pressão no processo de articulação com os parlamentares dos diversos partidos e, finalmente, obter fortalecimento junto à base eleitoral como consequência da defesa de interesses específicos da região de origem. Finalmente, conclui Frade que as bancadas suprapartidárias surgem *como canais que fazem fluir nas instâncias decisórias os assuntos represados nas bases dos parlamentares*, relacionados a interesses que são levados ao Legislativo por grupos de pressão e servem, simultaneamente, para auxiliar setores da sociedade a obterem acesso à estrutura decisória, e, por outro lado, como uma forma do governo se aproximar desses setores.

Sob a perspectiva comunicacional, Djalma Patrício publicou, em 1998, *Poder, Grupos de Pressão e os Meios de Comunicação*, com uma abordagem direcionada à atuação dos *lobbies* através da mídia. Também reconhecendo a dificuldade de uma classificação dos grupos de pressão, destaca a existência de quatro categorias básicas: públicos e privados, e econômicos e não econômicos. Propõe, todavia, uma classificação com base em seus objetivos: políticos, econômicos, sociais e espirituais. Aborda as formas de atuação dos grupos em cada uma dessas categorias, assim como as características dos grupos que as compõem, e desenvolve a abordagem da importância dos meios de comunicação como instrumento do *lobby*.

Em 1999, Marcos Otávio Bezerra publicou *Em Nome das Bases – Política, Favor e Dependência Pessoal*, resultante de Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRJ, onde aborda a atuação parlamentar na elaboração do Orçamento da União e as influências dos *lobbies* no processo e na execução orçamentária e suas relações com a burocracia ministerial. A Terceira Parte da obra, dedicada à abordagem das condutas políticas e práticas corruptas, analisa a liberação de recursos federais e a ação dos escritórios de consultoria, cujos *lobistas* dedicam-se ao assédio a prefeitos e parlamentares para elaborar projetos, negociar a sua aprovação

junto aos órgãos governamentais e promover a liberação desses recursos, mediante o emprego disseminado de subornos e outras formas de corrupção e, em outros casos, a intimidação ou mesmo a “remoção” de funcionários que não se submetam à “pressão”. Também é abordada a atuação das empreiteiras como agentes de *lobby* visando a aprovação de dotações orçamentárias no Legislativo e a liberação de recursos no Executivo, para o custeio de projetos de obras de seu interesse, prática também constantemente associada à corrupção e desvios. O emprego dessa categoria (*lobby*) para descrever essas práticas está relacionado, segundo Bezerra, ao esforço para torná-las aceitáveis, não obstante a inexistência de uma regulamentação do *lobby* (1999:240).

Murillo de Aragão, em Tese de Doutorado defendida em 2000 junto ao CEPPAC, intitulada *Brasil e Argentina: Abordagem Comparada sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo*, aborda, a partir do marco teórico pluralista, a ação dos grupos de pressão no processo legislativo. Visando analisar os padrões de comportamento dos grupos de pressão no processo legislativo, Aragão identifica o fato de que Brasil e Argentina jamais aprovaram uma lei para a regulamentação do *lobby*, apesar de várias tentativas. Esse fato, segundo Aragão, seria identificador do interesse político despertado, e o quanto os grupos de interesse são operativos no jogo do poder. Além disso, considera que a evolução do fenômeno associativista nos últimos trinta anos *vulnerou o predomínio corporativista*, criando um modelo híbrido com aspectos corporativistas e pluralistas. Assim, considera que o neopluralismo é a teoria que melhor resolve as fragilidades do pluralismo e mostra-se o mais adequado para a investigação dos grupos de pressão no contexto dos países considerados, em especial pelo fato de incorporar aspectos como a importância dos grupos no processo decisório, a fragmentação e dispersão do poder e a divisão do Estado em agências e agentes que defendem agendas distintas, além da inexistência de barreiras à formação dos grupos.

A hipótese central defendida por Aragão é de que a existência dos grupos de pressão é essencial para a realização da democracia no Brasil e na Argentina, examinada a partir dos marcos constitucional, legal e regulatório sobre a atuação dos grupos de pressão, e das questões institucionais, tais como tipos de grupos existentes, atuação sobre o processo legislativo, percepção da mídia, relações com partidos políticos e com entidades congêneres, além do padrão de atuação dos grupos, procedimentos empregados e eficácia sobre os poderes legislativos e, finalmente, a partir dos estudos comparados da questão. Além da caracterização geral dos grupos de pressão, que considera ser comum aos países da América Latina, em função das influências comuns do corporativismo e do fascismo nos anos 1930 e 1940, o autor analisa a dimensão institucional do *lobby* parlamentar no Brasil e Argentina, sua frequência e distribuição entre os Poderes Legislativo e Executivo, constatando que, no Brasil, existe maior equilíbrio entre os dois Poderes no que se refere ao poder decisório, o que acarreta distribuição mais equilibrada também nas atividades de *lobby*. No tocante à dimensão política das atividades de *lobby*, Aragão constata que o nível de transparência é insuficiente, mas concentra a conclusão sobre a necessidade da regulamentação do *lobby*, com o propósito de aperfeiçoá-la, sobre as atividades exercidas no Poder Legislativo. Em sua pesquisa, Aragão constata que a maioria dos entrevistados considera a regulamentação existente no Brasil inadequada (75%) e que essa carência de regulamentação favorece o tráfico de influência (75%). Assim, haveria amplo apoio à regulamentação da atividade (75%), por meio de uma lei específica. No entanto, adere à tese de que o problema real não está na existência ou não de leis, mas na qualidade das leis existentes e em seu cumprimento. Aragão traça um quadro comparativo das propostas legislativas apresentadas em ambos os países, e analisa as razões pelas quais não se deu a sua aprovação, entre elas a resistência da classe política e o baixo interesse despertado na opinião pública. Em conclusão, considera que os grupos de pressão são essenciais para a realização do ideal democrático no Brasil, cabendo, contudo,

buscar-se o maior equilíbrio possível nas ações de pressão dos setores organizados a partir da base já organizada da sociedade.

Também de 2000 é o estudo elaborado por Ricardo José Pereira Rodrigues *Desenvolvimento nas Ações Políticas da Sociedade Civil dentro e fora do Congresso Nacional* (RODRIGUES, 2000), em que analisa o aumento da participação da sociedade civil por meio de grupos de interesse e *lobbies*, fator que, na sua avaliação, está mais relacionado, no caso brasileiro, ao nível de liberdade política encontrado no país. Para Rodrigues, em períodos autoritários há diminuição dos grupos atuantes, sobretudo os grupos de cidadãos, ficando o *lobby* restrito aos grupos econômicos, enquanto que, nos períodos democráticos, há o surgimento de vários grupos de pressão que ou não existiam durante os períodos autoritários, ou permaneciam inertes. Isso ocorreu ao longo dos anos 1970, quando começam, com maior intensidade a partir da redemocratização, a surgir grupos de pressão da sociedade civil dispostos a combater abusos nos direitos humanos e a defender a anistia. Nos anos 1980, os grupos se voltam ao *lobby* no Congresso, e sua atuação reflete-se em debates tais como a da reserva de mercado de informática, estatuto da microempresa, embora sob a liderança dos grupos econômicos. Rodrigues analisa, ainda, a atuação dos grupos ambientais e da área rural envolvidos com a questão fundiária. Em conclusão, Rodrigues defende a tese de que a democracia é sinônimo de pluralismo e participação do cidadão nas coisas públicas, e que os grupos de pressão são o canal mais prático para a articulação dos interesses na sociedade civil. Tais grupos contribuem para o amadurecimento da democracia no Brasil, e complementam as instituições formais.

Alexandre de Moraes publicou, em 2002, *Reforma Política do Estado e Democratização*, artigo em que, além da abordagem da democracia e representação política e suas dificuldades, e do ressurgimento de formas de democracia semidireta e da emergência da democracia participativa, aborda a atuação dos grupos de pressão e *lobby* no processo político. Moraes destaca a con-

ceituação oferecida por Paulo Bonavides e Fábio Nusdeo para *grupos de pressão* e *grupos de interesse*. Se, para Bonavides, *grupo de pressão se define pelo exercício de influência sobre o poder político, para eventual obtenção de uma determinada medida do governo que lhe favoreça os interesses*, para Nusdeo os grupos de pressão *seriam definidos como qualquer conjunto de pessoas ou entidades que procura obter normas, dispositivos e respectivas interpretações, bem como medidas de um modo geral favorável aos seus intentos*. Segundo Moraes, a crise representativa traz à tona as reivindicações pela desburocratização das práticas e das organizações de representação política, para que os processos decisórios tendam a uma maior informalidade e participação da vontade geral, e demonstra a necessidade de reaproximação do povo com o governo, ou seja, dos representados com os representantes. Surgem, então, diversos grupos de participação política que, juntamente com os partidos, tornam-se importantes atores da competição. Essa crise abriu caminho para a democracia participativa, onde os grupos de pressão surgem para exigir seu espaço no cenário do poder político. Moraes constata, ainda, que, a partir dessa crise do sistema representativo, *deixa o Partido Político de ser o único ator das decisões governamentais, passando a atuar paralelamente com as associações gerais, as associações especificamente com finalidades políticas (lobbies), os grupos institucionais (sindicatos), os grupos anônimos e a própria imprensa*, ao mesmo tempo em que se valorizam instrumentos de participação direta como os plebiscitos e os referendos, além da iniciativa popular de lei. Por fim, Moraes defendia a visibilidade na atuação política e a responsabilidade pela influência na tomada de decisões, não somente em relação aos Partidos Políticos, mas também em relação aos grupos de pressão, mediante uma regulamentação de suas atividades. Essa regulamentação seria *uma boa maneira de controle sobre os meios utilizados pelos grupos de pressão*, estabelecendo os meios e instituições através dos quais possam defender seus legítimos interesses e causas, de forma legal e transparente. No entanto, seria também necessária a reestruturação dos partidos políticos, a descentralização

do poder, a efetividade das formas democráticas semidiretas e a democracia participativa para promover o fortalecimento institucional da Democracia e da representatividade popular e reduzir a influência dos *grupos invisíveis de poder no cenário político*, temas que, segundo Moraes, integram a agenda de uma reforma política necessária no Brasil (MORAES, 2002).

Em dois estudos publicados, respectivamente, em 2004 e 2007, Mancuso (2004) e Mancuso e Oliveira (2007), abordam a atuação do empresariado como grupo de interesse no Congresso Nacional e seu êxito como atores no processo de decisão das políticas públicas, a partir do exame da atuação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) como liderança política na organização e mobilização empresarial nos anos 1990 e suas ações com vistas à redução do custo Brasil. Os artigos buscam comprovar, a partir desse estudo de caso, que, diversamente, da abordagem presente em outros estudos (e. g. SCHNEIDER, 1998, *apud* MANCUSO e OLIVEIRA, 2007)<sup>158</sup>, que o empresariado brasileiro tem sido capaz de promover ações coletivas eficazes, e contrapor-se à tese de que o corporativismo é causa da incapacidade dessa ação coletiva. Segundo Mancuso (2004), o grau de sucesso obtido pelo setor industrial é expressivo, especialmente quando confrontado com as expectativas contrárias dos expoentes da tese da debilidade política da indústria. Reconhece, contudo, que *não existem evidências suficientes para afirmar que os sucessos políticos ocorreram por causa do lobby realizado ao longo do processo legislativo pelos industriais e/ou pelos representantes de seus interesses*. Para Mancuso e Oliveira, o aumento da atividade empresarial na defesa de seus interesses no Congresso e no Executivo e seu grau de sucesso *decorreu da confluência de um processo de natureza econômica, que erigiu a competitividade em meta prioritária das empresas, e um processo de natureza política, com a atuação de lideranças que*

<sup>158</sup> A tese defendida por Schneider (1998, *apud* MANCUSO e OLIVEIRA, 2007), elaborada a partir da atuação do empresariado brasileiro como grupo de pressão para obter a aprovação de reformas constitucionais favoráveis ao ambiente de negócios e redução de custos, é de que, embora influentes do ponto de vista individual, coletivamente não o são.

*ajudaram a deflagrar e a sustentar a ação coletiva.* Esse sucesso, identificado a partir das iniciativas e da atuação de uma entidade de cúpula do sistema corporativista, ocorreu mesmo sem ter havido qualquer mudança significativa no modelo de funcionamento do sistema corporativista de representação de interesses, que prevalece desde a década de 1930.

Em 2004, Andréa Cristina de Jesus Oliveira defendeu, junto ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp a Tese *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Reconhecendo não ser tarefa simples discutir o *lobbying* no Brasil, Oliveira identifica quatro tipos nos quais a atividade pode ser classificada (*lobbying público*, exercido pelos órgãos governamentais; *lobbying institucional*, exercido pelas próprias empresas através de seus executivos de relações governamentais; *lobbying classista*, exercido por entidades de classe ou em defesa dos interesses de uma classe, como a CNI e o DIAP; e o *lobbying privado*, exercido por escritórios e empresas de consultoria especializadas nessa atividade). Oliveira dedica-se ao exame dos *lobbying classista* e *privado*, e conclui que, apesar de sua hipótese de trabalho segundo a qual os procedimentos adotados pelos lobistas diferenciam-se em função da sua organização dentro do quatro tipos de *lobby*, **essa diferenciação se dá, na verdade, em função dos interesses representados**. Como outros autores, Oliveira adota a concepção de que *os grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão* (2004:12), sendo pressão considerada, segundo Schwartzberg (1979, *apud* OLIVEIRA, 2004:12) *a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam através do uso de sanções ou da ameaçada do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honra e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político*. O *lobby*, por seu turno, é utilizado pelos grupos de pressão *para esclarecer o legislador ou a autoridade pública sobre as decisões*

*ou propostas que possam vir a ser encaminhadas como um mecanismo operacional de persuasão. É, assim, para essa autora, “um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos, apesar das características negativas que relaciona e mesmo do estigma” que cerca o lobby, que nem sempre é praticado da maneira ideal”, em virtude de sua associação, rotineira no Brasil, à prática da corrupção.*

A autora dedica-se ao exame do perfil dos lobistas e sua percepção pela mídia, relatando diversos casos de repercussão associados à imagem negativa da atividade, e a “reação” dos profissionais éticos a essa abordagem. A partir de entrevistas e observação das atividades de 20 lobistas, Oliveira buscou caracterizar os profissionais que atuam nessa atividade sob os aspectos demográficos, formação, estilo de atuação, estrutura, experiências profissionais e atividades anteriores e características para ser “um bom lobista”. Identificou, como qualidades essenciais para o exercício da atividade a credibilidade, mediante a oferta de informação confiável e bem estruturada, a reputação (seriedade) e a confiança depositada nesses profissionais pelos clientes e tomadores de decisão. A representatividade, segundo a autora, tem também um papel relevante, ao associar o aumento da sensibilidade dos parlamentares à existência de um interesse setorial amplo representado pelo *lobby*. Outras características importantes são o conhecimento do processo legislativo e do processo decisório, a defesa dos interesses do país e crença na causa que defende, a discricção, o entendimento do cenário político, a compreensão dos objetivos do cliente, a honestidade e ética, a informação qualificada, o poder de comunicação e persuasão, a qualidade da rede de contatos, a formação acadêmica e a objetividade (trabalhar as informações em defesa do cliente e saber como e para onde encaminhá-las) (OLIVEIRA, 2004:70).

Oliveira descreve a organização e funcionamento de duas entidades “classistas” (CNI e DIAP) e aborda também os escritórios de consultoria e *lobbying*, descrevendo sua estrutura, organização e forma de atuação, mediante as entrevistas realiza-

das com profissionais de dez diferentes escritórios de *lobby*. A partir dos dados obtidos, constata que, apesar de haver grande similaridade nas estratégias de ação, existem diferenças entre o *lobby* classista e o *lobby* privado, na medida em que divergem o grau de legitimidade ou reconhecimento dela e a iniciativa da atividade – adotada, no primeiro caso, de forma autônoma pelas entidades, e no segundo, sempre mediante provocação – e algumas estratégias de ação, que são empregadas de forma mais fácil e mais intensa pelos primeiros, enquanto outras são parte do “cardápio” das segundas, refletindo, em certa medida, também o poder econômico dos respectivos “clientes”. Em geral, contudo, as atividades de *lobbying* têm caráter reativo, e raramente, segundo Oliveira, as entidades classistas ou escritórios de *lobby* elaboram proposições para pautar o Congresso Nacional ou o Poder Executivo.

Oliveira dedica um capítulo da sua Tese ao exame do tema “regulamentação do *lobbying* no Brasil”, e defende a tese de que o *lobby* deve deixar a clandestinidade. Um dos requisitos para tanto seria a regulamentação da atividade junto a todos os poderes da República. Examinando as propostas então em discussão no Congresso, em particular o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990 (oriundo do Senado Federal, onde foi aprovado em 1989, na forma do PL nº 203/89), inspirado na legislação norte-americana então em vigor (*Federal Regulation of Lobbying Act* – FLRA, de 1946), e a sua insuficiência para suprir essa necessidade, Oliveira apresenta algumas recomendações quanto ao conteúdo da legislação necessária, considerando que *a democracia já está bastante madura para merecer uma lei de lobby, ao mesmo tempo abrangente e eficaz, que contribua para tornar a participação de grupos organizados da sociedade na formulação de políticas públicas um processo legítimo e transparente* (2004:212).

Em 2005, Bernardo Mueller, Lee J. Alston e Gary D. Libecap publicaram o estudo *How Interest Groups with Limited Resources can Influence Political Outcomes: Information Control and the Landless Peasant Movement in Brazil*. Nesse estudo, os autores

analisam a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, um dos mais importantes grupos de pressão no meio rural e que defende a reforma e o desenvolvimento agrário, e que, além da atuação política junto ao Executivo e Legislativo, promove um intenso trabalho de mobilização envolvendo invasões de terras, propriedades e instalações, além de outras ações de protesto voltadas a influenciar o Governo e a opinião pública em benefício dos trabalhadores rurais sem terra e assentados da reforma agrária. Mueller, Alston e Libecap concluem que o MST, organizado em 1985, mas cuja atuação se intensificou a partir de 1993, apesar de dispor de poucos recursos como votos e contribuições de campanha, logrou efetivamente influenciar a opinião pública, principalmente no meio urbano, e, indiretamente, os decisores políticos. Para tanto, além da estratégia das invasões de terras improdutivas (adotando como lema *ocupar, produzir, resistir*), o MST fez uso de ampla cobertura da mídia e esforços de divulgação, produzindo um bem sucedido movimento de *grassroots* que tem servido de exemplo a outros grupos. Mueller, Alston e Libecap abordam ainda o uso peculiar feito pelo MST da *informação* transmitida ao público em geral, gerando publicidade negativa contra o governo que, ao final, favorecendo as políticas defendidas pelo movimento, ampliando as dotações orçamentárias para a reforma agrária e intensificando o ritmo e quantidade dos assentamentos rurais e de desapropriações. Outro fator apontado como decisivo para o sucesso do MST, além da sua credibilidade e defesa de uma causa justa e a simpatia da opinião pública, é a sua capacidade de “manobrar” um grande contingente de membros para as tarefas necessárias para atrair atenção, independente de o quanto sejam perigosas, cansativas ou tediosas, em decorrência do baixo custo de oportunidade associado às condições econômicas dos mesmos.

Em 2005, Daniela Peixoto Ramos defendeu Dissertação de Mestrado, junto ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, intitulada *Comportamento Parlamentar e Grupos de Pressão: um Estudo de Caso da Reforma da Previdência (1995-*

1998), onde, além de uma completa revisão da literatura sobre grupos de pressão, sua organização, seu comportamento e os meios pelos quais procuram exercer influência, adota a metodologia de estudo de caso, analisando uma importante reforma constitucional em que a mobilização de atores políticos, sociais e econômicos foi significativa. Ramos aborda não somente o processo decisório no Poder Executivo como a tramitação no Legislativo da PEC nº 33/1995, o processo decisório no Congresso Nacional, os grupos de pressão atuantes e as estratégias adotadas para influenciar a sua apreciação. Segundo Ramos, a influência dos grupos é condicionada pelas instituições do sistema político como um todo e do Congresso Nacional em particular, uma vez que são estas instituições que regem a interação entre os atores políticos chave do processo (parlamentares e grupos).

Entre as conclusões mais relevantes obtidas por Ramos destaca-se a de que a inexistência de arranjos institucionais destinados a garantir uma boa governança no Congresso, uma vez que o exercício da atividade de *lobby* ocorre de forma desregulada, facilita a predominância dos interesses mais organizados e poderosos. Além disso, a prática do *lobby* teria um perfil *menos democrático do que os arranjos neocorporativistas*, uma vez que faz com que as assimetrias de poder se perpetuem na medida em que atores mais organizados e dotados de capital econômico são capazes de transformá-lo em capital político. Assim, diz Ramos,

*Se for assumido que o grau de influência pode ser medido pelo peso socioeconômico e político dos membros do grupo e pela abrangência e coesão da sua organização (WEYLAND, 1996, p. 18), é inevitável que as organizações de trabalhadores, especialmente aqueles pertencentes às classes baixas, tenham menor influência do que outras. Num Estado dividido, as elites têm mais facilidade em fazer valer seus interesses. Além disso, as esferas sociais se sobrepõem e a falta de instituições políticas reguladoras destes conflitos de interesse impedem que os interesses sejam representados de forma justa.*

Ramos considerou, ainda, que a atuação das representações de interesse em articulação com partidos de oposição, espe-

cialmente aqueles que detêm laços com sindicatos e movimentos sociais, servindo como porta-voz das demandas destes grupos, mas também os partidos de direita, que veicularam as demandas dos setores sociais com os quais se identificam, foi uma contribuição para o processo democrático. Mas fica a constatação de que, em face da inexistência de disciplina partidária, os grupos de interesse podem buscar o apoio em um amplo espectro partidário, e a fragmentação e a indisciplina partidárias tendem a ser-lhes favoráveis por aumentar as chances de que suas demandas sejam encampadas. Já o *lobby* no âmbito do Executivo se deu por meio de estratégias unilaterais e sem a intermediação partidária. Alguns grupos (especialmente os empresários, mas também os trabalhadores) empregaram canais de acesso privilegiado ao Estado, embora não tenham sido encontradas evidências de infiltração de interesses no processo decisório examinado, visto por Ramos como *insulado* e tecnocrático.

Gustavo Henrique Fideles Taglilegna, Consultor do Senado Federal, elaborou, em 2005, o estudo *Grupos de Pressão e a Tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Congresso Nacional*, onde analisa a atuação desses grupos na formulação de políticas no Legislativo, com interesse especial no estudo da tramitação do Projeto de Lei que deu origem à Lei de Biossegurança. Identifica o papel desempenhado pelos grupos de pressão, seguindo as teorias que tratam da formação das agendas de políticas públicas, e com enfoque nas teorias pluralistas, elitista, neocorporativista e neoinstitucionalista. Além de detalhada descrição do processo de discussão no Executivo e no Legislativo da proposta e dos grupos que atuaram na defesa das diferentes posições (ambientalistas, empresas do setor de sementes e biotecnologia, Embrapa, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Fiocruz, Ministério do Meio Ambiente, associações empresariais), em particular o processo de audiências públicas realizadas na Câmara e no Senado, Taglilegna dedica-se ao exame das estratégias utilizadas pelos grupos de pressão e o uso dos canais de acesso e relações pessoais para o seu sucesso. Aborda,

ainda, a dualidade das posições do Executivo, característica do que considera consequência da estrutura neocorporativista, em função dos diferentes vínculos estabelecidos pelos grupos com setores do Estado que, num contexto de fragmentação, competem internamente. Assim, conclui que a forma de atuação dos grupos ao longo da tramitação da proposição *não corrobora a teoria pluralista*, tendo em vista ter sido decisiva para a formatação final da lei a atuação governamental, que assumiu o arbitramento das posições que, ao final, foram vencedoras nas arenas executiva e legislativa. Todavia, busca explicar o processo a partir das teorias neocorporativista e neoinstitucionalista, em vista a relevância das instituições internas para o resultado, do uso feito pelos *lobbies* dessas instituições, particularmente mecanismos regimentais e uso de audiências públicas, e da articulação de interesses entre grupos e setores do Executivo na construção do texto final. Para o autor, esse estudo de caso comprova a teoria de Olson segundo a qual os grupos que defendem interesses próprios de segmentos específicos setor têm maior chance de êxito do que os que defendem interesses amplos da sociedade.

Este breve inventário culmina com a publicação em 2007, da obra *Lobby: o que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a Governos*, de Saïd Farhat, um dos mais conhecidos empresários do setor de relações governamentais. Sem propósitos acadêmicos, esse extenso livro é, antes de tudo, um relato das impressões, experiências e das opiniões de Farhat e a descrição de episódios de sua longa militância profissional como *lobista* junto ao Executivo e Legislativo no Brasil, oferecendo, ainda, um relato “histórico” dos principais momentos em que a atuação dos *lobbies* influenciaram os destinos do país.

Como profissional da atividade Farhat defende, acima de tudo, seguindo as pegadas de Milbrath (1960), a tese de que o *lobby* é informação, sendo a essência da atividade do lobista *coligir informações e coordená-las de modo compreensível, e transmitir a quem resolve, com clareza e precisão, as ideias e posições que representa*. O maior patrimônio do lobista é a sua

credibilidade, e Farhat defende, sobretudo, o *lobby* ético, enfatizando lições voltadas a orientar a formação de bons profissionais. Daí adota, como conceito de *lobby toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes* (2007:50-51). O *lobismo*, segundo a mesma abordagem, seria *utilizar franquias legais e constitucionais, na sua extensão, em defesa de interesses legítimos*, distinguindo-se da *politicagem de grupos de pressão*. Sobre a regulamentação das atividades, Farhat considera que, mais cedo ou mais tarde, o Congresso baixará lei com *regras escritas para identificar e tornar públicos os interesses defendidos por lobistas em atuação na sua esfera* (2007:61). A abordagem de Farhat segue a lógica da *legitimidade do lobby*, e a da defesa do direito de todos a *dizer o que pensam, defender aquilo em que acreditam, informar, esclarecer, pleitear, requerer tudo o que parecer justo – sem exceção ou condicionamento* (2007:70). Para que tal direito possa ser exercido, contudo, há que ser observada a lei e a ética e o uso de meios lícitos. Na visão de Farhat, o *lobby* não é *tráfico de influências ou intercâmbio de interesses, jogadas escusas ‘por baixo do pano’, uso de dinheiro para obter favores, ‘tratamento especial’, exceções às regras gerais e não é tudo aquilo mais bem caracterizado e entendido, sob a rubrica própria, pelo nome certo de corrupção*. Farhat propõe, com efeito, um manual do lobista ético, contemplando em sua abordagem, a partir de sua experiência, um extenso rol de recomendações e sugestões sobre o exercício dessas atividades.

Farhat dedica um capítulo da obra à abordagem dos grupos de interesse e de pressão que, para ele, são coisas distintas. Grupo de interesse, segundo o conceito adotado por Farhat, *é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade e que tem como razão de ser manter vivos os laços de*

*sua união*, podendo permanecer em estado latente, sem adotar um programa de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade ou por determinados segmentos desta. Grupo de pressão, assim, seria *o grupo de interesse dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos*, atuando *perante toda a sociedade, ou parte dela, ou, ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o status quo referente ao seu interesse*. A diferença entre ambos, assim, pode ser transitória, uma vez que, diante das circunstâncias, *os grupos de interesse mudam de postura* e seus membros passam à promoção ativa e luta em prol dos seus ideais ou objetivos, usando todos os meios legais disponíveis. Nessa abordagem, *todo grupo de interesse é um grupo de pressão em potencial*. Além dos tradicionalmente identificados, voltados à defesa de interesses econômicos ou políticos, Farhat destaca o que chama de *grupos de resistência ou afirmação*, voltados à defesa de interesses tais como religiosos, étnicos, linguísticos e culturais, formados por *comunidades minoritárias* dentro de determinado país ou região. Entre esses, estariam os grupos de defesa de interesses indígenas, de afrodescendentes, de judeus, etc., e cuja atuação, em determinados contextos históricos, *pode evoluir das manifestações pacíficas e assumir feições violentas*, inclusive com a prática de atos de terrorismo e outras. Incluem-se nessa classificação, ainda, os grupos de interesses de mulheres, deficientes, idosos, homossexuais, conservacionistas e outros, estabelecendo-se, assim, uma forte similaridade com o conceito de *grupos cívicos*. Quanto aos interesses defendidos, Farhat propõe uma classificação em categorias que, reconhece, são “arbitrárias”, mas necessárias para facilitar a compreensão do tema. Assim, enumera os seguintes “interesses” que, no Brasil, orientam a ação dos *lobbies* mais ativos: a) questões eminentemente políticas; b) interesses propriamente econômicos; c) geografia e desenvolvimento; d) direitos trabalhistas; e) regulamentação de profissões; f) propriedade e trabalho rurais e reforma agrária; g) interesses sociais, culturais

e étnicos; h) comunicação social; i) direitos de comunidades; j) direitos individuais e coletivos; l) interesses difusos; m) transgênicos; n) desenvolvimento científico e tecnológico; o) grupos confessionais; p) interesses especiais dentro do governo; q) receitas públicas e r) sentimentos nacionalistas.

O conjunto dessas abordagens revela uma razoável heterogeneidade, mas uma densidade ainda reduzida, sob o ponto de vista das formulações teóricas e estudos empíricos sobre os grupos de interesse. Num terreno em que a ciência política norte-americana avançou significativamente, são ainda tímidas e raras as abordagens acadêmicas que possam ser com elas comparadas. Com efeito, praticamente não foram identificadas, na bibliografia consultada, experimentações que aplicassem, ao caso brasileiro, testes de hipóteses relativas à formação, atuação ou eficiência dos grupos de pressão ou estudos direcionados a examinar os aspectos relacionados à regulamentação dessas atividades sob a perspectiva do seu controle e monitoramento. A maior parte dos estudos identificados, sob a perspectiva da ciência política, voltam-se, até o momento, à análise de aspectos relacionados às interações entre grupos de pressão e burocracia no ciclo de políticas públicas (e.g. CASTRO, 1999; SANTOS, 1997; PAIXÃO e SANTOS, 1986; RUA e AGUIAR, 1995, *inter alia*); tanto no período autoritário quanto no período da transição democrática<sup>159</sup>, e ao exame de experiências de institucionalização dos mecanismos de participação, como as câmaras setoriais (DINIZ, 2004; TAKAGI, 2004). Estudos especificamente direcionados ao *lobby* no Brasil, além de escassos, com os mencionados trabalhos de Aragão, Oliveira, Ramos e Farhat, lastreiam-se, fundamentalmente, na produção norte-americana ou europeia, e pouco avançam no sentido de uma taxonomia, classificação ou tipificação da atuação dos grupos de interesse, embora tenham valor ine-

<sup>159</sup> Apesar da reduzida disponibilidade de estudos sobre o caso brasileiro, um interessante relato sobre os padrões vigentes processo de decisão no Brasil pós-período autoritário pode ser encontrado em Santos (2001) e Abranches (1978). Sobre as características e peculiaridades do processo eleitoral e do sistema representativo no Brasil, ver Samuels (2003).

quívoco no sentido de identificar alguns padrões de funcionamento no exercício da influência e em suas interações com os políticos e burocratas. Numa outra vertente, menos atrelada à teorização norte-americana, encontra-se uma profícua produção sobre o funcionamento dos conselhos de políticas setoriais (GONZÁLEZ, 2000; GOHN, 2003; PINTO, 2004; GANANÇA, 2006; AVRITZER, 2007), abordando sua composição e participação no *policy-making process*. Outros autores têm-se dedicado à avaliação das relações Executivo-Legislativo e ao processo decisório e formação da agenda de políticas públicas, em particular sobre a predominância do Executivo na produção legislativa no Brasil e na definição das políticas públicas (e.g. LIMONGI E FIGUEIREDO, 1999; MELO, 2002).

No entanto, apesar da importância dos trabalhos, particularmente as recentes análises de Aragão, Ramos e Oliveira, não foi possível identificar contribuições mais aprofundadas sobre o exame dos aspectos institucionais das relações entre *lobbies*, burocracia e políticos, notadamente quanto a sua regulamentação, no Brasil, no contexto do pluralismo limitado permeado pelo viés corporativista e neocorporativista vigente. Assim, buscaremos, ao longo dos próximos itens e Capítulos desta Tese, aprofundar essa análise, buscando na literatura internacional e nacional e no mosaico de contribuições teóricas e empíricas disponíveis, particularmente no caso dos EUA, alguns quadros de referência para o estudo do nosso problema de pesquisa.

## 5.2. Formação, características e dimensão da comunidade de interesses no Brasil

Diversamente do que ocorre nos EUA, a inexistência de uma legislação que obrigue os grupos de interesse a serem cadastrados, credenciados ou registrados e informar suas atividades coloca uma enorme dificuldade para que se possa dimensionar, de forma científica, a comunidade de interesses no Brasil, bem como a densidade, frequência de atuação e os instrumentos empregados pelos grupos de interesse, ou identificá-los e clas-

sificá-los de forma sistemática, passo necessário para a identificação dos seus métodos de atuação em suas relações com os agentes públicos.

Trata-se, além disso, de um aspecto que está relacionado à forma como a sociedade civil está organizada no Brasil, e como, no sistema político brasileiro, estão atendidos os pressupostos apresentados por Schmitter (1971) quanto ao *reconhecimento pelo Estado* do papel dos atores sociais no processo político. O nível de controle ou tutela exercido pelo Estado, no Brasil, é, sem dúvida, um fator a ser considerado na análise da constituição da comunidade de interesses.

Schmitter destaca o fato de que a Constituição brasileira de 1891 foi a primeira, na América Latina, a assegurar direito irrestrito de reunião e de associação. Antes disso, havia um pequeno número de associações de empregadores e trabalhadores, em parte devido à existência do regime escravocrata e do atraso na implantação do comércio e da indústria no país. A partir de 1902, surgem demandas pela regulamentação desse direito, apresentadas por setores como os proprietários rurais, e a legislação decorrente permite as associações, federações e centrais sindicais rurais; mas apenas em 1907 o direito de associação em sindicatos é estendido a todas as profissões, permitindo a pluralidade sindical, reduzindo as formalidades e garantindo a autonomia das organizações, cuja filiação seria voluntária. Mas, à medida que os sindicatos cumprissem certos requisitos de interesse público – como o de se constituírem *com o espírito de harmonia entre patrões e operários, como sejam os ligados por conselhos permanentes de conciliação e arbitragem* estabelecidos para resolver as disputas entre ambos – ser-lhes-ia assegurado o que Schmitter considera a “marca principal” do corporativismo: o monopólio legal da representação e a garantia de acesso aos *decision-makers* em troca da aceitação de certas limitações no comportamento das entidades.

Conforme Schmitter (1971:138), antes de 1930, já havia, porém, uma rede de grupos de interesse institucionalizados mais

ou menos proporcional ao nível de desenvolvimento econômico e social. Embora não fosse muito numerosa, as entidades que a integravam eram mais ativas na oposição ao regime e em relação umas às outras do que viriam a ser nos trinta anos seguintes.

As primeiras instituições de representação de interesses dos trabalhadores surgiram após a abolição da escravatura, embora pelo menos duas entidades estivessem operativas antes disso (1870 – Liga Operária e 1880 – União Operária). A primeira entidade que teve existência contínua, porém, foi a Associação dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro (1880). O final do século XIX e o início do século XX experimentou um crescimento nesse setor, estimulado pela influência dos imigrantes europeus. Em 1903, foi fundada a primeira Federação sindical (Federação Operária Regional Brasileira, do Rio de Janeiro) e, em 1906, é realizado o primeiro Congresso de Trabalhadores, que decide pela criação da Confederação Operária Brasileira, que iniciou sua operação em 1908.

As associações comerciais surgem com a criação, em 1811, da Associação Comercial da Bahia, e voltam-se à representação dos interesses das “classes produtoras”, abrangendo todos os setores (comércio, indústria e rural). Somente a partir da década de 1930 começam a surgir associações especializadas. Entre as mais importantes entidades do século XIX, estava a Associação Comercial do Rio de Janeiro, surgida em 1867, cuja atuação política e envolvimento em diversos eventos, da criação do Banco do Brasil à elaboração do Código Comercial, é destacada por Schmitter. Dessa entidade saíram quadros importantes para postos proeminentes no Governo, como Leopoldo Bulhões, Ministro da Fazenda de Rodrigues Alves e Nilo Peçanha e João Gonçalves Pereira Lima, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio de Wenceslau Brás (FIGUEIRA, 1987:52). No Estado Novo, teve influência na criação de vários organismos, como os Conselhos de Águas e Energia, Nacional de Política Industrial, e os Institutos do Açúcar e do Alcool, do Café e do Cacau.

Na área rural, registra-se o surgimento de associações regionais e, em 1897, é fundada a Sociedade Nacional de Agricultura, e que teve, segundo Schmitter, grande influência na organização do setor. Voltada principalmente à defesa dos cafeicultores, exerceu papel de oposição às políticas governamentais da época.

No setor industrial, as associações surgem a partir de 1828, com a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, mas que não foi capaz de assegurar capacidade de atuação do setor. Assim, em 1880, um grupo de industriais filiados à Associação Comercial do Rio de Janeiro fundou a Associação Industrial, que teve intensa atividade mas que, desde os primórdios, já demonstrava a opção de seus principais dirigentes de abraçar carreiras políticas. Em 1902, é criado o Centro Industrial do Brasil, primeira entidade de âmbito nacional. E apenas em 1920 é criado o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, adotando uma linha mais progressista do que a entidade irmã do Rio de Janeiro.

Quanto aos “grupos promocionais”, voltados a defesa de causas de interesse geral, muito poucas entidades podiam ser identificadas antes dos anos 1930. A Ação Católica, liderada por Jackson de Figueiredo e Tristão de Athayde nos anos 1920, é um dos raros exemplos; registra-se, ainda, a Federação Brasileira para o Progresso Feminino, fundada em 1922. Também é do início dos anos 1920 a Associação Brasileira de Educação.

A partir dos anos 1930 e até os anos 1970, desenvolveu-se na América Latina, em larga medida, o corporativismo estatal, como uma resposta das elites à crise de governabilidade e ao esgotamento do liberalismo econômico. Esse modelo político teve profundas repercussões sobre as estruturas de representação de interesses e sob as formas de organização da sociedade.

No âmbito do corporativismo<sup>160</sup>, a partir do controle do Estado, buscava-se estruturar as relações entre sociedade e Esta-

<sup>160</sup> Em sua análise do corporativismo na América Latina, Stepan propõe a seguinte definição: *o corporativismo se refere a um conjunto particular de políticas e disposições institucionais para estruturar a representação de interesses. Onde predominam tais dis-*

do, atendendo, por um lado, as demandas por políticas sociais em face das mudanças ocorridas na estrutura capitalista e das crises daí advindas, mas buscando, também, estabelecer o controle sobre o processo de reivindicações decorrente do conflito de classes.

Numa sociedade regulada pelo corporativismo estatal, o bem comum, como destaca Lanna (1999:22-23), não resulta do confronto das opiniões dos grupos de interesse, nem pela eliminação das classes sociais, mas é buscado pelo próprio Estado, ao qual cabe impor suas iniciativas de mudança na ordem estabelecida.

No Brasil, o corporativismo estatal introduzido a partir da década de 1920 assumiu, com a implantação do Estado Novo, em 1937, sua conformação completa, como uma resposta das elites às mudanças sociais. A sobrevivência do capitalismo reclamava, então, o controle sobre o movimento operário, e para essa necessidade o corporativismo aparecia, na América Latina, como uma solução adequada, enquanto nos Estados Unidos a adoção de uma legislação de caráter social<sup>161</sup>, como a implementação da previdência social e a Lei Wagner, ambos de 1935, e um maior grau de intervenção do Estado na atividade econômica se mostraram mais adequados à cultura do liberalismo individualista vigente.

---

*posições, o estado muitas vezes concede privilégios ou até cria grupos de interesse, tenta regular o seu número e lhes dá a aparência de um monopólio quase representativo juntamente com prerrogativas especiais. Em retribuição por essas prerrogativas e monopólios, o estado exige o direito de controlar os grupos representativos por uma variedade de mecanismos a fim de desencorajar a expressão de exigências conflitantes estreitas, com base na classe. Muitas elites do estado passadas e presentes têm usado essas políticas corporativistas para estruturar a representação dos interesses.* (STEPAN, 1980:70)

<sup>161</sup> Não há consenso, porém, no sentido de que as políticas sociais adotadas pelo corporativismo estatal tenham sido apenas uma “outorga” estatal ou uma expressão do paternalismo governamental. Para autores como Luis Werneck Viana (1978, *APUD MORONARI, 2006*), o que ocorreu foi o atendimento a reivindicações de movimentos sociais, notadamente os trabalhadores, cuja satisfação foi determinada pelo momento histórico, ocorrendo em vários países da América Latina quase ao mesmo tempo (D’ARAUJO, 2003 *APUD MORONARI, 2006*).

As primeiras manifestações do corporativismo estatal surgem já em 1923, com a criação do Conselho Nacional do Trabalho – CNT, por meio do Decreto 16.027, *órgão consultivo dos poderes públicos em assuntos referentes à organização do trabalho e da previdência social*, ao qual caberia ocupar-se de temas como jornada de trabalho, remuneração, contratos coletivos, conciliação e arbitragem *para prevenir ou resolver as paredes*, além do trabalho do menor e da mulher, aprendizagem, ensino técnico, instituições de crédito popular e caixas de crédito agrícola. Seu caráter corporativo estava expresso na sua composição: doze membros escolhidos pelo Presidente da República, sendo dois entre os operários, dois entre os patrões e dois entre “altos funcionários do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio”, além de seis pessoas de reconhecida competência nos temas relacionados. Prevaleram, entretanto, os interesses dos empresários, que se valeram da pequena presença dos trabalhadores na composição do órgão. Também a Lei Eloy Chaves – Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro do mesmo ano – previa, ao instituir o primeiro regime de previdência social do Brasil, a participação de representantes eleitos dos trabalhadores no Conselho de Administração da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários.

Ao regular a sindicalização das classes patronais e operárias, o Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, igualmente assimilava e expressava no modelo sindical adotado as concepções corporativistas, ao delimitar o caráter e os limites da representação: poderiam defender os seus interesses *de ordem econômica, jurídica, higiênica e cultural*, todas as classes patronais e operárias, que, no território nacional, exercessem *profissões idênticas, similares ou conexas*, e que se organizassem em sindicatos, “independentes entre si”, mas subordinada a sua constituição às condições nele estabelecidas, evidenciando o caráter dirigista da legislação, vedando, inclusive, *no seio das organizações sindicais, toda e qualquer propaganda de ideologias sectárias, de caráter social, político ou religioso*, e condicionado o reconheci-

mento dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio à aprovação, por este, dos seus estatutos, além da fixação das condições em que poderiam reunir-se em federações regionais. Atribuía-se, ainda, aos sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio o caráter de *órgãos consultivos e técnicos no estudo e solução, pelo Governo Federal, dos problemas que, econômica e socialmente, se relacionarem com os seus interesses de classe*. Impunha-se, ainda, em oposição à pluralidade sindical, a unicidade, com a garantia de exclusividade na representação à entidade que reunisse dois terços da mesma classe, ou maior número de associados, havendo mais de uma. A validade dos acordos e convenções firmados entre sindicatos de patrões, de empregados e de operários era condicionada à ratificação prévia pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Apesar da resistência inicial, logo superada pelos mecanismos de cooptação adotados pelo Governo (entre eles a representação classista que veio a ser contemplada na Assembleia Nacional Constituinte de 1934), os sindicatos passavam, assim, à tutela direta do Estado, e à condição de “colaboradores” no projeto de desenvolvimento nacional, mediando os conflitos entre o capital e o trabalho.

A criação de um embrião de Justiça trabalhista, por meio do Decreto nº 21.396, de 12 de maio de 1932, segue no mesmo rumo: ao instituir as “Comissões Mistas de Conciliação”, o Governo Provisório associa a solução de dissídios entre empregadores e empregados à existência de sindicatos ou associações profissionais de ambas as categorias, e define a composição dessas comissões (dois, quatro ou seis vogais), sendo metade de representantes dos empregadores e a outra metade dos empregados, escolhidos por sorteio em listas de nomes apresentadas pelas respectivas “classes”, vedada a participação dos representantes quando fizesse parte do dissídio, direta ou indiretamente, a empresa ou o sindicato a que pertencesse ou a cujo serviço estivesse.

No mesmo ano, a crise política obriga o Governo Provisório a fazer concessões, adotando-se uma nova legislação eleitoral, instituindo o sufrágio universal, direto e secreto, reduzindo para dezoito anos a idade para ser eleitor e estendendo o direito do voto às mulheres. O novo Código Eleitoral, baixado pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, previa, ainda, a convocação de uma assembleia constituinte, cabendo a um Decreto convocar os eleitores para eleger os seus representantes, assim como determinar *o número de representantes nacionais que a cada Estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais*<sup>162</sup>. E, atendendo às exigências da Revolução Constitucionalista de 1932, é convocada, pelo Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933, a Assembleia Nacional Constituinte, com poderes para estudar e votar a nova Constituição, mas com caráter exclusivo, ou seja, dissolvendo-se ao seu término. Esse Decreto estabeleceu, além de 254 deputados eleitos na forma prescrita pelo Código Eleitoral, uma representação classista na Assembleia, composta por 40 deputados eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos, pelas associações de profissionais liberais e de funcionários públicos.

Já se achava, assim, presente o caráter corporativo da representação “classista” na Assembleia Nacional Constituinte, embora, a princípio, a proposta tenha enfrentado forte resistência, por enfraquecer o caráter “representativo” do regime federativo da Assembleia e os Estados mais ricos e populosos, e por seu potencial de acirramento do conflito de classes. Para atenuar as resistências, o Decreto nº 22.653, de 20 de abril de 1933, disciplinou o processo de escolha da representação classista, atribuindo essa representação classista a “associações profissionais”, cabendo vinte vagas aos empregados, sendo duas vagas para funcionários públicos, e vinte aos empregadores, nestes incluídos três representantes das profissões liberais. Só teriam

---

<sup>162</sup> Nunes Leal (1997:257) considerava “promíscua” essa representação na Assembleia Constituinte, embora tenha como moralizadora a legislação eleitoral baixada pelo Governo Provisório.

o direito de voto na eleição dos representantes das associações, porém, os sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio até o dia 20 de maio de 1933 e as associações de profissões liberais e de funcionários públicos que estivessem organizadas legalmente até a mesma data, cabendo a cada um deles eleger um delegado, entre seus membros, para participar da escolha dos respectivos representantes na Assembleia Constituinte.

A nova Constituição, além disso, incorporou as teses corporativistas também na forma do seu art. 103, que previa que cada ministério seria assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos Consultivos da Câmara e do Senado, devendo cada conselho ser composto em 50%, pelo menos, de pessoas especializadas estranhas ao quadro do funcionalismo do respectivo ministério (FIGUEIRA, 1987:43).

O modelo foi preservado pela Constituição do Estado Novo, outorgada em 10 de novembro de 1937, que introduziu, como órgãos do Parlamento Nacional, bicameral, a Câmara dos Deputados, cujos membros seriam eleitos indiretamente pelos membros das câmaras de vereadores e mais dez cidadãos escolhidos por sufrágio direto em cada município, e o Conselho Federal, substituindo o Senado Federal, composto por dez membros nomeados pelo Presidente da República e por um representante de cada Estado, eleito pela respectiva assembleia legislativa, assegurado ao Governador o direito de vetar o nome do escolhido. Estabelecia-se, como requisito de elegibilidade para esse Conselho, além da idade mínima de 35 anos e nacionalidade brasileira, a condição de haver exercido por prazo não inferior a 4 anos o cargo de governo da União ou dos Estados.

Como órgão colaborador, foi instituído, nos termos do art. 57, o Conselho da Economia Nacional, composto de representantes dos vários ramos a produção nacional designados dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garan-

tida a igualdade de representação entre empregadores e empregados. A designação dos representantes das associações ou sindicatos seria feita pelos respectivos órgãos colegiais deliberativos, de grau superior, mas caberia ao Presidente da República, igualmente, designar até 15 membros (três para cada uma das seções especializadas do Conselho) *dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial*, mitigando-se, assim, o caráter estritamente corporativo do órgão.

A esse órgão caberia emitir parecer sobre os projetos de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras que interessassem diretamente à economia nacional, com natureza consultiva, além de promover a organização corporativa da economia nacional, propor ao governo a criação de corporação de categorias e emitir parecer sobre as questões relativas à organização e reconhecimento de sindicatos e associações profissionais, entre outras relacionadas.

Em 22 de abril de 1938, poucos meses após a implantação do Estado Novo, Getúlio Vargas expunha os propósitos e o *modus operandi* do novo regime:

*(...) não seria possível assentar bases de trabalho construtivo, sem realizar as tarefas de emergência, que em tais casos se impõem, pela necessidade de sanear o ambiente, de remover os obstáculos, de reajustar, enfim, a mentalidade geral. Com esse objetivo, toda uma série de medidas foi, desde logo, desdobrada em atos concretos, suficientes para definir os rumos da atividade do poder público e infundir confiança nos seus processos de ação saneadora e construtiva. **Desarticularam-se os clãs oligárquicos; abateu-se o mandonismo caudilhesco; dissolveram-se os partidos políticos; extinguiu-se o monopólio dos empregos públicos; suspendeu-se o pagamento da dívida externa; decretou-se o controle do câmbio; modificou-se a estrutura dos orçamentos, adaptando-os às novas diretrizes da administração nacional; promoveu-se o reajustamento dos quadros do funcionalismo público através de leis destinadas a racionalizar e padronizar os serviços e a assegurar uma redução gradativa das respectivas despesas. (...)***

*É natural e explicável o saudosismo dos beneficiários da máquina pública que desmontamos, por custosa e inútil, em 10 de novembro [de 1937]. Ela*

*funcionava a golpes de artifício e por conta desse liberalismo anacrônico e demagógico, caldo de cultura onde se desenvolviam o regionalismo, o caciquismo, o caudilhismo e os extremismos de esquerda e de direita, cujas atividades subversivas foram há pouco surpreendidas (...). Afirma-se, também, que o novo regime não é democrático. Outra impostura de origem derrotista que, mais parece simplicidade. O regime instituído a 10 de novembro é democrático, mantendo os elementos essenciais ao sistema: permanecem a forma republicana presidencialista, e o caráter representativo. O reforço de autoridade do Chefe da Nação é tendência natural das organizações políticas modernas. (...) **Atendendo diretamente aos interesses do povo, sem necessidade de intermediários, mais democrático ainda se revela.** O contrário se dá com os regimes demo-liberais, em que a intervenção do povo não passa de ficção eleitoral, quando não se deturpa e falseia, através de uma ação formalística estéril e da influência de representantes de assembleias onde se trata de tudo, e a propósito de tudo se discute, menos dos verdadeiros interesses públicos, e onde a irresponsabilidade das decisões disfarça o predomínio de grupos ou de indivíduos associados para a exploração do poder.*

*A organização corporativa, estabelecida pela Constituição de 10 de novembro, vai criar nova mentalidade para a solução dos nossos problemas de governo. **Nos conselhos técnicos nacionais, não haverá lugar para o diletantismo parlamentar. Dentro deles falarão e decidirão, como órgãos auxiliares do Estado, as forças vivas da Nação.*** (VARGAS, 1938) (grifamos)

O discurso presidencial expressava a opção pelo corporativismo estatal, em que o sistema de representação baseado nos partidos e mandatos parlamentares dava espaço à representação classista no seio dos conselhos nacionais, de caráter “técnico” como órgãos auxiliares do Estado. Como destaca Oliveira Viana (*apud* GUERREIRO RAMOS, 1983:236), embora a representação de interesses não dominasse a cena política, o Estado Novo apresentou um progresso na superação do “estado atomístico” da sociedade brasileira, e propiciou a colaboração “das classes organizadas” na formação de inúmeras e importantes leis. A partir da Revolução de 1930, implantou-se o *espírito de colaboração técnica dos órgãos representativos das classes produtoras*, e tornou-se praxe que as leis sociais, e várias outras, tivessem a participação direta dos órgãos de classe, como membros compo-

nentes das comissões elaboradas de anteprojetos, ou mediante as *audiências populares* destinadas a colher as opiniões dos setores interessados sobre anteprojetos elaborados pelas comissões internas.

No entanto, o Estado Novo, buscando sepultar a República Velha, além do caráter autoritário, fundava-se, também, nas concepções da Teoria Elitista. Segundo Stepan, o Estado Novo corporativista tornou-se a ideologia de uma nova elite política e militar modernizadora que controlava o aparelho do Estado federal (STEPAN, 1980:84). Sob essa concepção, caberia a essa “nova elite”, moderna, assumir um papel central no processo político, e exercer o poder em detrimento da maioria como fonte do mesmo. Como destaca Lúcia Lippi Oliveira (*in OLIVEIRA et alii*, 1982:24), a doutrina do Estado Novo propunha *todo o poder necessário ao Estado, visto como única instituição capaz de garantir a coesão nacional e de realizar o bem público, para além dos interesses reais, mas mesquinhos dos indivíduos e dos grupos*, e desenvolvia a crença no *homem excepcional, portador de virtude, como o único capaz de expressar e de construir a nova ordem*.

Da mesma maneira, o movimento iniciado com a implementação do corporativismo no campo das relações do trabalho na década de 1920, e ampliado na vigência da Constituição de 1934, em que o reconhecimento dos direitos sociais estava visceralmente atrelado ao reconhecimento pelo Estado através da legislação trabalhista e da regulamentação de profissões, relegando os trabalhadores informais à marginalidade, conduziu ao que Santos (1979) chama de “cidadania regulada”:

*... o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. (SANTOS, 1979:74).*

Nessa concepção de cidadania, a extensão e reconhecimento dos direitos, assim, se dava não conforme a condição de membro da comunidade, mas, afirma Santos, por meio da regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, de forma que somente são reconhecidos como cidadãos aqueles membros da comunidade que pertencem a uma das profissões reconhecidas e definidas em lei.

A *cidadania regulada* manifesta-se claramente nos dois pólos do corporativismo estatal implantado no Brasil – corporativismo estatal inclusivo e excludente-, como demonstra Stepan (1980). Ambos são subtipos autoritários e empregam políticas que, se implementadas com sucesso, *restringem a autonomia dos grupos que encapsulam* (STEPAN, 1980:101). São reações da elite a percepções de crise de participação e controle, e se esforçam para usar o poder do aparelho do Estado para forjar um novo equilíbrio entre sociedade e Estado (*idem*:105).

No primeiro caso a ênfase se deu na tentativa de incorporação dos trabalhadores ao sistema político e econômico, estabelecendo-se fortes vínculos entre suas organizações e o Estado e desenvolvendo-se políticas de bem-estar social, de conteúdo redistributivo, destinadas a obter o apoio das classes menos favorecidas. Já o corporativismo excludente não somente é contrário à organização autônoma dos trabalhadores, como as incorpora, mediante coação, às estruturas do Estado, enquanto a vertente redistributiva é secundarizada em prol de políticas coercitivas implementadas pela coalizão entre burguesia nacional e internacional e tecnocratas.

Segundo Lanna (1999:23), o corporativismo excludente está associado ao contexto de intensa mobilização política e crise do desenvolvimento que se segue à fase de substituição de importações, surgindo como uma resposta da elite a um contexto de insegurança frente à intensificação do conflito social e das lutas políticas e econômicas. Na América Latina, mesmo na presença de partidos políticos e eleições, as práticas do clien-

telismo e do corporativismo não favoreceram o surgimento de grupos de interesse autônomos e de ampla participação política; o controle da participação política, de forma autoritária, seria parte do contexto no subcontinente, enquanto a substância da política estaria na burocracia das agências governamentais e na interação destas com a elite econômica, constituindo um modelo burocrático, corporativo e elitista que impediria a efetiva prática das formas pluralistas de atividades políticas (LANNA, 1999:24).

Contudo, o corporativismo estatal, embora fruto do contexto autoritário, sobreviveu à redemocratização do país, em 1946. O corporativismo, já estruturado, passou a dividir o palco com práticas clientelistas e pluralistas de representação de interesses na relação Estado e Sociedade. Estabeleceu-se, então, afirma Lanna (1999:24), *uma conexão complementar entre corporativismo, clientelismo e pluralismo. Enquanto o corporativismo desencorajava a existência de grupos autônomos, ao manter a rigidez organizacional, o clientelismo funcionava como elemento de flexibilidade do sistema de representação. Com a redemocratização e a volta das eleições, conclui, a lógica dos partidos políticos adequou-se à estrutura corporativa, e o clientelismo passou a ser empregado como recurso de ação política, permitindo a dominação política e a cooptação dos grupos privados, antes que se desenvolvessem de forma autônoma e independente.*

Nesse processo, ao longo da segunda metade dos anos 1940 até o final dos anos 1950, sob a lógica do corporativismo estatal inclusivo, a burocracia brasileira consolidou-se de forma autônoma em relação aos partidos. Como destaca Lanna (1999:25), o poder público mantém-se independente dos partidos políticos, fluindo diretamente do Estado e dos seus recursos burocráticos, e não por meio das práticas eleitorais e legislativas. Assim, como afirma Robert Kaufman (1974; *apud* LANNA, 1999: 25)

*os burocratas brasileiros nunca estiveram sujeitos ao controle de um partido ideológico, nem subordinados a interesses privados organizados; preferivelmente, usavam suas funções e o aparato administrativo*

*em competição com as elites para, essencialmente, seguirem seus próprios interesses políticos.*

Com o Golpe Militar de 1964, uma nova estrutura de poder toma lugar, com viés autoritário, centralizador e estatizante. Os mecanismos pluralistas de participação política sofrem um enfraquecimento, em prol de um reforço na corporativização da representação classista, enquanto se reduz o espaço de atuação das representações dos trabalhadores, mediante o emprego dos instrumentos de controle de que o regime já dispunha, herdados do Estado Novo (STEPAN, 1980). A burocracia se desenvolve sob o modelo Burocrático-autoritário, constituindo-se numa tecnocracia cuja neutralidade mostrava-se mais um meio de convivência com o regime do que uma opção baseada no paradigma weberiano<sup>163</sup>.

A análise de Figueira (1987:17) considera que, durante o período autoritário pós-1964, com o enfraquecimento do Congresso e a redução das suas prerrogativas os grupos empresariais desviaram a sua atuação para a tecnoburocracia do Executivo, encontrando-a, porém, refratária aos seus apelos. Por outro lado, os projetos oriundos da tecnoburocracia do Executivo eram facilmente aprovados pelo Legislativo, que via nessa postura a única possibilidade realística de sobrevivência no contexto do golpe militar. Durante essa fase, as atividades de *lobby* concentraram-se mais como

*tráfico de influência nos círculos detentores do poder. Não houve empresa que, dispondo de algum recurso financeiro, não tratasse de incluir em sua folha de pagamento um militar, da ativa ou da reserva, que pudesse transar com o comandantes de escrivinhas em cujas gavetas se guardavam índices futuros de correção monetária. Valia muito mais ter sido o*

<sup>163</sup> O Estado Burocrático-Autoritário que se desenvolveu na América Latina, inclusive no Brasil, era o que O'Donnell chama de "corporativismo bifronte", onde se mesclam dois perfis: um, "estatizante", que consiste na "conquista" por parte do Estado, e subordinação a este, de parte da sociedade civil; e um "privatista", que consiste na abertura de áreas institucionais do próprio Estado à representação de interesses organizados da sociedade civil. Nos países democráticos, prevaleceria o corporativismo "privatista".

*mais burro na turma de um Figueiredo no Colégio Militar do que o mais inventivo dos industriais (FIGUEIRA, 1987:27-28).*

O Brasil dos anos 1960/1970 era, para Schmitter, um dos melhores exemplos do corporativismo estatal, ainda que, segundo Adams (2002), “mais progressista” do que seus congêneres em países como Panamá e Paraguai, em vista da abrangência dos interesses que conseguiu incorporar em suas estruturas. Apesar disso, não é demais notar que algumas características dos regimes corporativistas estudados por Schmitter podem ser claramente associadas ao caso brasileiro: cooptação de líderes; compartimentalização vertical ou setorial das políticas; permanente institucionalização de acesso; judicialização ou legalização do conflito através de cortes trabalhistas e administrativos; planejamento estatal e alocação de recursos tecnocrática; desenvolvimento extensivo de agências paraestatais funcionalmente especializadas; cultura política enfatizando formalismo<sup>164</sup>; consenso

---

<sup>164</sup> O formalismo é expresso pela discrepância entre as normas escritas e a realidade prática. Assim, esclarece Riggs (1968: 18), *uma lei formalística estabelecerá uma diretriz ou objetivo que não será posto em prática, administrativamente. O comportamento social não se contém dentro de uma norma prescrita. A administração formalística representa um tipo especial de sistema formalístico.* O conceito está associado à Teoria da Sociedade Prismática, elaborada por Riggs, segundo a qual a sociedade prismática, em que se identificam aspectos tradicionais e modernos, é caracterizada por três aspectos centrais: heterogeneidade (concomitância dos opostos, como “antigo” e “moderno”), superposição (determinação do comportamento administrativo por critérios tais como políticos, econômicos, afetivos e sociais, em lugar de mérito e desempenho) e formalismo. O conceito remete à circunstância em que os valores proclamados são distintos dos valores reais da sociedade, e se manifesta, no contexto dos países subdesenvolvidos, pela adoção de modelos transplantados dos países desenvolvidos, mas que não correspondem à cultura em que são incorporados, resultando numa *incongruência entre as instituições formalmente prescritas e o comportamento informal que se verifica na realidade* (1968:24). E, da mesma forma, quanto mais formalística for uma situação administrativa, menor será o efeito que a alteração das normas prescritas terá sobre o comportamento dos indivíduos. Trata-se de uma característica comum a quase todas as sociedades, mas se manifesta com maior frequência nas sociedades em transição, ou seja, nos países subdesenvolvidos. Assim como afirma Guerreiro Ramos (1983:271), *não é uma característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular e que reflete a estratégia global das sociedades para superar a fase em que se encontram.* O Brasil, segundo Guerreiro Ramos, é uma sociedade prismática típica, onde o formalismo revela uma estratégia de sobrevi-

e barganha contínua; relação simbiótica com práticas clientelistas e patrimonialistas, entre outras (SCHMITTER, 1974:101).

Porém, para Schmitter (1971:341) o Brasil nunca foi um sistema puramente corporativista de representação de interesses, havendo numerosos e importantes elementos de liberalismo, embora o corporativismo predominasse, destacando-se, assim, a importância da consulta e negociação na política de interesses<sup>165</sup>.

O que caracteriza os arranjos corporativos, nos países em que existe maior presença do Estado no planejamento da economia, é a forma como o Estado atua no sentido de conferir o acesso ao processo decisório. Na teoria pluralista, o acesso coletivo é o resultado da disputa entre os grupos, mas no corporativismo estatal ou nos arranjos neocorporativistas, o Estado é quem, afinal, define a interlocução, e desempenha, como aponta Stepan (1980:41), um papel central na determinação dos grupos que serão representados no processo político<sup>166</sup>.

---

vência. Segundo Riggs, o formalismo estimularia a corrupção, já que *o poder de exigir uma estrita observância da lei confere ao funcionário uma arma que muitas vezes pode usar em proveito próprio, pois, estando também a seu alcance abrir mão dos rigores da lei, fica em condições de tornar as coisas mais fáceis para quem esteja disposto a oferecer-lhe uma compensação* (1968: 56).

<sup>165</sup> Schmitter considera que o Brasil seguiu um padrão *semicorporativista*, tendo a consultação sido a principal arena em que a influência dos interesses organizados se fez sentir no sistema político brasileiro. Essa consultação se espalhou, a partir dos anos 1950, para além das instâncias corporativistas, permitindo que os “tecnocratas” estabelecessem canais de consulta com novas entidades privadas, particularmente do setor industrial, como a ABDIB e a Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica – ABIFARMA, capazes de suprir a sua demanda por informação e de participarem e eventualmente oferecerem consulta formal através da participação em grupos executivos, conselhos de planejamento e comitês de trabalho.

<sup>166</sup> Como os grupos que podem demonstrar capacidade de acesso superiores às de outros terão vantagem para manter ou receber apoio de seus constituintes, e como seus líderes retiram prestígio da participação em instâncias consultivas ou deliberativas, haverá uma tendência a que adaptem as exigências dos seus grupos para permanecerem participando da estrutura política geral determinada pelo Governo. Mas mesmo numa estrutura pluralista essa influência do Estado se manifesta, à medida que desempenha um papel essencial no estabelecimento da agenda, na concessão do

Segundo Stepan, o corporativismo estatal teve como consequência uma crescente autonomização do Estado em relação à sociedade, gerando o *estatismo orgânico*, que está ligado àquele como um “guia” às políticas corporativistas, orientando as elites que tentam usar o aparelho do Estado para “forjar” a sociedade solidarista, no sentido de estabelecer instituições para a representação de interesses segundo aquele modelo. O modelo estatista-orgânico, conforme descrito por Stepan, situa-se numa posição intermediária entre o liberalismo clássico e o “socialismo de comando”, e mais próximo de um modelo em que os objetivos políticos são determinados pela vanguarda do Estado-Partido do que pelos indivíduos e grupos de interesse. Teoricamente, porém, atribui papel importante à participação política descentralizada em grupos funcionais semiautônomos, estabelecendo um “pluralismo limitado”, onde o *laissez-faire* do individualismo de mercado sofre sérias restrições em virtude da noção de “responsabilidade pelo bem comum”, adotada pelo modelo. Na prática, afirma Stepan que os regimes que adotam inicialmente princípios estatistas-orgânicos acabam por se deslocar no sentido de maior controle sobre os grupos via uma “política corporativista manipulativa”, especialmente em relação aos grupos das classes trabalhadores, enquanto, por outro lado, admitem uma liberdade empresarial maior do que a que, teoricamente, é admitida pelo modelo (STEPAN, 1980:69).

Schmitter aborda, também, a estrutura do corporativismo brasileiro, operacionalizado a partir das subcategorias *elitismo*, *paternalismo* e *corporativismo social, governamental e constitucional*. O elitismo na sociedade brasileira se manifestava na visão majoritária de que as decisões políticas eram tomadas por um grupo pequeno e fechado, sobre o qual o cidadão comum não tinha muita influência. O viés paternalista se expressava, por ou-

---

acesso, na capacidade de apoio à clientela e na formulação das exigências do grupo de interesse, ou, ainda, como destaca Stepan, em situações como as do incentivo à organização sindicatos instituído nos Estados Unidos pela Lei Wagner, em 1935 (STEPAN, 1980:63).

tro lado, numa visão majoritária de que os grupos mais afortunados deveriam cuidar do bem-estar dos menos afortunados. A visão corporativista, manifestada na crença e aceitação de uma hierarquia natural entre os grupos sociais, cada qual com seu lugar estabelecido, privilégios e responsabilidades, e na aceitação de restrições na autonomia e nas interações horizontais entre os grupos, e especialmente no corporativismo governamental, a partir do apoio à ideia de que o governo deveria atuar como árbitro entre empregadores, associações e sindicatos de trabalhadores no interesse da harmonia social, era também dominante. Essa concepção, contudo, não impedia que novos grupos e associações pudessem participar do sistema, desde que aceitassem as restrições e os padrões de interação impostos.

Desenvolveu-se, assim, finalmente, o *pluralismo limitado*<sup>167</sup> já mencionado, resultante de características do sistema de representação de interesses existente: senso de dependência e desamparo; carência de racionalidade ou consciência de classe; deferência e timidez; e desorganização. Essas características contribuíram, conforme conclui Schmitter, para a principal característica do sistema político, que é a autonomia das classes administrativa e dos políticos profissionais. Sua independência em relação aos interesses especiais organizados que falharam em prover alternativas elaboradas, informações consistentes e apoio confiável às políticas governamentais permitiu que controlassem o processo de desenvolvimento e suas consequências políticas, mas buscando alianças e colaboração com indivíduos

<sup>167</sup> A essa expressão, Guerreiro Ramos (1983:230) prefere “poliarquia limitada”, segundo conceituada por Alfred Diamant, em que considera determinantes as limitações que incidem sobre a “aparente poliarquia”. Nesse caso, os grupos de pressão têm poder de veto limitado ou nulo, e, embora exerçam influência na elaboração de decisões, não dispõem de força e independência suficientes para impor ao Estado suas demandas; por outro lado, o poder político tem meios e apoios suficientes para conter e reprimir os grupos de pressão, quando lhe convenha. Uma característica importante das *poliarquias limitadas* é, precisamente, o caráter híbrido de suas burocracias: somente no tocante a setores pilotos ela tende a assimilar características “modernas”, permanecendo o restante dela em moldes tradicionalistas e comparativamente anacrônicos” (GUERREIRO RAMOS, 1983:231).

influentes, empresas e notáveis – numa relação que Schmitter classifica como *clientelista*.

No período do regime militar (1964-1985), prevaleceu o corporativismo excludente. A elite estratégica Militar, segundo Stepan, apoiou-se nos mecanismos corporativistas visando redirecionar a economia e o sistema político no rumo da “eficiência” após um período de populismo e num contexto de esgotamento do regime de substituição de importações. A modernização do país se deu num contexto em que uma parte significativa da sociedade civil “cedeu” seu poder político aos militares, em troca da proteção oferecida pelo regime e da repressão ao operariado e à esquerda, tarefa facilitada pelo baixo grau de desenvolvimento de grupos políticos autônomos. Apesar da taxa de sindicalização relativamente alta, o sistema sindical construído sob o Estado Novo não tinha um grau de autonomia que lhe permitisse atuar como força contrária ao novo regime. A existência de um aparato institucional previamente estabelecido para exercer esse tipo de controle favoreceu ao regime: como afirma Stepan,

*quando os militares assumiram o poder em 1964, de uma maneira geral não tiveram que lutar para impor um sistema corporativista estranho ao operariado, mas tiveram simplesmente que utilizar completamente os mecanismos existentes que estavam em vigor há um quarto de século (1980:127).*

Com tais instrumentos à sua disposição, o regime militar pode exercer em sua totalidade o poder de que se havia investido por meio de um golpe de Estado. E, ao longo da ditadura militar, o aparato institucional ligado ao corporativismo estatal manteve-se praticamente intacto, e mesmo com a redemocratização e a nova Constituição, em 1988, não foi abalado<sup>168</sup>.

<sup>168</sup> Com efeito, a presença do corporativismo se faz notar até hoje, seja na existência de instituições como os “serviços sociais autônomos” do “Sistema S”, criado para prestar serviços sociais aos trabalhadores e fundado nos princípios do corporativismo, seja na própria estruturação do sistema sindical – onde a unicidade da representação sindical por base territorial e categoria profissional é um elemento importante, previsto constitucionalmente e ainda hoje não superado –, na existência de um sistema de

Todavia, com o esgotamento do regime autoritário, verifica-se a reemergência de uma tendência ao fortalecimento do associativismo e à necessidade de uma democratização do processo decisório no campo das políticas públicas.

Já em 1981 Abranches defendia como essencial para a construção da democracia não apenas a criação e recriação dos mecanismos, direitos e instituições da ordem liberal existentes nos países mais avançados, mas, além do estabelecimento das lideranças públicas tradicionais, das prerrogativas do Legislativo e do Judiciário, do fortalecimento das estruturas partidárias, o desenvolvimento de “mecanismos complementares à ordem liberal, diversificando os esquemas de participação e representação”. Caberia, nessa estratégia,

*reformular as estruturas tradicionais de representação funcional, reivindicando a participação dos setores populares neste espaço decisório específico, cuidando, além disso, de instrumentalizar adequadamente este modo de ação política, com o objetivo de aproveitar efetivamente as oportunidades de atuação de baixo para cima, para que a classe trabalhadora possa encaminhar com maior autonomia suas demandas essenciais (ABRANCHES, 1981:21)*

Essa ampliação, na opinião de Abranches, seria uma consequência inevitável, uma vez que o Estado, ao desenvolver mecanismos múltiplos de resolução de conflitos e administração de crises para assegurar a sua autopreservação e manutenção da ordem burguesa, face à incapacidade crescente de autorregulação do capital, foi forçado a ampliar o espaço de negociação, tornando-se potencialmente mais vulnerável à pressão organizada das maiorias (ABRANCHES, 1981:13).

---

representação das corporações federativo e confederativo, e até mesmo na existência de uma justiça especializada para o julgamento das causas trabalhistas e solução de conflitos entre empregados e empregadores. Somente a partir dos anos 1990 é que começam a surgir “fissuras” no modelo implementado pelo Estado Novo, com as novas tendências no meio sindical, a consolidação das centrais sindicais – fora do sistema confederativo – as mudanças na estrutura da Justiça do Trabalho (com o fim dos juízes classistas), e no novo papel do Ministério do Trabalho, que deixa de ter prerrogativas para autorizar a criação de sindicatos.

No entanto, o problema central do controle democrático do Estado capitalista renovado estaria, de fato, na capacidade dos grupos menos favorecidos em utilizar instrumentos de ação política disponíveis na sociedade capitalista, com vistas a reduzir o grau de privilégio de classe (Abranches, 1981:17). O processo de redemocratização que então se iniciava apresentava como requisito para sua consolidação um “*maior controle coletivo das decisões governamentais*, através do estabelecimento de procedimentos democráticos ampliados e do redirecionamento das políticas públicas no sentido de ações redistributivas aprofundadas” (ABRANCHES, 1981:21).

No mesmo sentido, em uma análise das possibilidades da participação social no contexto da redemocratização, Castro apontava, em 1989:

*A fragilidade dos canais de representação da sociedade brasileira; a multiplicidade de grupos de interesses envolvidos na formação e implementação de políticas sociais; o ‘corporativismo’ como a forma usual de mediação com as estruturas de poder e com a burocracia estatal; e a emergência de novas formas de clientelismo, engendradas com a participação de autoridades locais na condução de programas sociais, projetam cenários onde provavelmente observaremos a convivência de diferentes modos de interação entre interesses organizados e agências governamentais articulados em torno das políticas sociais. (CASTRO, 1989:41).*

Segundo essa Autora, no caso brasileiro a intermediação de interesses na formulação e implementação das políticas públicas tinha no clientelismo, ainda, um importante mecanismo. À medida que o sistema decisório, durante o período autoritário, tendeu a retrair-se em redes fechadas de intervenção setorial que levaram à marginalização dos partidos, persistiu uma dissociação entre o plano político-institucional e a dinâmica societária. Assim, os partidos tenderam a concentrar suas ações na arena parlamentar e eleitoral, de um lado, e, de outro, a desenvolver interações diretas com o Executivo, de caráter notadamente clientelista, que se desenrolam sobretudo através do fantástico crescimento dos programas assistenciais (CASTRO, 1989:46).

Desse modo, conclui Castro, chegou-se à convivência no sistema político brasileiro de diferentes formas de mediação de interesses – formas pluralistas, arranjos corporativos mais societários, o “velho” corporativismo estatal e as conhecidas (e agora renovadas) práticas clientelistas. O predomínio de uma ou outra dessas formas dependeria, segundo a autora, em grande parte, dos atores sociais envolvidos (sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais) e da capacidade do sistema de partidos representar a dinâmica social no processo de construção da democracia (CASTRO, 1989:49).

Diniz e Boschi (2000) também identificam esse hibridismo, mas registram uma mudança gradual no quadro institucional. Para esses autores, a partir dos anos 1970, e mais intensamente nos anos 1980, ocorreu um descompasso no cenário de representação de interesses, decorrente da complexidade crescente da estrutura social e do processo de densidade organizacional desencadeado a partir dos anos 70. Segundo Diniz e Boschi

*Em decorrência do avanço do capitalismo industrial no Brasil, instaurou-se um sistema híbrido de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do Estado, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade. Desta forma, longe de significar um sinal de desagregação ou de decadência da sociedade, a configuração desse sistema híbrido – que combina formatos corporativos, clientelistas e pluralistas, ou ainda, estilos predatórios e universalistas – é a expressão de um profundo processo de reordenamento que ainda não esgotou suas potencialidades. (DINIZ e BOSCHI, 2000).*

Esse contexto histórico e político parece confirmar a tese de Putnam segundo a qual onde há um Estado forte há pouco espaço para comunidades ativas e independentes (Putnam, apud Rennó, 2003:73). Nessa concepção, a presença de um Estado forte e de instituições formais exógenas à sociedade civil tende a inibir a formação de grupos sociais independentes e ativos, fato que, com efeito, verificou-se ao longo do período autoritário. Mas não é, segundo TARROW (1994, apud RENNÓ, 2003:74), a presença de um Estado forte que influencia negativamente as for-

mas independentes de ação coletiva. Contrariamente ao que diz Putnam, segundo Rennó, Tarrow considera que o Estado pode ter papel positivo na geração de ação coletiva independente na sociedade civil:

*A intervenção estatal pode até mesmo estimular o ativismo cívico, principalmente quando tal intervenção diz respeito a garantir o acesso irrestrito e igualitário a um sistema legal eficiente. Instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais. Segundo ele, estruturas de oportunidade política 'são dimensões consistentes do contexto político que podem encorajar ou desencorajar pessoas de participarem em ações coletivas' (idem, p. 18). (RENNÓ, 2003:74-75)*

No entanto, durante o período militar tais estímulos inexistiam, refletindo-se, assim, no nível de articulação e organização da sociedade os elevados custos de participação decorrentes de uma postura que era, no mais das vezes, considerada como enfrentamento e onde os canais de participação se achavam obstruídos, excetuados os canais de caráter corporativista.

Rennó considera, contudo, que a participação em formas locais de ação coletiva é afetada positivamente por fatores associados à democracia, como a frequência e intensidade de eleições livres, e o próprio processo de redemocratização do país e a consolidação de um sistema eleitoral, que incentiva e desloca a participação de grupos locais para grupos voltados para interesses de classe e políticos. Além disso, destaca Rennó que o que aparentemente condiciona o ativismo da sociedade civil, mais do que os indicadores de capital social, é a existência de aberturas e garantias oferecidas por instituições formais. Assim, *o Estado e a ordem estabelecida externamente à sociedade civil têm um importante impacto no próprio fortalecimento da sociedade civil*, ao limitar a prevalência de comportamentos oportunistas e gerar incentivos indiretos ao fortalecimento de movimentos sociais independentes.

Pode-se, assim, considerar que a redemocratização do país, a partir de 1985, propiciou condições, ainda que parciais,

para um reflorescimento das organizações da sociedade civil. No entanto, a capacidade de articulação e organização dessas forças sociais não encontravam, ainda, um ambiente favorável.

Segundo Dowbor, embora muito se tenha dito sobre a “cultura participativa” do brasileiro, fatores como a urbanização tardia, a concentração de renda e o gigantesco poder político dos grupos econômicos mais significativos contribuem para o desequilíbrio na participação das representações da sociedade civil nas políticas públicas (DOWBOR, 2003:36). DINIZ (1995) considera relevante, ainda, a ausência, no Brasil, de condições de exercício pleno da cidadania, dado o alto grau de exclusão social da população e os indicadores sociais que apontam uma concentração de renda extremamente elevada, e onde larga parcela da população vive sob condições de destituição social e política, sem acesso à ordem legal e ao exercício de direitos<sup>169</sup>.

FEDOZZI (1998) agrega a esta análise o fato de que o cunho patrimonialista caracterizador do Estado brasileiro impõe sérios obstáculos à cidadania, uma vez que esta exige condições político-institucionais frontalmente contrárias às daquele, principalmente o exercício impessoal do poder e o respeito ao contrato social. É preciso, então, produzir novas relações institucionais e sociais que promovam o deslocamento, o bloqueio e a substitui-

---

<sup>169</sup> Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2007 (United Nations, 2007), que compara dados sociais e econômicos de 175 territórios, o Brasil, com base em dados de 2005, atingiu a classificação de 11º país com pior distribuição de renda, em situação melhor, apenas, do que Lesoto, Haiti, Serra Leoa, República Centro Africana, Botswana, África do Sul, Guatemala, Bolívia, Colômbia e Paraguai. Em 2004, o Relatório situava o Brasil em situação bem pior – era o 4º pior país em termos de distribuição de renda, em situação melhor apenas do que Serra Leoa, Lesoto e Namíbia. O HDR-2007 atribui ao país um IDH de valor 0,8, o que o coloca na 70ª colocação entre os 175 pesquisados. Com essa pontuação, o Brasil foi classificado entre os países de alto desenvolvimento humano (com IDH a partir de 0,800). Segundo a ONU, o Brasil tem um PIB *per capita* ajustado pela paridade do poder de compra (dólar PPC) de US\$ 8,402, o 67º maior dos 175 territórios. O país está três posições acima no ranking de renda em comparação à sua classificação pelo IDH. Essa diferença de colocação demonstra a dificuldade do país em transformar sua riqueza em bem estar para a população.

ção das práticas patrimonialistas no exercício do poder, e a criação de esferas públicas de mediação institucional e de regulação democrática da utilização dos recursos públicos, mediante uma mudança estrutural na sociedade brasileira.

É nesse contexto que se pode, portanto, compreender o atual dimensionamento da comunidade de interesses no Brasil e sua capacidade de articulação. O mais relevante estudo para essa finalidade foi realizado, em 2002, pelo IBGE, por meio da pesquisa “*As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002*”, com o propósito de dimensionar o grau de organização da sociedade civil no Brasil e identificar os seus papéis e características.

Em sua introdução, o IBGE destaca que estudos recentes têm demonstrado a importância da organização espontânea e autônoma da sociedade civil em grupos, movimentos e organizações sem fins lucrativos para a efetivação da democracia, promoção do desenvolvimento e da cidadania. O estudo se baseia nas conclusões de Putnam em *Comunidade e Democracia* quanto à contribuição dessas associações e da participação em organizações cívicas para a eficácia e estabilidade da democracia e o desenvolvimento de “hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público” do “senso de responsabilidade” comuns para com os empreendimentos coletivos. Além disso, considera Putnam que as associações *intensificam*, no âmbito externo, a articulação e a agregação de interesses e uma *densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social* (PUTNAM, 2000a:103-104).

Com efeito, segundo o IBGE, o aumento da participação da sociedade civil organizada ganha maior evidência na década de 1980, com o início do processo de redemocratização do País. Esse crescimento se deve, em parte, à arquitetura institucional introduzida pela nova Constituição em 1988. A partir desse período e, especialmente, ao longo dos anos de 1990, crescem no País diversos tipos de arranjos entre Estado e organizações da

sociedade na implementação e na co-gestão de políticas públicas, em particular as de caráter social.

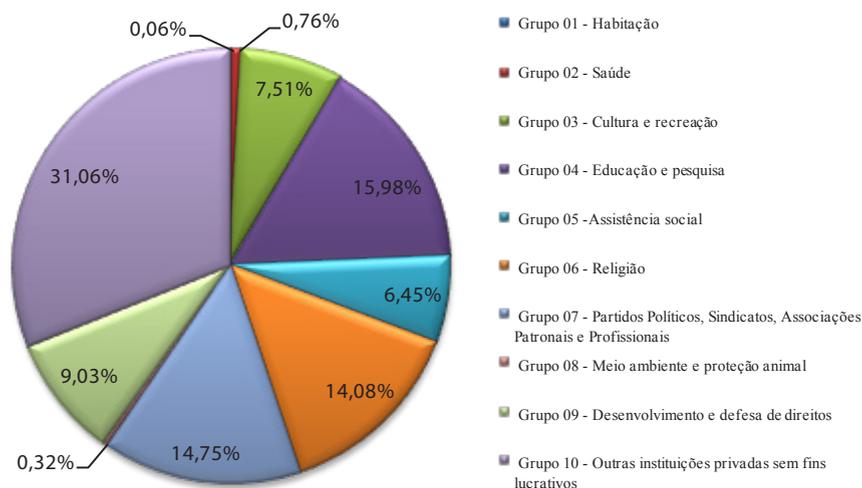
Num esforço pioneiro para classificar as entidades da sociedade civil sem fins-lucrativos, o IBGE adotou a metodologia elaborada pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade Johns Hopkins, em 2002, denominada *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, segundo a qual são consideradas as Entidades que atendem aos seguintes requisitos: a) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros; c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; d) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e e) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, físicas ou jurídicas. Foi adotada, também, como parâmetro, a *Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households* – COPNI, reconhecida pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas. Com algumas adaptações, a classificação adotada pelo IBGE incorporou o conjunto das entidades sem fins lucrativos.

A partir desses critérios, foram excluídos do universo da pesquisa tanto os partidos políticos quanto as entidades sindicais, em virtude da necessidade de reconhecimento pelo Estado de seu funcionamento e do regramento específico de suas atividades. No caso dos sindicatos, acrescentou-se o fato de que não seriam entidades de associação voluntária *stricto sensu*, pois a sua criação é condicionada a uma categoria profissional específica e à não existência de uma outra entidade sindical na mesma base territorial.

Considerando o universo das entidades sem fins lucrativos, inclusive partidos políticos, sindicatos e outras entidades não abrangidas pelos critérios adotados para a definição do universo da Pesquisa, o IBGE identificou a existência de 550.157 entida-

des sem fins lucrativos, distribuídas pelos diversos grupos temáticos na forma a seguir:

**Gráfico 11 – Número de Entidades sem Fins Lucrativos, segundo a COPNI ampliada – Brasil – 2002**



Fonte: IBGE, 2004.

A partir dos critérios adotados, foram excluídos da pesquisa um total de 11.839 organizações partidárias (incluindo diretórios locais, regionais, nacionais, etc.), 17.363 entidades sindicais de vários níveis (inclusive federações e confederações) e diversas outras situações, não relevantes para os objetivos desta Tese. Assim, restaram, no universo da pesquisa do IBGE, um total de 275.895 entidades, classificadas pelo IBGE na forma da Tabela 13, na página seguinte.

Trata-se de um conjunto heterogêneo, que inclui diversos tipos de entidades que, a rigor, não podem ser consideradas *grupos de interesse* e, tampouco, exercem atividades de representação ou têm caráter associativo. Tem-se, na verdade, um grande quadro das organizações não governamentais atuantes, seja na mobilização de atores sociais, seja na prestação de serviços públicos, cívicos ou comunitários, que vão da área da saúde à de-

fesa de direitos de minorias, entre tantas outras, passando pela prestação de serviços econômicos.

**Tabela 13 – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, total e percentual, segundo classificação das entidades – Brasil – 2002**

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos		
	Total	Percentual em relação (%)	
		Ao total	Ao grupo
<b>TOTAL</b>	<b>275.895</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Saúde</b>	<b>3.798</b>	<b>1,38</b>	<b>100,00</b>
Hospitais	2.009	0,73	52,90
Outros serviços de saúde	1.789	0,65	47,10
<b>Cultura e recreação</b>	<b>37.539</b>	<b>13,61</b>	<b>100,00</b>
Cultura e arte	10.645	3,86	28,36
Esportes e recreação	26.894	9,75	71,64
<b>Educação e pesquisa</b>	<b>17.493</b>	<b>6,34</b>	<b>100,00</b>
Educação infantil	2.801	1,02	16,01
Ensino fundamental	7.968	2,89	45,55
Ensino médio	1.322	0,48	7,56
Educação superior	1.656	0,60	9,47
Estudos e pesquisas	1.817	0,66	10,39
Educação profissional	244	0,09	1,39
Outras formas de educação/ensino	1.685	0,61	9,63
<b>Assistência social</b>	<b>32.249</b>	<b>11,69</b>	<b>100,00</b>
Assistência social	32.249	11,69	100,00
<b>Religião</b>	<b>70.446</b>	<b>25,53</b>	<b>100,00</b>
Religião	70.446	25,53	100,00
<b>Associações patronais e profissionais</b>	<b>44.581</b>	<b>16,16</b>	<b>100,00</b>
Associações empresariais e patronais	3.533	1,28	7,92
Associações profissionais	16.151	5,85	36,23
Associações de produtores rurais	24.897	9,02	55,85
<b>Meio ambiente e proteção animal</b>	<b>1.591</b>	<b>0,58</b>	<b>100,00</b>
Meio ambiente e proteção animal	1.591	0,58	100,00
<b>Desenvolvimento e defesa de direitos</b>	<b>45.161</b>	<b>16,37</b>	<b>100,00</b>
Associação de moradores	14.568	5,28	32,26
Centros e associações comunitárias	23.149	8,39	51,26

Desenvolvimento rural	1.031	0,37	2,28
Emprego e treinamento	388	0,14	0,86
Defesa de direitos de grupos e minorias	4.662	1,69	10,32
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1.363	0,49	3,02
<b>Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos</b>	<b>22.715</b>	<b>8,23</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE, 2004.

Quanto ao crescimento do número de entidades, o IBGE registra que, dessas 275.595 entidades, nada menos do que **84% foram criadas a partir de 1981**, quase simultaneamente ao início do processo de redemocratização do país. Além disso, dois terços delas foram criadas após 1990, refletindo a entrada em vigor da nova Constituição, e, entre 1996 e 2002, o crescimento no seu número foi de **157%**. O crescimento foi ainda mais expressivo em setores como meio ambiente e desenvolvimento e defesa de direitos, que quadruplicaram o número de entidades (309% e 303%, respectivamente), e as associações patronais e profissionais que mais do que triplicaram (252%). A Tabela 14 na página seguinte ilustra essa evolução.

**Tabela 14 - Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por data de criação, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos - Brasil - 2002**

Classificação das entidades	Total	Data de criação				
		Até 1970	De 1971 a 1980	De 1981 a 1990	De 1991 a 2000	De 2001 a 2002
<b>Associações patronais e profissionais</b>	<b>44.581</b>	<b>661</b>	<b>2.452</b>	<b>7.422</b>	<b>27.364</b>	<b>6.682</b>
Associações empresariais e patronais	3.533	182	509	827	1.583	432
Associações profissionais	16.151	390	1.585	3.922	8.255	1.999
Associações de produtores rurais	24.897	89	358	2.673	17.526	4.251
<b>Meio ambiente e proteção animal</b>	<b>1.591</b>	<b>17</b>	<b>66</b>	<b>226</b>	<b>968</b>	<b>314</b>

Meio ambiente e proteção animal	1.591	17	66	226	968	314
<b>Desenvolvimento e defesa de direitos</b>	<b>45.161</b>	<b>228</b>	<b>1.035</b>	<b>9.735</b>	<b>28.413</b>	<b>5.750</b>
Associação de moradores	14.568	3	139	3.740	8.943	1.743
Centros e associações comunitárias	23.149	78	532	4.704	15.020	2.815
Desenvolvimento rural	1.031	22	39	209	644	117
Emprego e treinamento	388	4	22	55	222	85
Defesa de direitos de grupos e minorias	4.662	103	251	794	2.836	678
Outras formas de desenv. e defesa de direitos	1.363	18	52	233	748	312

Fonte: IBGE, 2004.

Quanto à composição desses grupos, observa-se que a representação empresarial e ocupacional totaliza 45.000 entidades (16% do universo), dentre as quais destaca-se o peso relativo das associações de produtores rurais (56%), sendo 34 mil (76%) criadas a partir de 1991.

No grupo de entidades de defesa de direitos, pouco mais da metade (51%) corresponde a centros e associações comunitárias; um terço (32%) destas entidades são associações de moradores e 10% referem-se à organizações que defendem direitos de grupos específicos e minorias.

Como ressalta o IBGE, o crescimento recente e o peso das entidades de representação de interesses no campo ocupacional e empresarial e de desenvolvimento e defesa de direitos são muito significativos. Se, no setor de associações empresariais e ocupacionais, o crescimento de 63,5% foi praticamente igual à medida de todo o universo da pesquisa, no setor de defesa de direitos ele foi de 75,4%. E o crescimento das entidades, especialmente voltadas para atividades de defesa de direitos e associações patronais e profissionais é expressivo: após 1990, foram criadas cerca de 170 mil organizações que representam 61% do total das entidades em 2002; destas novas organizações, 68 mil, isto é, 40%, pertencem somente a estes dois grupos.

No que se refere aos sindicatos empresariais e de trabalhadores, a fonte mais abrangente e detalhada é a Pesquisa Sindical do IBGE (IBGE, 2002), que permite que se tenha uma visão do seu dimensionamento. Segundo o IBGE, a evolução do número de sindicatos no País, entre 1989 e 2001, apresentou o seguinte comportamento:

**Tabela 15 - Evolução do número de sindicatos - Brasil - 1989-2001**

<b>Tipo de sindicato</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>2001</b>
<b>Urbanos</b>	<b>5.354</b>	<b>5.673</b>	<b>6.260</b>	<b>6.695</b>	<b>10.263</b>
Empregadores	1.532	1.565	1.705	1.751	2.758
Agentes autônomos	277	282	292	308	62
Empregados (1)	3.108	3.367	3.547	3.838	6.070
Profissionais liberais	359	366	376	379	483
Trabalhadores autônomos	78	93	102	138	585
Trabalhadores avulsos	-	-	238	281	305
<b>Rurais</b>	<b>4.479</b>	<b>4.402</b>	<b>4.445</b>	<b>4.498</b>	<b>5.698</b>
Empregadores	1.627	1.553	1.540	1.522	1.787
Trabalhadores	2.852	2.849	2.905	2.976	3.911
<b>TOTAL</b>	<b>9.833</b>	<b>10.075</b>	<b>10.705</b>	<b>11.193</b>	<b>15.961</b>

Fonte: IBGE, 2002. (1) Inclui trabalhadores avulsos nos anos 1990.

Segundo essa Pesquisa, havia, em 2001, 3.581 entidades sindicais empresariais, e um crescimento total de **28,7%** no período 1992-2001. A taxa média anual de crescimento do número total de sindicatos de empregadores foi de 2,8%, ao ano, embora, em alguns grandes grupos econômicos, tenha superado 11%, enquanto o número de sindicatos do grande grupo “indústria” cresceu a uma taxa média anual de 3,1%, ficando sua participação em torno de 25% do número total de sindicatos de empregadores, como demonstra a Tabela a seguir:

**Tabela 16 – Sindicatos de empregadores, total e percentual, variação absoluta e índice e taxa média anual de crescimento, segundo os grandes grupos econômicos – Brasil – 1992-2001**

Grandes Grupos Econômicos	SINDICATOS DE EMPREGADORES						
	Total		Variação Absoluta	%		1992/2001	
	1992	2001		1992	2001	Índice de crescimento	Taxa média anual de crescimento (%)
	(A)	(B)					
Total	3.581	4.607	1.026	100	100	1,29	2,8
Indústria	859	1.132	273	24	25	1,32	3,1
Comércio	805	1.187	382	22	26	1,47	4,4
Transportes marítimos, fluviais e aéreos	16	43	27	0	1	2,69	11,6
Transportes terrestres	271	173	(-)98	8	4	0,64	(-)4,9
Empresas de comunicações e publicidade	23	59	36	1	1	2,57	11
Empresas de crédito	37	70	33	1	1	1,89	7,3
Estabelecimentos de educação e cultura	48	102	54	1	2	2,13	8,7
Agricultura	1.522	1.788	266	43	39	1,17	1,8
Outras categorias econômicas	0	48	48	0	1	-	-
Categorias não constantes da classificação	0	5	5	0	0	-	-

Fonte: IBGE, 2002.

Nota: Inclui empregadores urbanos e rurais e agentes autônomos.

(1) Inclui os grupos de sindicatos que declararam categoria econômica não constante da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – e que todos os sindicatos pertencentes a cada grupo não possuía registro no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – e os sindicatos que não declararam o total de associados no caso de representarem mais de um grupo.

Segundo o IBGE, o crescimento do número de sindicatos de trabalhadores, no período 1992-2001 foi responsável por 78% do aumento do número total de sindicatos. Com uma taxa de crescimento de cerca de 4,5% ao ano no período, houve um aumento de **43%** no total dessas entidades, entre 1992 e 2001. O maior crescimento verificado no período foi o de sindicatos de trabalhadores autônomos (**324%**), enquanto os sindicatos de empregados urbanos aumentaram em **58%**.

Quanto aos grupos profissionais, as categorias de “servidores públicos” (inclusive “trabalhadores da rede pública de ensino”) e o grupo de “trabalhadores na agricultura” responderam por 58% do aumento do número de sindicatos de trabalhadores – repetindo, de certa forma, o que já ocorrera nos EUA ao longo das décadas de 1960 e 1970, quando houve expressivo aumento do número de entidades e sindicatos no serviço público (RODRIGUES, 1999:89-90). Enquanto nos EUA os sindicatos de servidores públicos tiveram taxa média anual de crescimento, entre 1960 e 1975, de **5%**, no Brasil, com a redemocratização do país e a vigência da nova Constituição, essa taxa foi de **12,1%**, e sua participação no total de sindicatos de trabalhadores passou de **9%**, em 1992, para **17%** em 2001. A tabela a seguir demonstra o crescimento do número de sindicatos de trabalhadores no mesmo período, por grupo profissional:

**Tabela 17 – Evolução do número de sindicatos de trabalhadores por Grupo Profissional – Brasil – 1989-2001**

GRUPOS PROFISSIONAIS	1989	1990	1991	1992	2001
<b>Trabalhadores</b>					
Na indústria	1.445	1.472	1.562	1.593	1.822
No comércio	756	903	932	1.010	1.579
Em transportes, marítimos, fluviais e aéreos	176	179	199	202	221
Em transportes terrestres	160	172	193	220	656
Em comunicações e publicidade	108	112	127	134	137
Em empresas de crédito	203	204	207	212	235
Em estabelecimentos de educação e cultura	187	216	254	272	506
Profissionais liberais	359	366	376	379	488
Trabalhadores na agricultura	2.852	2.850	2.905	2.976	3.912
Servidores públicos (1)	137	242	393	584	1.707
Outras categorias profissionais	7	13	20	30	87
Categorias não constantes da classificação ou sem declaração (2)	-	-	-	-	4
<b>TOTAL</b>	<b>6.390</b>	<b>6.729</b>	<b>7.168</b>	<b>7.612</b>	<b>11.354</b>

Fonte: IBGE, 2002.

(1) Exclui as seguintes categorias: professores da rede pública ( federal, estadual e municipal), auxiliares de administração e empregados em estabelecimentos de ensino da rede pública.

(2) Categorias profissionais não constantes da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, cujo sindicato não possuía registro no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – ou sindicatos que não declararam total de trabalhadores em pelo menos uma categoria.

Dados mais atualizados, disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego<sup>170</sup>, indicam a existência, no final de 2007, de **11.195** sindicatos com registro ativo, sendo **7.497 de trabalhadores** e **3.698 de empregadores**. Dos sindicatos de trabalhadores, 72,39% são urbanos e 27,61%, rurais. Percentuais semelhantes se verificam nos sindicatos de empregadores, com 73,58% urbanos contra 26,42% rurais.

O crescimento do número de sindicatos reflete a atomização da representação sindical, tanto no que se refere a sindicatos empresariais quanto de trabalhadores. Essa multiplicação e fragmentação das entidades sindicais, segundo Walber Carrilho da Costa<sup>171</sup>, evidenciaria que, além da queda na taxa de sindicalização, deu-se um crescimento no número de sindicatos com uma redução no número de associados, levando, conseqüentemente, a um menor poder de barganha. Essa questão, porém, será abordada em maior detalhe no Capítulo 6.

Os dados brutos relativos ao número de organizações em cada setor, embora importantes para o dimensionamento do sistema de pressão quanto ao seu *potencial*, pouco informam, porém, sobre o real tamanho da comunidade de interesses, naquilo que realmente importa, que é a capacidade de mobilização e atuação como atores políticos e grupos de interesse das entidades que a integram.

Para essa finalidade, GANANÇA (2006) propõe o emprego de uma metodologia que considera, essencialmente, as associações civis, a participação dessas entidades em instâncias de formulação de políticas públicas, e a não consideração das fundações como entidades associativas, em função de sua natureza. A atuação das entidades em instâncias de consultação, com efeito,

<sup>170</sup> Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/Sistema Integrado de Relações do Trabalho (SIRT). Disponível em dezembro de 2007 em [http://www.mte.gov.br/at\\_sindical/painel\\_atualizacao\\_trabalhadores.asp#](http://www.mte.gov.br/at_sindical/painel_atualizacao_trabalhadores.asp#)

<sup>171</sup> In COSTA, Walber Carrilho da. Sindicalização e Greves: História Recente do Movimento Sindical Brasileiro. Disponível em <http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol2n6/walber.htm> em agosto de 2007.

parece ser um indício mais seguro da extensão da comunidade de interesses, pelo menos em relação àquelas que atuam institucionalmente nesses espaços, embora esse dado não permita aferir, por exemplo, a frequência, ou intensidade, de sua atuação em outras arenas, particularmente a do Legislativo, e a dos órgãos e entidades formuladores de políticas no Poder Executivo.

Cabe, assim, considerar o universo das entidades de representação de interesses e organizações não governamentais, associativas ou não, como um conjunto de *grupos de interesse* dos quais uma parte considerável pode ser classificada como *latentes*, enquanto outros sequer poderiam ser incorporados a essa classificação. Para uma visão mais aproximada do tamanho dessa comunidade, é necessário avançar no dimensionamento e entendimento dos canais de acesso que podem ser empregados para o exercício da influência e da pressão, particularmente através de instrumentos destinados à implementação da *democracia participativa*, ainda que influenciada pela herança corporativista e pelo neocorporativismo.

### 5.3. A atuação dos grupos de interesse no Brasil

Como já se afirmou anteriormente, há poucos estudos científicos, no Brasil, voltados a analisar ou, mesmo, descrever a forma como agem os grupos de interesse no Brasil na busca dos seus objetivos, a vinculação desses objetivos aos interesses gerais da sociedade, com que frequência e intensidade e com que interlocutores interagem. Ainda assim, é possível apontar alguns indicativos de como se dá essa atuação, decorrentes dos esforços de cientistas políticos, sociólogos e economistas que buscaram, a partir da identificação dos atores no *policy-making process*, apontar alguns padrões de comportamento e relacionamento com os atores políticos e a burocracia.

Segundo Paixão e Castro Santos, o estudo das políticas públicas no Brasil considera válidas algumas concepções, entre elas a de que as instituições políticas que atuam nesse processo —

agências burocráticas, legislativos, tribunais — embora permeáveis a interesses privados, são autônomas, na medida em que não são meros reflexos de interesses de grupos sociais. Atuando num mundo complexo, essas instituições tentam reduzir essa complexidade, desenvolvendo, com frequência, objetivos e políticas contraditórias que introduzem conflito e competição na organização da sua interdependência.

Assim, conforme Paixão e Castro Santos, há duas linhas de investigação empírica sobre políticas públicas no Brasil: a primeira concentra-se no estudo de burocracias públicas e de seus mecanismos decisórios e a outra na detecção das estruturas e formas variadas de organização e representação de interesses de grupos empresariais. Esses estudos, segundo Paixão e Castro Santos, demonstram não apenas a natureza multifacetada do aparelho estatal, como também, sua porosidade em relação aos interesses não excluídos do jogo de formulação e implementação de políticas. No entanto, não aprofundam o exame do contexto em que se dão as interações entre os grupos de interesse privados e as agências burocráticas, o qual evidencia empiricamente as noções de fragmentação da arena burocrática de decisão e de mecanismos, corporativos ou informais, de representação.

A conclusão geral a partir dessas linhas de abordagens confirma que, no Brasil, ocorre o mesmo padrão de comportamento na relação entre grupos, políticos e burocratas que se verifica nos EUA: a diferenciação do grau de porosidade em função do tipo de interesse e do poder econômico que a ele está associado. A isso, evidentemente, se agregam os fatores que condicionaram o desenvolvimento da comunidade de interesses no Brasil, abordados no item anterior, formadores de um padrão clientelista de relacionamento entre o Estado e os diferentes setores da sociedade.

Maria Helena Guimarães de Castro (CASTRO, 1989:41), analisando a situação no final dos anos 1980, registrava a impressão de que a expansão do aparato estatal sob o regime militar acabou por reforçar as barreiras ao desenvolvimento dos

partidos, mantendo a burocracia como o principal foco da ação política. Para Castro, ao intervir em um vasto conjunto de arenas regulatórias e compensatórias, o Estado e sua burocracia transformaram grande parte do Congresso (e dos partidos) em meros receptores (e mediadores) de patronagem e clientelismo, processo que se acentua e ganha mais visibilidade desde o advento da *Nova República*.

Confirmando essa análise, Sonia Draibe considerava, na mesma época, que as relações entre o Estado e os grupos de interesse foram, em várias áreas, mediadas pelo clientelismo:

*Nas suas relações com os grupos de interesse e sistema político, o 'Welfare State' no Brasil, tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista, característica, aliás, que frequentemente marca os sistemas de base meritocrática-particularista. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta a sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde a fase de introdução, sabe-se das relações privilegiadas, no caso da previdência social, entre burocracias dos Institutos, burocracias do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias. Rompido esse padrão, no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob domínios de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e, principalmente, a distribuição de benefícios em períodos eleitorais.*

(...)

*Desde os fins dos anos 70 em diante, o crescimento do espaço assistencial de políticas sociais somente veio reforçar o aspecto clientelista; a abertura do sistema político, pós-85, deixou transparecer com mais nitidez essa característica de funcionamento do sistema. É importante lembrar, entretanto, que o clientelismo não diz respeito tão somente ao núcleo de seguridade social: afetou desde sempre a educação (nas relações políticas entre as esferas da federação e, no pós-64, principalmente no modo de operação do Conselho Federal de Educação) e, com fortes conteúdos corporativistas e privatistas, marcou também o funcionamento do Sistema Nacional de Habitação (1988:90, apud CASTRO, 1989:38)*

Ladislaw Dowbor considera que, no Brasil, há pelo menos cinco grandes grupos que possuem um amplo e estruturado sistema de interferência nas decisões políticas, a partir do qual se teria, com efeito, um “padrão” de apropriação das políticas públicas mediante a subordinação do Estado aos seus interesses. As agendas desses segmentos se tornam, de fato, as agendas do governo:

*As grandes empreiteiras são literalmente donas de deputados, senadores, juizes, diretores, frequentemente de ministros, e ninguém duvida do poder real que manejam, apesar de ninguém ter votado nelas. Outro grupo de poder político organizado são as grandes empresas de mídia, que na tradição da manipulação e chantagem política tão bem desenvolvidas por Assis Chateaubriand, ‘valem’ milhões de votos, por mais que o sistema formalmente seja de ‘um homem um voto’. Os usineiros e grupos de grandes latifundiários, donos da chamada ‘bancada ruralista’, dão continuidade ao poder político organizado de grupos econômicos ainda desde o século passado, manejando a imensa máquina de especulação fundiária e de subsídios, ambos vitalmente dependentes do poder político. Um quarto grupo são os grandes bancos, que também fazem periodicamente os seus próprios ministros, mas que têm sobretudo uma máquina permanente e bem estruturada dentro do sistema político formal. Um quinto grupo que deve ser mencionado são as grandes montadoras multinacionais de automóveis, que conseguiram a grande proeza de ser simultaneamente multinacionais e protegidas da concorrência internacional, levantando alto a bandeira da indústria nacional. O poder das montadoras, que se constata por exemplo nos volumes de financiamento a candidatos presidenciais, resulta da própria importância da cadeia técnica do automóvel, que inclui as concessionárias, as autopeças, o sistema de distribuição de combustível e outros grupos de atividades que colocam de certa forma as montadoras no topo de uma gigantesca pirâmide econômica. Também estas empresas souberam constituir a correspondente rede política. (DOWBOR, 2003:22)*

Esse padrão de relacionamento é considerado uma expressão do patrimonialismo e do clientelismo ainda muito forte nas relações entre grupos de interesse e o Estado, e reflete um comportamento predatório, ou *rent seeking*. Na opinião de Douglass C. North, esse comportamento predatório dos grupos de interesse e a promiscuidade com o Estado, tanto em nível de sistema

político como de suas estruturas decisórias, é um dos fatores que impede o desenvolvimento do país. Segundo North,

*Assim como na maioria dos países do Terceiro Mundo, há no Brasil uma aliança muito próxima entre interesses políticos e econômicos. Um grupo de privilegiados alimenta o outro, e vice-versa. O resultado é uma barreira para a competição e para mudanças institucionais inovadoras e criativas. A meu ver, é isso que impede o Brasil de se tornar um país de alta renda. Trata-se de uma questão de teoria política, não econômica. Sempre que um determinado grupo controla o sistema político, ele o usa para seu próprio benefício, em detrimento dos interesses da população como um todo. O Brasil é um país cheio de promessas e possibilidades, mas que foi tomado de assalto por grupos de interesse que souberam se aproveitar do Estado para seus próprios benefícios. E ainda se aproveitam. Esses grupos se protegem da competição, numa ação que tende a fechar a economia e barrar a eficiência. (NORTH **it** GUANDALINI, 2006).*

Uma das mais importantes e detalhadas análises que permitem compreender as origens e manutenção desse quadro é oferecida por Schmitter (1971).

Analisando os padrões de interação entre os grupos de interesse, o Legislativo e Executivo, num contexto em que a prevalência do Poder Executivo no campo das políticas públicas era determinante, Schmitter (1971) identificou alguns que são, ainda hoje, bons indicativos de como atuam os grupos de interesse no Brasil.

No período estudado por Schmitter, a atuação dos *lobbies* se dava com maior intensidade junto aos Ministros de Estado, seguido pelas autarquias e agências governamentais, e somente, então, na Câmara dos Deputados, congressistas individuais e Senado Federal<sup>172</sup>.

<sup>172</sup> Considerada a autoridade e a frequência com que as interações ocorriam, segundo a pesquisa, os dados, reveladores das preferências dos grupos e instituições, são os seguintes: Ministros (46,5%); Autarquias e agências (36,2%); outros órgãos federais (32,8%); Deputados e Senadores individuais (24,1%); Câmara dos Deputados (20,7%); Senado Federal (17,2%); Presidente da República (13,8%) (Cfe. SCHMITTER, 1971:258).

As comissões parlamentares apareciam, então, como um objeto de interesse moderado para a atuação dos grupos. A arena legislativa, porém, era considerada indispensável ou necessária em graus bastante diferenciados, tendo uma importância maior para as associações cívicas (45,5%) do que para os empregadores (47,3%) e trabalhadores (38,2%). Conforme o tipo de entidade, também diferenciava-se a importância da arena legislativa: 33% das entidades sindicais a consideravam indispensável ou necessária, enquanto para as entidades não sindicais, 48,4% assim a consideravam. Quanto ao padrão de comportamento dos membros do Legislativo, Schmitter encontrou interessantes visões: as associações representativas de interesses não eram percebidas como atores salientes no processo legislativo, e tampouco consideradas importantes na vida parlamentar, refletindo-se essa avaliação na dificuldade de serem consideradas influentes ou eficientes. Outra importante constatação era a “independência” dos congressistas frente ao apoio ou suporte de associações para a formação de sua opinião, e o vezo *anticlassista*, mesmo por parte de parlamentares historicamente associados à defesa de interesses de grupos, além do juízo de que as entidades tinham pouca contribuição a dar ao seu trabalho legislativo.

O perfil parlamentar típico identificado por Schmitter, então, era o de um “proto-pluralista”, cuja cultura política e concepção sobre o seu papel o inclinavam a aceitar as demandas associativas como legítimas e necessárias, mas cuja experiência real com elas era mínima e inconfiável. A falha das associações representativas para influenciar o recrutamento e a eleição dos parlamentares era uma consequência das características do sistema político, mas a falha dessas entidades em atuar como *lobistas eficientes* era mais difícil de explicar. Apesar da receptividade decorrente da flexibilidade ideológica, da indisciplina partidária, do baixo nível de conhecimento técnico e do ressentimento em relação à excessiva dependência do Executivo como fonte de informação, as possibilidades oferecidas pelo subsistema legislativo eram pouco exploradas – em parte em função da percepção

dos seus líderes de que as principais decisões relativas aos seus interesses se davam fora do parlamento, mas no Executivo (SCHMITTER, 1971:272).

No entanto, também na arena executiva as associações de interesses eram vistas, segundo Schmitter, como deficientes do ponto de vista da competência técnica (1971:289). Além de mal equipadas para representar os interesses setoriais, eram consideradas detentoras de informação insuficiente para suprir o governo, embora fossem identificadas algumas instituições, particularmente no setor industrial, dotadas de capacidade técnica e dinamismo<sup>173</sup>.

A visão dos “tecnocratas” sobre as associações era, todavia, na maior parte dos casos, “aberta” e receptiva, embora crítica quanto à qualidade das expressões dos interesses representados. Schmitter identificou, porém, a tendência a que os administradores em alguns setores, tais como as agências encarregadas do orçamento, planejamento, arrecadação tributária, política monetária e de crédito e controle de preços, considerassem menos “formidáveis” as associações, fosse como colaboradores ou oponentes<sup>174</sup>.

Para EVANS (2004:98) embora, inicialmente, o regime militar tenha mantido uma maior coerência corporativa, acabou

<sup>173</sup> Entidades como a CNI, porém, eram consideradas menos capazes do que as entidades de base a prestar informações técnicas consistentes e mesmo a compreender as questões em fase de decisão. Outros julgamentos comumente associados às entidades de representação de interesses eram o imediatismo, a busca de favores, a visão muito específica, a preocupação com pequenas medidas, a falta de substância das reivindicações e a mera capacidade reativa (SCHMITTER, 1971:291).

<sup>174</sup> Segundo Schmitter, essas agências eram dominadas por técnicos que eram mais preocupados com o interesse nacional e com o desempenho econômico global, e tendentes a considerar as associações mal organizadas, internamente fragmentadas, lideradas por pessoas não representativas e pobremente equipadas tecnicamente, embora não as considerassem ilegítimas em seu papel de expressão coletiva de interesses especiais. Havia, assim, a demanda por parte desses técnicos de grupos que não apenas proovessem informações confiáveis e demonstrassem apoio às agências que atuavam em seus interesses, e que pudessem moderar essas demandas em função do interesse nacional mais amplo e que pudessem antecipar crises e oferecer medidas preventivas.

provando ser incapaz de construir um relacionamento do tipo “orientação normativa” com a elite industrial local. Segundo Evans, mesmo com a manutenção do sistema corporativo, apesar de legitimado diante da burguesia, o regime autoritário não se conectou a ela mediante qualquer sistema de vínculos institucionalizados. Em lugar de se tornarem institucionalizados, os relacionamentos se tornaram individualizados, sob a forma dos “anéis burocráticos”, onde pequenos grupos de empresários estabeleciam conexões com burocratas individuais. Configurou-se, assim, o que Abranches chamou de “novo clientelismo” entre agências estatais e suas burocracias e os grupos de interesse (1978).

DINIZ e BOSCHI (2000) consideram que os grandes grupos empresariais dos setores industrial e financeiro sempre se beneficiaram de um acesso privilegiado às altas instâncias do Executivo tanto através de vínculos pessoais como por via da estrutura corporativa. A retração que ocorreu na atuação dos grupos de interesse empresariais diante do Legislativo durante o período autoritário sugere, porém, a prevalência dos mecanismos de acesso corporativo ao aparelho burocrático do Estado com o concomitante esvaziamento das funções daquele Poder. No entanto, mesmo nesse contexto, a representação empresarial como um todo no Congresso, medida pelo tamanho da “bancada dos empresários”, nunca deixou de ser expressiva.

Dedicados a um período mais recente, Paixão e Castro Santos (1986), em seu exame da atuação dos grupos de interesse e dos conflitos interburocráticos no âmbito do setor agropecuário e da formulação e implementação do Proálcool, apontaram importantes características das disputas e articulações de interesses em torno de arranjos neocorporativistas no Brasil no período caracterizado pelo Estado Burocrático Autoritário, e como as elites empresariais exerciam, através desses arranjos, influência privilegiada no processo de políticas públicas.

A partir do exame da política do álcool combustível como parte da resposta governamental à crise energética que resultou

do primeiro choque do petróleo, Paixão e Castro Santos examinam os vários centros de decisão envolvidos no processo, evidenciadores do grau de fragmentação do aparelho burocrático do Estado burocrático autoritário, os atores envolvidos no processo, tanto público quanto privados, os conflitos interburocráticos pelo controle do Proálcool e a construção do sistema institucional, e os mecanismos de decisão e formas de representação de interesses. Segundo Paixão e Castro Santos,

*Os grupos de interesse influenciam o processo de tomada de decisão da política de álcool combustível através de formas e mecanismos variados. Incluem-se, entre eles, pronunciamentos e matérias pagas na imprensa, discursos em fóruns públicos para a política do álcool, tais como os Encontros Nacionais dos Produtores de Açúcar e os Encontros Nacionais dos Produtores de Álcool, promovidos anualmente pela Coperflu e Sopral, respectivamente. Somente os plantadores de cana e os produtores de açúcar e álcool gozam de representação formal em órgãos ligados à política do álcool combustível, restringindo-se esta ao Conselho Deliberativo do IAA.*

No caso examinado, os contatos informais, mantidos entre atores sociais e a burocracia estatal, individualmente ou através de suas associações e sindicatos, constituíram-se num importante meio de representação de interesses. Contudo, afirmam Paixão e Castro Santos,

*Quanto mais poderoso um ator em termos individuais mais independente ele é das representações coletivas. Assim, por exemplo, os maiores produtores de açúcar e álcool, os cinco maiores fabricantes de destilarias e todas as montadoras de automóveis têm acesso direto às agências burocráticas. Os atores menos poderosos fazem-se representar ou pelas associações e sindicatos correspondentes ou através dos atores individuais mais poderosos, como no caso do setor de bens de capital.*

No caso do PROÁLCOOL, diversamente de outro também abordado pelos autores (o caso da pecuária de corte), o corporativismo, seja ele o “estatal” ou “societário”, não se constituiu em uma forma de representação de interesses da política do álcool combustível: não havia vínculos verticais entre o setor privado e o Estado, nem qualquer representação formal de grupos de inte-

resse em agências burocráticas, conselhos ou comissões, à exceção dos plantadores de cana e produtores de açúcar e álcool com assento no Conselho Deliberativo do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA. No entanto, os sindicatos pertencentes à estrutura corporativa oficial, criada durante o Estado Novo, agiam em conjunção ou complementarmente a associações paralelas, (Copersucar, Coperflu; Abdib, Abiquim, Anfavea), cujas funções exerciam papel substitutivo, mas politicamente vinculado. Os autores identificam, ainda, no caso examinado, a existência de “anéis burocráticos” entre os atores públicos e privados. Além disso, as agências burocráticas atuavam na intermediação junto a outras instâncias, no âmbito da burocracia, para resolver problemas ou o atender demandas do setor, e, ainda, intermediando os conflitos interburocráticos, tendo o Presidente da República como “árbitro em última instância dos conflitos interburocráticos”.

Concluem os autores que, na ausência de formas de representação de interesses corporativistas, verificava-se, mesmo no âmbito do Estado Burocrático Autoritário, um “pluralismo limitado” na formação da política pública, de caráter não corporativista, marcado pela existência de mecanismos informais de representação, os quais substituíam, para todos os efeitos práticos, a organização coletiva de interesses. Esses mecanismos, para Paixão e Castro Santos, por não se assentarem sobre quaisquer estruturas institucionalizadas de representação de interesses, introduziam um elemento “democratizante” no processo de representação de interesses, e poderiam servir como um *lugar institucionalizado para a expressão de divergências na etapa de formulação política, comprometendo os participantes com a decisão negociada* (WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS, 1986, apud PAIXÃO e CASTRO SANTOS, 1986).

Esses elementos podem, até certa medida, explicar como, apesar de quase vinte anos de vigência do regime democrático em sua plenitude, a atuação dos grupos de interesse, no Brasil, ainda ocorre de forma pouco institucionalizada e, basicamente, dependente de canais de acesso personalizados ou informais, e

onde abundam casos de corrupção e tráfico de influência que fortalecem, na sociedade, a visão de que o *lobby* é, por si só, ilegítimo e nocivo à democracia. Abordando essa concepção, Paulo Nassar, professor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) e Diretor-Geral da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (ABERJE), registra que

*No Brasil, lobby é sinônimo de palavrão. E este entendimento, infelizmente, é reforçado, a cada governo e cada legislatura, por escândalos quase sempre no contexto dos relacionamentos entre autoridades e grupos econômicos e outros. (NASSAR, 2007a)*

Farhat, apesar de considerar que hoje, no Brasil, perante as Casas do Congresso, o *lobby* e os lobistas são considerados absolutamente normais, além de úteis ao esclarecimento das questões sujeitas a sua deliberação (2007:60), reconhece que a prática delituosa do *lobby* continua a ocorrer, inclusive a prática do suborno (2007:210), especialmente quando estão em jogo interesses como a obtenção de contratos de fornecimento de bens, obras e/ou serviços. A prática condenável, que sempre tem “duas mãos”, de exigir, insinuar ou aceitar benesses, seja por parte dos políticos, seja por parte de burocratas, para atender a pleitos – legítimos ou não – é também uma realidade, assim como o uso de ameaças, pelos grupos de pressão, para obter seus desideratos. O financiamento de campanhas políticas, inclusive com o uso do “caixa 2” é, segundo Farhat, também um meio usual de obter apoio, favorecido pela hipocrisia da legislação eleitoral (2007:214), distorcendo o sistema político em favor dos interesses econômicos. Para Farhat, o poder do dinheiro para resolver problemas dependentes de autoridades públicas *não pode ser negado, ante tantas evidências de seu emprego, até mesmo nos mais altos escalões* mas, segundo a tese de que só é *lobby* a prática da influência segundo meios éticos, obter sucesso na influência por meio do uso desse tipo de poder “não é *lobby*”.

A mesma visão é compartilhada por Nassar (2007b), para o qual não há *lobby* “do bem” ou “do mal”. Para ele, o que existe são

*ações iniciadas por um indivíduo ou um grupo para influenciar a opinião de um representante ou um setor do governo em prol de apoio a sua causa – que é o lobby. Existe a construção de uma estratégia de argumentação com o objetivo de defender uma causa – que é a ‘advocacy’. Existe o processo de gerenciamento de ações estratégicas com o intuito de influenciar políticas públicas – que são as relações governamentais. Todas praticadas com técnicas de relações institucionais ou relações públicas.*

O *lobby* profissional, no Brasil, ainda é uma prática restrita, e há poucas entidades que, declaradamente, atuam nessa atividade. Além do que OLIVEIRA (2004) classifica como *lobbying institucional* e *lobbying classista*, onde poucas empresas e entidades têm, de fato, uma presença mais articulada e organizada – muito inferior à identificada num país como os EUA, cujo nível de desenvolvimento da economia, segundo a tese de LOWERY e GRAY (1997), justificaria a dimensão de sua comunidade de interesses – existem poucas empresas que atuam no chamado *lobbying privado*, assumindo os ônus e os bônus dessa identificação.

A atuação dos *lobbies* no Brasil, com especial destaque para o *lobbying privado*, foi objeto de reportagem da revista Amanhã em outubro de 2003<sup>175</sup>. Dissecando o assunto, a reportagem aponta algumas interessantes características da organização e atuação das empresas e grupos de interesse.

O uso de lobistas privados está associado, de forma nítida, à necessidade de “abrir-se as portas” dos gabinetes ministeriais e de outras autoridades para atender as reivindicações de setores que se consideram “pouco representados” por suas entidades de representação de interesses. Assim, constitui-se num instrumento acessório, ou de reforço, aos instrumentos mais comumente adotados para a mesma finalidade.

A reportagem destaca o papel de algumas empresas que lideram o setor do *lobby privado*, como a Semprel, a Patri Relações Governamentais e Políticas Públicas, a Umbelino Lôbo e Associados, a Arko Advice e a RN Consultores Associados (a essas, acres-

<sup>175</sup> NETO, Romeu de Bruns. O *Lobby* sai do armário. **Revista Amanhã** nº 192, outubro de 2003. Disponível em setembro de 2007 em <http://amanha.terra.com.br/edicoes/192/capa01.asp>,

centamos ainda a Essere). Trata-se de empresas especializadas em “relações governamentais”, que fazem a intermediação entre associações, instituições e empresas, e o governo, realizando atividades de planejamento e de assessoramento. As empresas, porém, não atuam na defesa direta dos interesses a qual, conforme relata a reportagem, é atribuída ao cliente. *Para defender sua posição, ninguém melhor do que a pessoa interessada. No caso, o empresário ou presidente de entidade*, aponta Antônio Marcos Umbelino Lôbo, diretor-superintendente da Umbelino Lôbo, empresa que tem como principais clientes associações de classe empresariais.

Esses profissionais, no seu dia a dia, além do assessoramento técnico e político, identificando a “geografia do poder” e os processos governamentais sobre os quais o cliente precisa incidir para obter o que pretende, são também considerados “intérpretes” que traduzem a linguagem política para a empresarial, calculando riscos e oportunidades, e identificando os meios mais adequados para atingir o resultado, por meio da elaboração de projetos de lei, emendas ou outros instrumentos. Para tanto, essas empresas realizam estudos financeiros e jurídicos, elaboram ou contratam a elaboração de pareceres, e interagem com atores no Executivo e Legislativo, efetuando negociações delicadas. Muitas vezes, adotam estratégias de comunicação social que envolvem o envio de correspondências, publicações de artigos nos principais jornais, entrevistas à imprensa, etc. Segundo Umbelino Lôbo, “é preciso buscar ao máximo o discurso único, com muita coerência. O trabalho começa a dar resultado quando se começa a dormir no próprio discurso, de tanto que ele tem de ser repetido”.

A presença no Legislativo também tem, ainda, grande importância, pois é no dia a dia, no convívio com os parlamentares, que se constroem as relações de confiança que são o sustentáculo da atividade. No entanto, é necessário dosar essa presença, para que o profissional não fique mal-visto e não seja considerado um mero agente do assédio. Como profissional da informação,

o lobista precisa demonstrar conhecimento técnico e capacidade de análise – e isso exige tempo e estudo. Além disso, segundo Roberto Nogueira, diretor da RN Consultores Associados,

*Há facilidade de acesso aos deputados ou senadores se você não está lá para discutir um interesse muito particular. E se é um empresário que vai até o parlamentar e faz uma defesa institucional, aí o tratamento é mais sério, dá mais legitimidade<sup>176</sup>.*

A reportagem registra também a importância das audiências públicas como ocasião para a atuação do profissional do *lobby*. Reproduzindo a atuação dos *lobbies* nos EUA, a crescente complexidade do processo legislativo coloca de lado a improvisação e o tecnocratismo, e requer o uso desse instrumento de formação de convicção, o que torna ainda mais visível a presença dos profissionais do *lobby* ao propiciar oportunidades para a verbalização de opiniões, propostas e questionamentos. Em alguns casos, como destaca o Deputado Dr. Rosinha, *há audiências com mais lobistas do que parlamentares*. Apesar da participação de lobistas nessas audiências públicas não estar regulamentada, a figura do lobista representando uma entidade convidada não é rara.

O crescimento da importância do *lobby* já despertava, segundo a reportagem da “Amanhã”, inclusive, o interesse de empresas estrangeiras, como a Burson-Marsteller, empresa norte-americana que é a 5ª maior do mundo no ramo de relações públicas e relações governamentais e integrante de um conglomerado da área de propaganda liderado pela agência *Young & Rubicam*. A empresa, que já opera no Brasil, aposta na profissionalização da atividade no país e vislumbra um interesse crescente por parte da iniciativa privada em uma aproximação com o Estado e, segundo seu diretor, Ramiro Prudêncio, há muito mercado para ser explorado no país, com o crescimento das verbas destinadas pelas grandes empresas brasileiras para a comunicação não publicitária (*in* Neto, 2003).

<sup>176</sup> Idem, *ibidem*.

Para Lins da Silva e Queiroz (2006), o papel dos profissionais de relações institucionais e governamentais é *ampliar as alternativas de ação de autoridades ou tomadores de decisão no Estado, ao oferecer-lhes dados, informações confiáveis e análises como elemento de convicção em favor de pleitos, reivindicações e anseios legítimos de grupos sociais específicos (sindicatos, empresas, associações de classe, ONGs etc.) afetados por determinadas políticas públicas*. Dessa forma, supririam a necessidade que têm as autoridades e assessores de informações confiáveis, prestadas pelas entidades, o que, contudo, permite que essas reforcem seus pleitos ao oferecer às autoridades os elementos para a tomada de decisão. Contudo, consideram que

*os profissionais que ajudam esses grupos têm na credibilidade o seu principal capital: uma informação errada, distorcida ou capciosa que façam chegar a um tomador de decisão pode lhes ser fatal. As autoridades responsáveis são capazes de identificar se estão falando com pessoas também responsáveis ou não e excluir as levianas de seu convívio.*

Outro fator decisivo é a transparência e responsabilidade na defesa de pleitos, o que imporia a essas entidades *“só patrocinar pleitos que representem interesses defensáveis ética e moralmente, que não caracterizem privilégio, favorecimento indevido ou levem a concorrência desleal”*.

Por outro lado, como salientam LINS DA SILVA e QUEIROZ (2006), o exercício da atividade de relações institucionais e governamentais é de alta complexidade e não comporta amadorismo nem improvisação, exigindo de quem as pratica capacidades tais como senso de oportunidade, capacidade de argumentação, planejamento cuidadoso de suas ações, táticas e estratégias bem construídas, capital de relações de confiança, domínio das regras do jogo (constitucional, legal e regimental), além de conhecimento da máquina pública, do processo de decisão, das estruturas de poder, das atribuições dos órgãos e cargos, da formação política e profissional dos tomadores de decisão e dos temas que são objeto de seu acompanhamento. Concluem Lins da Silva e Queiroz:

*Trata-se, portanto, de uma atividade profissional que tem por escopo promover o diálogo de associações, empresas e instituições com autoridades dos Poderes públicos para que estas possam ser mais bem informadas a respeito dos impactos – positivos ou negativos – que políticas públicas em debate ou em formação possam ter sobre determinados setores e segmentos da sociedade. Assim, essas autoridades poderão tomar suas decisões com mais respaldo, conhecimento de causa, segurança e legitimidade. (SILVA e QUEIROZ, 2006)*

Trata-se, portanto, de uma vertente importante, mas ainda pouco analisada, particularmente em função da pequena dimensão e escassez de dados indicativos da atuação desse segmento do *lobby* no Brasil.

No contexto democrático, e visando identificar os métodos de atuação dos grupos de pressão de uma forma mais geral, ARAGÃO (2000) identificou, em seu estudo comparativo entre Brasil e Argentina, com base em relação de práticas similar à relação de técnicas investigadas por SCHLOZMAN e TIERNEY (1986:150) e KOLLMAN (1998), a frequência com que as mesmas são adotadas pelos *lobbies* no Brasil. Ainda que não haja indicativos quanto ao tamanho e composição da amostra empregada, os dados oferecidos por Aragão são uma informação que não pode ser desprezada, indicando um padrão de comportamento distinto, em alguns aspectos, do verificado no caso estadunidense:

**Tabela 18 – Práticas adotadas no *Lobby* Parlamentar – Brasil (2000)**

Prática	Permanente-mente	Frequen-temente	Ocasio-nalmente	Rara-mente	Nunca
Audiências Públicas	--	25,0	50,0	--	--
Contatos com parlamentares no Congresso	25,0	75,0		--	--
Contatos com funcionários no Congresso	25,0	35,5	25,0	--	--
Prepara propostas para o Congresso	25,0	50,0	--	--	--
Aviso ao Executivo sobre iniciativas de parlamentares	--	--	37,5	25,0	25,0

Ações conjuntas com o Executivo	--	--	37,5	25,0	25,0
Exerce influência sobre a elaboração de políticas públicas	--	37,0	25,0	25,0	--
Prepara propostas para o Executivo	--	50,0	37,5	--	--
Grassroots junto ao eleitorado	--	37,5	--	--	37,5
Organiza e participa de coalizões	--	--	62,5	--	--
Envio de correspondência	--	37,5	50,0	--	--
Monitora regularmente projetos de lei	87,5	--	--	--	--
Comunica-se pela imprensa	--	50,0	--	25,0	--
Participa de comitês e conselhos	--	75,0	--	--	--
Apoia financeiramente campanhas eleitorais	--	12,5	--	12,5	75,0
Influi em nomeações	--	--	--	--	87,5
Faz favores para funcionários	--	--	--	--	87,5
Trabalha em campanhas eleitorais	--	--	--	--	100,0
Recomenda candidatos publicamente	--	--	12,5	--	75,0
Faz propaganda na mídia	--	--	--	50,0	37,5
Realiza manifestações de protesto	--	25,0	--	--	50,0
Publica avaliações sobre políticos	--	--	25,0	25,0	50,0
Contrata consultoria externa	--	25,0	--	37,5	25,0

Fonte: Aragão (2000:71)

Tais dados permitem concluir – ainda que provisoriamente – que os métodos de atuação utilizados pelos *lobbies* no Brasil, embora bastante aproximados daqueles que, em geral, são adotados nos EUA, caracterizam-se por marcantes diferenças. Como reflexo do baixo nível de organização e poder econômico de grande parte dos grupos cívicos, as práticas de *outside lobbying* são, como destaca Aragão, subutilizadas no Brasil, assim como as atividades de *grassroots*. Essa característica pode ser, justificada, também, pelas diferenças nos sistemas eleitorais, uma vez que, diversamente do que ocorre nos EUA, é muito difícil saber, no Brasil, quem são os *constituents* de cada parlamentar, diluindo a eficiência desse tipo de instrumento num país com vasta extensão territorial e dispersão do eleitorado.

Outra diferença notável é o ainda baixo, embora crescente, uso das *audiências públicas*, que nos EUA são um dos mais importantes meios para a atuação dos grupos de interesse<sup>177</sup>. Esse fato pode ser explicado pelo próprio tamanho da comunidade de interesses, onde poucos grupos, na verdade, estão suficientemente organizados e dispõem de meios para se fazer presentes *publicamente* no processo legislativo. Além disso, no Brasil o Executivo é, ainda, um ator preponderante, inclusive na arena legislativa, e a sua predominância na agenda do Congresso é um fator que limita os efeitos dessa prática sobre as decisões do Legislativo ou sobre a agenda do Executivo.

Os dados acima coletados por Aragão, focados sobre a atuação dos *lobbies* no Parlamento, possivelmente não refletem a intensidade e frequência, ou os recursos empregados pelos *lobbies* para fazer chegar as suas demandas aos decisores governamentais. São, porém, um bom indicativo para pesquisas futuras sobre os fatores condicionantes do uso desses recursos e para permitir a identificação das práticas que os *lobbies* precisam intensificar para que sua atuação não precise depender de relações clientelistas ou meios escusos e imediatistas.

#### 5.4. Conselhos de Políticas Públicas e grupos de interesse no Brasil

A herança corporativista vem dando lugar, no Brasil, a partir da década de 1980, a um novo conceito, que é o de *democracia participativa*, materializado por meio do surgimento de novos arranjos institucionais que têm proporcionado novas arenas para a atuação e participação dos grupos de interesse e da sociedade civil organizada nas decisões políticas. Todavia, não deixam de ser expressões do corporativismo ou neocorporativismo. Com efeito, vem-se concretizando a perspectiva antecipada por Maria Helena Guimarães de Castro em 1989 (Castro, 1989) que

---

<sup>177</sup> Para uma abordagem detalhada, em perspectiva comparada, do emprego das audiências públicas no Congresso no Brasil e Estados Unidos, ver Lemos, 2005.

se refere à convivência de diferentes modos de interação entre interesses organizados e agências governamentais articulados em torno das políticas sociais por meio de conselhos de políticas públicas e outras instâncias de participação de atores externos ao Governo.

Embora essa seja uma tendência recente na América Latina, a participação de elementos estranhos ao governo e à burocracia no processo decisório de políticas públicas não é uma novidade ou uma marca exclusiva dos tempos modernos. Como demonstra Weber em “Economia e Sociedade” (1999b), tais formas já eram empregadas nos impérios europeus, de forma concomitante ao desenvolvimento da burocracia, e como forma de permitir aos governantes obter o conhecimento especial sem renunciar ao poder, mas mantendo sua posição dominante.

Segundo Weber, com a extensão qualitativa das tarefas administrativas e a decorrente indispensabilidade do conhecimento especializado, já não satisfazia aos senhores a consulta ocasional a pessoas de sua confiança pessoal, ou mesmo a uma assembleia dessas pessoas, convocada eventualmente. Daí o surgimento de órgãos colegiados destinados a deliberar e resolver em sessão contínua, como os conselhos de Estado e semelhantes, submetendo as suas decisões ao senhor. O soberano, então, aproveitava-se desse conhecimento especializado, e valia-se de um método em que os especialistas “controlavam-se” mutuamente, ao mesmo tempo em que mantinha a sua posição dominante. Conforme Weber,

*mediante o princípio da colegialidade, procura, além disso, o soberano estabelecer uma espécie de síntese dos especialistas em forma de uma união coletiva. É difícil generalizar o resultado. O próprio fenômeno é comum a formas estatais muito diversas, desde o Estado patrimonial e feudal até o burocratismo primitivo. Sobretudo é típico do absolutismo principesco nascente. Era um dos meios educativos mais eficientes para alcançar a objetividade da administração. Ao recorrer a pessoas privadas socialmente influentes, permitia também, em certo grau, uma união entre a autoridade dos honoratíores, o saber econômico do*

*setor privado e o conhecimento especial dos funcionários profissionais. (WEBER, 1999b:228).*

Embora, inicialmente, quando as normas administrativas não eram regulamentos mas componentes da tradição, esses colegiados tivessem um caráter de aconselhamento que, ao cabo, acaba por ameaçar o soberano, surgiram também as “corporações consultivas”, frequentes no Estado moderno, nascidas da especialização racional e do domínio do conhecimento especial, cujos integrantes são recrutados de círculos de interesses privados, e cujo núcleo não está formado por funcionários ou ex-funcionários.

Esse tipo de organização, porém, tendeu a desaparecer, dentro do Estado burocrático, em razão do progresso dos meios de comunicação e transporte e das crescentes exigências dirigidas à administração, e da prevalência da necessidade de decisões rápidas e inequívocas. Além disso, o desenvolvimento das instituições parlamentares e da democracia representativa e o aumento e a publicidade da crítica vindos de fora levaram à uma sobrevalorização da unanimidade na direção da administração em relação à preparação profunda de suas decisões (WEBER, 1999b:229).

Mas o sistema continuava, segundo Weber, sendo suplementado pela participação dos grupos de interesse como órgãos consultivos recrutados entre as camadas econômica e socialmente mais influentes, mecanismo que, para o autor, tinha grande futuro e faria crescer ainda mais o poder da burocracia (WEBER, 1999b:229).

A emergência da democracia, porém, recolocou o debate sobre a participação direta da sociedade no processo político, e, para autores como Carole Pateman (1992), já não é mais possível considerar que ela somente seja realizável através da competição entre os membros da elite pelo voto, como definiu Schumpeter (1942). Para Pateman, a teoria do governo representativo não representa toda teoria democrática (1992:33), e em John

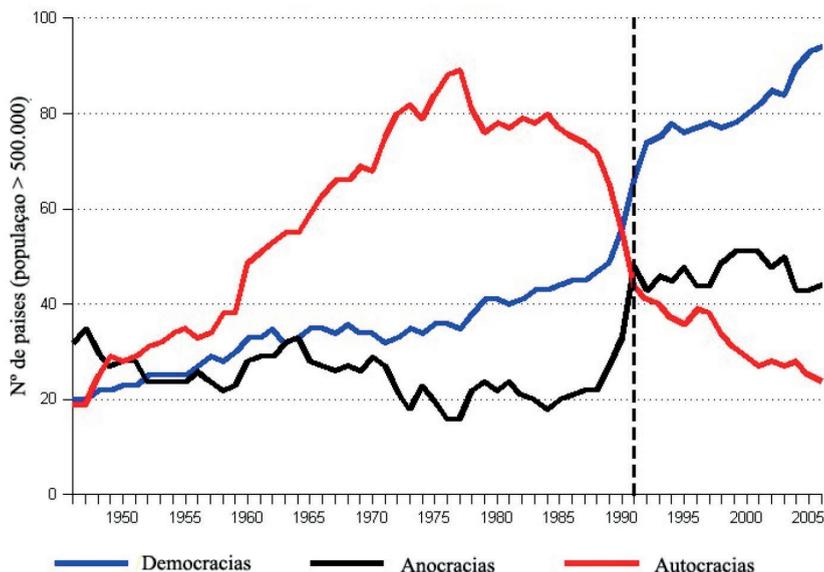
Stuart Mill já havia a defesa da incorporação dos segmentos populares e o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos, antecipando a necessidade da democracia participativa como forma de evitar a apropriação do poder político pelas elites, embora defendesse a ampliação da democracia representativa.

Conforme apontam HYDEN & COURT (2002), a participação no processo político, referindo-se à forma com as pessoas se familiarizam e interessam pelos assuntos públicos, e a forma como essa participação é regulada, são um importante aspecto da governança, a partir do papel que os cidadãos podem jogar, inclusive influenciando as regras para ampliar a própria participação no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Na América Latina, assim como na Europa, as reformas políticas foram o resultado da socialização política no contexto dos movimentos sociais e da intensificação da comunicação política, e uma ampla articulação de interesses que, antes, se achavam reprimidos. O Gráfico a seguir ilustra, com base nos dados do *Polity IV Dataset*, a evolução do número de países por regime político, desde a década de 1950, onde o crescimento do número de países considerados democráticos foi influenciado pelo fim da Guerra Fria, no final dos anos 1980<sup>178</sup>:

---

<sup>178</sup> Segundo MARSHALL (2007), os tipos ideais (democracia, anocracia e autocracia) são raramente encontrados. Embora tanto as democracias quanto as autocracias sejam vistas como eficazes para a manutenção da ordem na sociedade, e sejam similares no que se refere à capacidade manter uma autoridade central, controlar a agenda de políticas e gerir a dinâmica política, as principais diferenças são encontradas no que se refere à forma como o poder político é adquirido e transferido, como é exercido e limitado, e o quanto o interesse público e a opinião pública influenciam o *policy-making process*. Assim, uma democracia “perfeita” seria a que tem procedimentos institucionalizados para a participação política aberta e competitiva; onde a escolha e substituição dos governantes é feita por meio de eleições abertas e competitivas; e que impõe *checks and balances* efetivos sobre os poderes dos governantes. As “anocracias”, porém, são caracterizadas por instituições e elites políticas que não são capazes de desempenhar as funções básicas das democracias e autocracias e assegurar a sua continuidade, e são sujeitos a grande instabilidade.

**Gráfico 12 – Regimes Políticos por Tipo (1950-2006) – Países com mais de 500 mil hab.**



Fonte: MARSHALL (2007:6)

Essa ampliação das formas democráticas de governo, já apontou Amartya Sen (1999, apud Souza Santos, 2002:39), é, talvez, o mais importante acontecimento do Século XX. Contudo, persistem, particularmente na América Latina, as dificuldades de definir ou mesmo identificar atributos indispensáveis para a caracterização da democracia ou sua mensuração qualitativa<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> Segundo Elena Martinez, em sentido mais elementar a democracia é o “governo do povo”, o que significa que as decisões que afetam a todos devem ser tomadas por todos. Na América Latina, contudo, subsiste o desafio de engrandecer a política, de submeter a debate e decisão coletiva todas as matérias que afetam o destino coletivo, o que implica em maior diversidade de opções e mais poder ao Estado para que cumpra os mandatos outorgados pelos cidadãos. Significa, ainda, um Estado de cidadãos e cidadãs plenos, o que inclui, além da eleição de autoridades, uma forma de organização que garanta os direitos de todos (direitos civis, políticos e sociais) – uma democracia de cidadania (PNUD, 2004:15-16).

Um elemento marcante, e costumeiramente empregado para analisar a sua ocorrência, é a ampliação da democracia eleitoral, cujo avanço foi significativo partir da segunda metade da década de 1980<sup>180</sup>: de acordo com os indicadores apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2004:75), o Índice de Democracia Eleitoral na América Latina, que mede a regularidade, lisura, abrangência, diversidade de opções e amplitude de acesso ao processo eleitoral pelos cidadãos, passou de 0,28 em 1977 para 0,69 em 1985, atingindo em 2002 a marca de 0,93 (Tabela 19), embora dos **19** países considerados **13** tenham alcançado índice 1, enquanto em 1985 somente 7 mereceram essa “nota”.

**Tabela 19- Índice de Democracia Eleitoral (IDE) – América Latina – 1960-2002**

País	1960	1977	1985	1990	1995	2000	2001	2002	Média 1990-2002
Argentina	0,25	-	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	1,00	0,99
Bolívia	1,00	-	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Brasil	0,69	0,26	0,39	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Chile	0,75	-	-	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Colômbia	0,75	0,83	1,00	0,56	0,56	0,56	0,56	0,69	0,57
Costa Rica	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Equador	0,75	-	1,00	1,00	1,00	0,75	0,75	0,75	0,93
El Salvador	-	0,69	0,56	0,56	1,00	1,00	1,00	1,00	0,91
Guatemala	0,56	0,56	-	0,56	0,56	1,00	1,00	1,00	0,65
Honduras	1,00	-	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

<sup>180</sup> Não obstante essa ampliação em escala mundial, Besley (2006:16) chama a atenção para o fato de que nos países da OCDE tem ocorrido, desde a década de 1960, uma queda na participação no processo eleitoral: a média de 84% de eleitores registrados participando das eleições entre 1946 e 1950, reduziu-se para 74% entre 1996 e 2000. Nos EUA, segundo os dados do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* ([http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=US](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=US)) consideradas as eleições presidenciais desde 1964, a taxa de participação (eleitores registrados/votos) caiu de 95,8% em 1964 para 67,4% em 2000. No Brasil, porém, desde 1989, a taxa de participação dos eleitores registrados nas eleições presidenciais tem se mantido praticamente constante – em torno de 80% –, graças, em parte, à obrigatoriedade do alistamento eleitoral e do voto.

México	0,56	0,56	0,75	0,42	1,00	1,00	1,00	1,00	0,80
Nicaragua	0,06	0,06	0,75	1,00	1,00	1,00	0,92	0,92	0,99
Panamá	0,75	-	0,54	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Paraguai	0,03	0,06	0,06	0,75	0,75	1,00	1,00	1,00	0,81
Peru	0,19	-	1,00	1,00	0,75	0,38	1,00	1,00	0,78
Rep. Dominicana	0,08	0,08	1,00	0,83	0,50	1,00	1,00	1,00	0,87
Uruguai	1,00	-	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Venezuela	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	0,97
América Latina	0,58	0,28	0,69	0,86	0,88	0,91	0,94	0,93	0,89

Fonte: PNUD, 2004.

Esse avanço foi acompanhado da emergência de sociedades cada vez mais pluralistas, onde os partidos políticos exercem suas funções de representação eleitoral e disputa do comando político dos governos, mas sem desmerecer a contribuição de organizações representativas de interesses, ou que defendem direitos civis, direitos humanos e mesmo direitos econômicos de parcelas da sociedade. Em consequência, os indicadores de democracia na região são, atualmente, bastante positivos, quando considerados em perspectiva internacional.

Segundo o *DEMOCRACY INDEX 2007*, elaborado pela Revista *The Economist*, relativo ao ano de 2006, 51,3% da população mundial vivem, atualmente, sob regimes democráticos, ainda que incompletos, enquanto 38,2% vivem sob regimes classificáveis como autoritários. Num total de 167 países considerados, 82 podem ser considerados democráticos<sup>181</sup>. Refletindo o progresso alcançado, na América Latina e Caribe 79% dos países foram classificados como democráticos, e, na média, os países desse grupo acham-se em terceiro lugar entre os blocos de países considerados (Tabela 20), atingindo um índice de 6,37, con-

<sup>181</sup> Segundo MARSHALL (2007), empregando a metodologia do *Polity IV Project* da George Mason University, 94 países, de um total de 162 países com mais de 500.000 habitantes, podem ser classificados como democráticos.

tra 8,64 da América do Norte e 8,6 da Europa Ocidental, e bem superior ao dos demais blocos considerados<sup>182</sup>.

**Tabela 20 – Democracia entre Regiões – 2007**

Região	Média de Índice de Democracia	nº de países	Democracias Plenas	%	Democracias incompletas	%	Regimes Híbridos	%	Regimes Autoritários	%
América do Norte (exceto México)	8.64	2	2	100%	-	0%	-	0%	-	0%
Europa Ocidental	8.60	21	18	86%	2	10%	1	5%	-	0%
América Latina e Caribe	6.37	24	2	8%	17	71%	4	17%	1	4%
Europa Oriental	5.76	28	2	7%	14	50%	6	21%	6	21%
Ásia e Oceania	5.44	28	3	11%	12	43%	4	14%	9	32%
África Sub-sahariana	4.24	44	1	2%	7	16%	13	30%	23	52%
Oriente Médio e Norte da África	3.53	20	-	0%	2	10%	2	10%	16	80%
<b>Total</b>	<b>5.52</b>	<b>167</b>	<b>28</b>	<b>17%</b>	<b>54</b>	<b>32%</b>	<b>30</b>	<b>18%</b>	<b>55</b>	<b>33%</b>

Fonte: The Economist – Democracy Index 2007.

O Brasil, entre os 167 países considerados, ocupa a 42ª posição, situando-se no grupo de países de democracia incompleta. No item “participação política”, onde apresentou seu mais fraco desempenho, recebeu 4,44, nota inferior a de países como Chile (5,0), Uruguai (5,0), Panamá (5,66), Argentina (5,66) e México (5,0). Confirmando essa condição, dados do *Latinobarômetro 2005* apontam, ainda, a baixa participação política no Brasil, mesmo quando em perspectiva com-

<sup>182</sup> Não obstante, dados apurados pelo *Latinobarômetro* têm demonstrado que, apesar de majoritariamente apoiarem a democracia, os latino-americanos não estão satisfeitos com ela: em 2005, segundo pesquisa realizada com base em 20.209 entrevistas em 18 países, confirmando-se a tendência verificada desde 1995, quando a pesquisa teve início. Em 2005, 53% declararam considerar a democracia preferível a qualquer outro tipo de governo, mas 61% declararam-se insatisfeitos com ela, e apenas 31% se declararam satisfeitos. Esse dado indica, sobretudo, insatisfação com o desempenho dos governos, colocando em xeque a qualidade da governança no subcontinente.

parada com outros países latino-americanos, evidenciada pelo baixo interesse sobre temas políticos e pela participação em atividades políticas ou comunitárias, em comparação com países como Venezuela, México, Uruguai, República Dominicana e outros:

**Tabela 21 – Participação Política – América Latina – 2005**

Frequentemente (% de respostas)

País	Conversa sobre pontos de vista políticos	Tenta convencer outros sobre política	Trabalha em assuntos de interesse da comunidade	Trabalha para um partido
México	43	24	33	9
Rep. Dominicana	39	33	32	21
Uruguai	32	12	15	6
Venezuela	32	20	20	8
Brasil	30	24	14	7
Paraguai	28	21	36	8
Colômbia	24	19	25	8
Argentina	26	12	13	3
Bolívia	27	20	25	6
Chile	26	9	12	2
El Salvador	21	12	13	4
Honduras	24	20	12	7
Peru	24	19	20	4
Panamá	27	13	18	4
Nicarágua	24	15	9	4
Costa Rica	23	12	15	3
Equador	22	13	9	3
Guatemala	13	7	13	2

Fonte: Latinobarómetro Report 2005.

Conforme o relatório do PNUD sobre a Democracia na América Latina (PNUD, 2004:156), embora ainda haja pouco emprego de formas de democracia direta na região, a participação política da população, tanto no que se refere ao processo eleitoral como em relação à definição de políticas, tem aumentado significativamente nos últimos dez anos na maior parte dos países, ao mesmo tempo em que têm aumentado os controles sobre os governos.

Como expressão de maturidade da democracia, o aumento da participação política e o surgimento e fortalecimento dessas representações correspondem ao que Dahl considera uma das principais vantagens desse regime, que é a garantia de todos os cidadãos poderem, por meio da participação na determinação da conduta do governo, defender seus interesses fundamentais e protegê-los contra os abusos do governo ou daqueles que podem influenciar ou controlar o governo. A autonomia associativa é um elemento central para viabilizar essa participação, sendo uma das seis características das *poliarquias* que, segundo Dahl, diferem-se das democracias representativas pela amplitude dos direitos assegurados aos cidadãos.

Paralelamente, a América Latina tem experimentado, como salienta MÉNDEZ (2004), um crescimento das organizações independentes da sociedade civil, com a aparição, ao lado das organizações de defesa dos direitos humanos surgidas ainda nos períodos autoritários, de um grande número de organismos voltados à defesa de direitos das mulheres, das crianças, dos povos indígenas, dos afrodescendentes e diversos setores excluídos. Ao mesmo tempo, tem-se diversificado os métodos de trabalho e intensificado a coordenação de suas atividades. E, em resposta a diversas crises (educativa, de emprego, ambiental), surgem constantemente novas organizações espontâneas que reproduzem os valores, a organização interna e os mecanismos clássicos das organizações pioneiras de direitos humanos. Assim, a sociedade demonstra entender a política em um sentido mais amplo do que o da competição eleitoral, levando a uma revalorização do papel dessas organizações e tornando mais complexo os processos de articulação e agregação de interesses.

Essas organizações, acrescenta Méndez, contribuem para a criação de uma cultura democrática, ao abordarem os problemas desde a perspectiva da especialização e sem o viés ideológico ou político, bem como para a tolerância e a superação da desconfiança. Esse aprofundamento da cultura democrática pode contribuir, ainda, para que os cidadãos cobrem respostas dos

governos com melhores possibilidades de êxito, e a organização de interesses através dessas entidades permite ainda superar a dicotomia entre autonomia pública e privada. Seus membros exercem a cidadania civil, não somente para defender seus próprios interesses, mas também para ampliar as possibilidades de proteção aos interesses de outros menos afortunados.

Esse processo remete aos conceitos de sociedade civil e esfera pública e, particularmente, à contribuição de Jurgen Habermas (1997).

Embora a noção de esfera pública não seja definida por Habermas com precisão, dada a sua natureza multifacetada e inter-relacionada a diversos outros, trata-se, segundo ele, de um “fenômeno social elementar”, que não pode ser entendido como uma instituição, nem como uma organização, mas como uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Conforme Habermas,

*a esfera pública constitui, principalmente, uma ‘estrutura comunicacional’ do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana (1997:92).*

No entanto, na esfera pública, afirma Habermas, luta-se por influência, pois é nela que esta se forma, sendo necessário diferenciar os atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e os que aproveitam-se dela, como é o caso dos grupos de interesse organizados e ancorados em sistemas de funções que exercem influência no sistema político por seu intermédio, embora, ao fazê-lo, tenham que abrir mão de certos recursos de poder e empregar a linguagem para mobilizar convicções em seu favor.

Clarificando a noção, Liszt Vieira (2000) define a esfera pública como

*o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade. Trata-se de um espaço público autônomo que apresenta uma dupla di-*

*menção: de um lado, desenvolve processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um projeto de práxis democrática radical, onde a sociedade civil se torna uma instância deliberativa e legitimadora do poder político, onde os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos. (...) Devido à porosidade do espaço público contemporâneo, a política não pode mais ser vista como atributo das elites (BENHABIB, 1996), tornando-se indispensável a adoção de mecanismos e procedimentos de participação, assegurando-se a todos, principalmente aos grupos sociais minoritários, igualdade de acesso ao espaço público, mediante o discurso, independentemente dos conteúdos. (Vieira, 2000).*

Sociedade civil, por sua vez, como aponta Willmore (2005), é um conceito antigo, que passou por um *revival* nos últimos trinta anos graças, em especial, a autores como Robert Putnam (2000a, 2000b). Desde 1767, quando, pela primeira vez, o conceito foi esboçado por Adam Ferguson, passando por Hegel, Marx, Tocqueville, Gramsci e Putnam, o seu desenvolvimento levou à concepção de que envolve a ideia de uma cidadania auto-organizada, incluindo tanto as organizações não governamentais, as redes de advocacia transnacionais, os grupos de pressão e as coalizões quanto atores não filiados a grupos ou organizações específicas.

Diversamente de Hegel, a contribuição de Gramsci para o desenvolvimento da noção de sociedade civil está vinculada, segundo Coutinho (2000, apud RAMOS, 2007:34-35) à sua concepção de que o surgimento de uma esfera social nova – por ele denominada sociedade civil – era o resultado da intensificação dos processos de socialização da política. Essa nova esfera coloca-se, dialeticamente, ao lado da *sociedade política* composta pelo governo, com a burocracia, os aparelhos policiais-militares e os organismos repressivos em geral, mas por meio da qual se desenvolvem relações sociais de direção político-ideológica e de hegemonia que completam a dominação estatal. Surge, assim, entre o Estado que diz representar o interesse público e os indivíduos atomizados no mundo da produção *uma esfera pluralista de organização, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si*”, que é a própria *sociedade civil*, um espaço *da luta pelo*

*consenso, pela direção político-ideológica* (Coutinho, 2000, apud Ramos, 2007:36). Como esclarece Giovanni Semeraro (1997), a sociedade civil, para Gramsci, não é apenas o território exclusivo da burguesia, reservado para as suas iniciativas econômicas e estruturação de sua hegemonia, mas pode ser a *arena privilegiada onde as classes subalternas organizam as suas associações, articulam as suas alianças, confrontam os seus projetos ético políticos e disputam o predomínio hegemônico*.

Segundo Liszt Vieira (2000), o conceito de sociedade civil se associa às ideias de participação, autonomia, direitos políticos, civis e sociais da cidadania, assim como a de organização, movimentos sociais e instituições, com o objetivo de se contrapor às ações sistêmicas de mercado e de Estado nos pontos de contato entre estes e a sociedade civil. Para Habermas, o núcleo institucional da sociedade civil é formado pelas associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram a estrutura de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida, e compõe-se de movimentos, organizações e associações *os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política* (1997:99).

Na visão de COHEN e ARATO (apud VIEIRA, 2001:53), a ideia de sociedade civil deve ser pensada como *movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva, e recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica*. Já as organizações da sociedade civil compreendem as organizações não governamentais, as associações profissionais e empresariais e sindicatos de trabalhadores, as famílias, as organizações religiosas, os grupos sociais e os grupos de trabalho, e desenvolvem papéis e responsabilidades tais como a suplementação de funções normalmente desempenhadas pelos partidos políticos, tais como a articulação de interesses, a mobilização popular, o recrutamento e treinamento de

lideranças políticas, a disseminação de informação e a manutenção da *accountability* dos governos.

Ao buscar desenvolver um conceito de sociedade civil, Bobbio, porém, prefere uma definição “negativa”, ou seja prefere começar por dizer o que não é sociedade civil:

*Negativamente, por ‘sociedade civil’ entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo. (1987:35)*

Contudo, apesar da dificuldade de delimitar a extensão do significado dessa expressão, Bobbio propõe considerar como tal o seguinte:

*Numa primeira aproximação, pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de liberação da mulher, os movimentos de jovens etc. (1987:35-36)*

Segundo IRIS YOUNG (2000, apud Pinto, 2004:109) a sociedade civil comporta três níveis de vida associativa: privado, cívico e político. Dois, dentre esses níveis, são relevantes para a presente análise: as associações cívicas, que, em princípio, estão abertas a qualquer um e têm na maioria das vezes o propósito específico de servir uma causa, e as associações políticas, que são aquelas que pretendem influenciar o Estado. Para os efeitos da democracia participativa exercitada através de espaços neocorporativos ou mesmo da atuação direta junto aos Poderes Legislativo e Executivo, são essas as mais importantes, pois constituem-se, concretamente, em *lobbies* e organizações que

defendem interesses especiais, cuja função é politizar a vida social e econômica.

RAMOS (2007:38) propõe, contudo, uma classificação no âmbito das instituições que compõem a sociedade civil em que, por ordem de capacidade de projeção de poder, vem em primeiro lugar a *empresa*, ou *mercado*, seguindo-se as instituições de comunicação social (a mídia), o grupo (considerado como conjunto de associações pessoais), a família, as igrejas, a escola e, finalmente, o sindicato ou associação (de trabalhadores ou empresariais) e o chamado “Terceiro Setor”, composto pelas entidades não governamentais sem fins lucrativos que atuam paralelamente ao Estado, mas por ele financiadas, no provimento de serviços e utilidades públicas<sup>183</sup>.

Em comum, tais abordagens destacam a relevância dos grupos de interesse, como expressão da sociedade civil, instrumento de socialização e de participação no processo político, na defesa de causas e na explicitação do conflito, e sua atuação na esfera pública na busca da influência sobre a vontade estatal, seja como organização das “classes subalternas”, seja como organização dos interesses economicamente poderosos. São, assim, expressões da sociedade civil e meios de atuação na *esfera pública* para a defesa de interesses, definição de estratégias e conformação de redes, entre elas as *policy communities*.

Em sua análise das possibilidades da construção da democracia no Brasil, Fábio Wanderley Reis identifica, nas estruturas corporativas, a possibilidade de uma construção institucional favorável à inclusão dos setores da sociedade civil historicamen-

---

<sup>183</sup> Quanto a essa última espécie, considera Ramos ser uma ideia de inspiração “pluralista, estruturalista e neopositivista, logo fragmentadora”, associada à cultura política e cívica baseada no individualismo neoliberal, marcadamente norte-americana, e que surge e se fortalece em contraposição à “linha essencialmente corporativa” por meio da qual se organizava, até o fim do regime militar, no Brasil, a sociedade civil (sindicatos e associações de trabalhadores e empresariais, associações profissionais liberais e representações de estudantes e professores). No entanto, essa nova “sociedade civil” é, para Ramos, igualmente idealista, pluralista e essencialmente corporativista.

te obstruídos no processo de políticas. Para Reis, essas estruturas, que não seriam substitutivas da arena parlamentar-eleitoral, poderiam tornar as decisões de política econômica e social mais sensíveis aos interesses dos setores populares em geral na medida em que os segmentos organizados destes venham a ter participação ativa em tais decisões. O acesso desigual, enviesado ou assimétrico ao Estado é inerente às condições que definem o próprio capitalismo como tal, e a eventual criação de estruturas corporativas “adequadas” poderia mitigar ou restringir as consequências negativas dessa assimetria (REIS, 1989:53-54), como a instrumentalização das políticas públicas pelos grupos de interesse. A articulação corporativa dos interesses com o Estado pode revelar-se um componente indispensável da necessária articulação geral do Estado com a sociedade que, se realizada de maneira adequada, pode contribuir para impedir tanto a excessiva autonomia do Estado como sua imprópria subordinação a determinados interesses. Conclui Reis, portanto, que *o corporativismo, bem entendido, é parte da própria democracia, sendo então o caso de construir, com senso de equilíbrio e medida, nosso necessário corporativismo, o que equivale a reconstruir nosso complexo e viciado aparelho estatal* (idem).

Schmidt considera que o neocorporativismo está presente e afluyente no contexto geral de mudanças nas relações entre os movimentos sociais (institucionalizados ou não) e o Estado, no âmbito da realização de políticas públicas (SCHMIDT, 2001). E, com efeito, como constata GONZÁLEZ (2001:161), a participação de representações da sociedade em instâncias como os conselhos de orçamento participativo e assemelhados constitui-se numa manifestação neocorporativista, mas que possibilita à sociedade política uma forma de **controlar a sociedade civil**: ao mesmo tempo em que abre mão de uma parcela de poder, permitindo a decisão da população, o Estado *limita* a ação desses setores e permite a diminuição do conflito aberto, criando uma forma indireta de controle da ação dos grupos organizados que reivindicam bens instrumentais (GONZÁLEZ, 2001:166).

Através dessas formas de participação, a administração de políticas públicas de grande abrangência tem implicações positivas e negativas sobre o desenvolvimento da democratização efetiva das decisões. Representa, ainda, uma forma de delegação de responsabilidade do Estado para os organismos de representação social, levando-os à co-responsabilização política, ainda que sem afetar, necessariamente, o teor central dos programas públicos. No caso do orçamento participativo, por exemplo, têm contribuído, segundo Sérgio Azevedo, para a acumulação de experiência cívica, para a democratização da administração pública, tornando-a permeável ao controle popular; aumentando a eficiência do setor público na prestação de serviços e execução de obras e, finalmente, para o enfrentamento do clientelismo e para a superação da *lógica olsoniana* que considera a não participação e o comportamento *freerider* como as atitudes racionais a serem esperadas dos indivíduos na ausência de incentivos seletivos para afastar os custos de participação intrínsecos à sua atuação como atores políticos (AZEVEDO, 2005:83-85).

Apesar da falta de tradição empírica no estudo do tema e das dificuldades em empreender estudos mais aprofundados – questão que tem sido enfrentada por diversos acadêmicos ao longo dos últimos anos –, Schmidt considera que as experiências de administração compartilhada de políticas públicas e serviços sociais nas áreas de assistência social, saúde, formação e qualificação profissional, reforma agrária e outros, entre o Estado e agentes sociais, como sindicatos, centrais sindicais e entidades empresariais ou organizações não governamentais, demonstram que o Brasil já saiu de uma fase embrionária da democracia representativa para a democracia mais participativa (Schmidt, 2001). Assim, considera que o que está em jogo, atualmente, é o desafio do aprofundamento desses programas amplamente democráticos, tornando-os mais eficientes e transparentes, e no desenvolvimento de uma adequada governança, *que se traduz por transparência e responsabilização total dos governantes (accountability)*.

Experiências neocorporativistas têm influenciado vivamente os países da América Latina, e o Brasil em especial, levando à introdução de novas instituições destinadas a cumprir essa finalidade e ampliando os canais de acesso de grupos de interesse e setores da sociedade ao processo decisório, legitimados e reconhecidos pelo Estado.

No Brasil, apesar da inexistência de um regramento geral para essa finalidade, a legislação tem instituído, com alguma frequência, órgãos colegiados e outros instrumentos de controle e participação social no processo de formulação de políticas e no acompanhamento e avaliação da ação governamental, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 2003, e de inúmeros outros espaços de deliberação e consulta instituídos no âmbito da Presidência da República e dos Ministérios, voltados à formulação de políticas setoriais. Tais instituições precisam ser consideradas, à luz dos paradigmas propostos, não somente quanto ao seu caráter, como também em relação à sua composição e forma de atuação, para que se possa extrair conclusões quanto à sua validade e eficácia para o propósito de maior democratização do processo decisório no campo das políticas públicas. A capacidade de esses arranjos cumprirem suas funções sem degenerarem em espaços de “domesticação” e controle da sociedade civil depende tanto da representatividade e pluralidade das entidades que deles participam quanto do nível de articulação e organização e dos métodos empregados pelas representações em sua atuação.

A Constituição de 1988 trouxe importantes elementos para essa discussão. Embora não haja, como nos EUA, uma normatização geral que discipline a utilização de mecanismos de consulta e mediação de interesses e as formas de representação nos mesmos, há importantes indicativos na Constituição que, por meio de sua regulamentação, vêm permitindo a ocupação de espaços de diversos segmentos da sociedade civil e do Terceiro Setor.

Um exemplo é a previsão constante no artigo 10 da CF, que assegura aos trabalhadores e empregadores a participação nos

colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Embora, passados quase vinte anos da vigência desse dispositivo constitucional, pouco tenha sido feito para assegurar sua efetividade, despontam algumas situações importantes, como a gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio do seu Conselho Deliberativo<sup>184</sup>, e o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, embora, alerta Diniz (2004), trate-se de *uma participação contida num espaço específico e lateral, fora das instâncias nas quais se tomam as decisões estratégicas responsáveis pela definição das linhas mestras da política governamental*.

Outro exemplo é o art. 194, parágrafo único, inciso VII da CF, que prevê o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social, com a participação de trabalhadores, empresários, aposentados e governo em órgãos colegiados. Embora tenha sido produzida uma legislação específica para assegurar essa participação – como a Lei nº 8.212, de 1991, e a Lei nº 8.742, de 1993, que criaram os conselhos nacionais de seguridade social, de previdência social e de assistência social –, o Poder Público resistiu a ela, sob o argumento da necessidade de controle dos gastos com a previdência e assistência social, tendo, inclusive, extinto, em maio de 1999, o Conselho Nacional de Seguridade Social<sup>185</sup>. No âmbito do Sistema Único de Saúde, a diretriz constitucional contida no art. 198, inciso III, que fixa como diretriz para a organização do sistema a “participação da

<sup>184</sup> Ver, sobre a participação social no âmbito do CODEFAT, THEODORO, Mário. Participação Social em Políticas Públicas: Os Conselhos Federais de Política Social – o caso CODEFAT. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 931, dezembro de 2002.

<sup>185</sup> Criado pela Lei nº 8.212, de 1991, esse Conselho tinha, na sua composição, além de quatro representantes do Governo Federal, um dos governos estaduais e um das prefeituras municipais, oito representantes da sociedade civil, sendo quatro dos trabalhadores, dos quais dois aposentados, e quatro representantes dos empresários. No entanto, em 2007, a fim de propiciar um espaço institucional para a discussão da situação da previdência social sob a perspectiva de futuras reformas que assegurem a sua sustentabilidade no longo prazo, foi constituído o Fórum Nacional de Previdência Social, com a participação de representações dos trabalhadores, dos empresários, dos aposentados e do Governo.

comunidade”, materializou-se na criação de conselhos com poderes deliberativos, a serem descritos adiante.

Um caso importante, ainda, é o do Conselho de Comunicação Social – CCS, órgão auxiliar do Congresso Nacional previsto no art. 224 da Constituição Federal, composto por representantes dos trabalhadores da imprensa, rádio e TV, cinema e vídeo, do empresariado da imprensa, de rádio e de TV, dos trabalhadores em arte, da engenharia de radiodifusão e, ou seja, “um conselho formado por representações corporativistas explícitas”, e por uma representação “de entidades da sociedade civil” que se pretendia “descolada de interesses empresariais ou sindicais”. RAMOS (2007:45) aponta as disputas em torno desse tema, especialmente a partir da atuação dos grupos de interesse organizados no “movimento pela democratização da comunicação”, representado por duas instâncias convergentes, sendo a mais importante o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC, entidade de caráter nacional liderada pela Federação Nacional dos Jornalistas, mas composto por um grupo de importantes entidades da “sociedade civil”, e o Coletivo Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, organização constituída em 2003, que tem entre seus objetivos “lutar pelo estabelecimento e fortalecimento de espaços públicos institucionalizados para que a sociedade civil possa legitimar-se como formuladora de uma agenda”, “fortalecer práticas que favoreçam a apropriação do direito à comunicação por toda a população”, e “participar da construção das políticas públicas de comunicação”<sup>186</sup>. Ambas

---

<sup>186</sup> Segundo o seu estatuto, o INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social tem por objetivos, entre outros “a) buscar uma sociedade democrática, justa e libertária, construída por meio da autonomia, dignidade e participação de todos; b) lutar pelo fortalecimento da Esfera Pública, buscando fortalecer os indivíduos como atores sociais e promover a democracia participativa; c) atuar para a transformação do sistema de comunicação brasileiro, lutando pela democratização da comunicação e para que a comunicação se torne efetivamente um direito de todo ser humano; d) desenvolver pesquisas, estudos e conceitos de comunicação para subsidiar as práticas dos movimentos sociais e da defesa do direito à comunicação; e) disputar valores e pontos-de-vista, criando formas para difundir e potencializar valores humanistas dentro da esfera pública midiática; f) a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos

as entidades têm buscado a ocupação de espaços de discussão, particularmente no âmbito do CCS, mas, na prática, destaca Ramos sua composição evidencia *a presença de uma maioria de representantes empresariais, até no que se convencionou chamar de bloco da sociedade civil*. Assim, o que pretensamente seria uma expressão da ideia de uma sociedade civil representativa do “bem”, revela-se mais uma forma de materializar aparelhos privados de hegemonia do que uma “sociedade civil contra-hegemônica”, e de inspiração “pluralista, estruturalista, neopositivista, e fragmentadora”<sup>187</sup>.

O caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, inspirado na experiência de países como Portugal, Espanha e França, é, igualmente, emblemático. Criado para assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, tem como função produzir indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, visando a articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados. É composto por 102 integrantes, entre eles 90 cidadãos brasileiros, e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade<sup>188</sup>.

---

humanos, da democracia e de outros valores universais” (Disponível em <http://www.intervezes.org.br/o-intervezes/estatuto/estatuto.pdf>).

<sup>187</sup> Com esse exemplo, Ramos (2007:46-47) procura alertar para a necessidade de que o conceito de sociedade civil seja objeto de uma revisão crítica, para que não sirva como escudo ou tapume que esconda os verdadeiros embates que se dão no seu interior e que o liberte da “ideia acrítica, a ideológica, fragmentadora e despolitizada de terceiro setor”.

<sup>188</sup> Segundo dados fornecidos pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/SRI/PR, a composição do Conselho, em 2006, refletia uma participação significativa do setor empresarial (35,29%), sociedade civil (16,67%) e sindicatos de trabalhadores (12,75%), entre outros grupos sociais relevantes. Em 2007, com sua composição extra-governamental ainda incompleta, o perfil dos membros, classifica-

Ao mesmo tempo, tem-se intensificado o emprego de eventos como as *conferências nacionais* dedicadas à discussão de políticas setoriais, com a participação de representações de interesse de inúmeros setores, as quais propiciam não somente um espaço privilegiado para a discussão de diagnósticos e para a elaboração e debate de propostas específicas, mas para conferir visibilidade e inserção, na agenda de políticas públicas, de temas que, de outra forma, poderiam permanecer relegados a um plano secundário por longos períodos. Foram realizadas, no período 2003-2006, **39 Conferências Nacionais e 5 Conferências Internacionais**, possibilitando a participação de cerca de dois milhões de cidadãos nas conferências municipais, regionais, estaduais e nacional. Desse total, **15 conferências nacionais foram realizadas pela primeira vez**, inaugurando práticas participativas em áreas temáticas de grande visibilidade<sup>189</sup>.

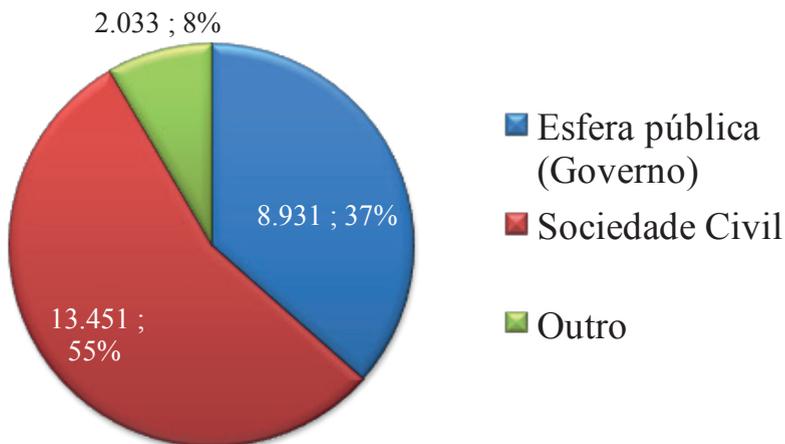
A participação de delegados na etapa nacional nessas conferências atingiu 24.415 indivíduos, dos quais 55,1% representantes da sociedade civil, e 36,6% representantes de organismos governamentais. Do total, 38% foram representantes de movimentos sociais, e 24% de trabalhadores, enquanto outros 9% representavam Organizações Não governamentais, e 10% o setor empresarial. Os Gráficos a seguir ilustram essa participação:

---

dos entre empresários (46,25%), laboral (25%) e outros (28,75%), expressava, ainda, um predomínio das representações classistas de empresários e trabalhadores, aproximando-se, assim, de seus congêneres concebidos como arranjos neocorporativistas de representação de interesses. Sobre a composição e atuação do CDES ver KUNRATH, Romério Jair. **CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil**. Porto Alegre, 2005, 156 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/ UFRGS). Disponível em <http://www.cdes.gov.br>. Para uma abordagem crítica do CDES, ver, também, FRANCO, Renata. **Um novo contrato social? Sociedade Civil, Participação e a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito e Teoria do Estado e Direito Constitucional/PUC-RJ, 2007.

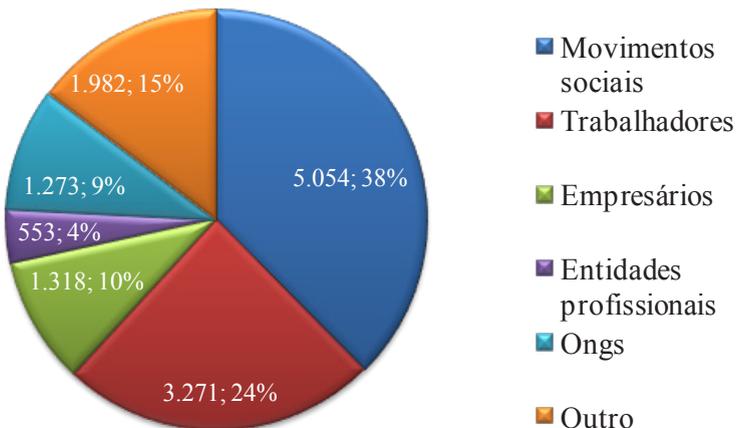
<sup>189</sup> Ver, no Anexo, Tabela 53 com a relação das conferências nacionais realizadas pela primeira vez no período 2003-2006.

**Gráfico 13 – Brasil – Divisão dos Delegados participantes da Etapa Nacional das Conferências**



Fonte: SG-SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais;Elaboração: Secretaria-Geral – PR/Secretaria Nacional de Articulação Social

**Gráfico 14 – Brasil – Participação nas Conferências, por tipo de entidade da sociedade civil**

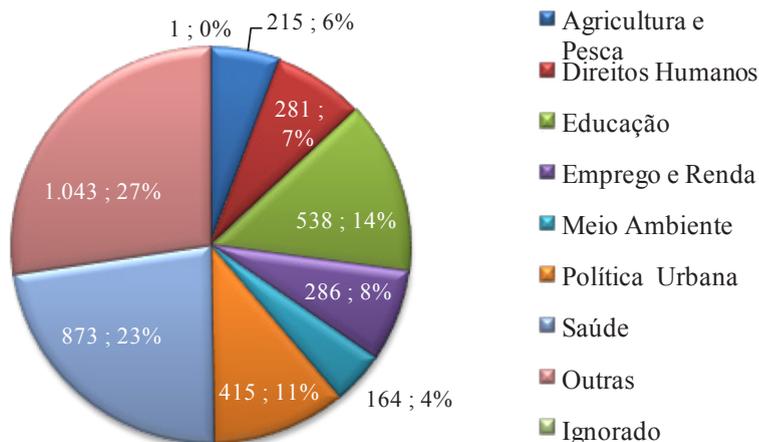


Fonte: SG-SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais;Elaboração: Secretaria-Geral – PR/Secretaria Nacional de Articulação Social

Os dados demonstram, assim, uma intensa participação de representações de movimentos sociais nas conferências, seguida, quanto ao tipo de entidade, pelas representações de trabalhadores, o que confere a estas representações uma capacidade de atuação na esfera pública no sentido habermasiano, qualquer que seja o conteúdo ou a contribuição dessa participação.

Quanto ao conteúdo das deliberações, as convenções aprovaram um total de 5.684 Resoluções, sendo que 23% relativas à área de saúde, 14% à área de educação, 8% à temas de emprego e renda e 7% a direitos humanos, entre outras. Do total de resoluções aprovadas, 77,1% referiam-se a temas de competência do Governo Federal. E, do total de Resoluções aprovadas cujo objeto ainda não constava do Plano Plurianual, 56% foram objeto de encaminhamentos no sentido de virem a ser integradas à essa peça do planejamento federal.

**Gráfico 15 – Brasil – Conferências 2003-2006 – Resoluções/deliberações por área temática**



Fonte: SG-SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais; Elaboração: Secretaria-Geral – PR/Secretaria Nacional de Articulação Social

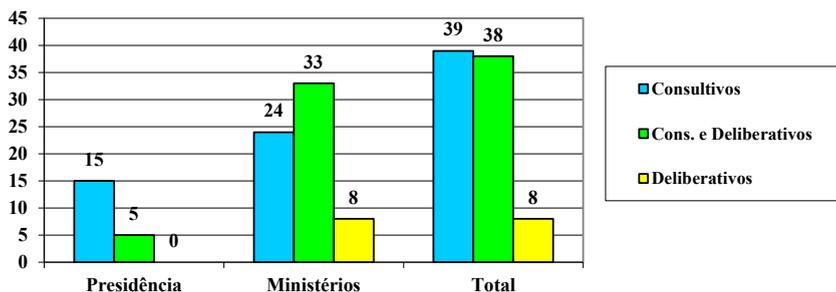
No que toca aos conselhos setoriais de políticas públicas, trata-se igualmente de uma forma relevante de participação so-

cial, e que vem sendo intensificada desde 2003, visando ampliar os espaços de concertação na esfera federal, sem, contudo, como afirma AVRITZER (2007), colocar-se em xeque a democracia representativa, mas servindo, antes, como meio para a suplementação dos canais existentes entre Governo e sociedade civil.

Trata-se de uma visão diversa da que, segundo Francisco de Oliveira, vigorava no período presidencial anterior. Para Oliveira, referindo-se ao Governo Fernando Henrique Cardoso, a posição neoliberal então predominante preferia “a atuação dos *lobbies* aos arranjos institucionais”, sendo que aqueles reforçam a dominação de classe (OLIVEIRA, 1998:9). DINIZ (2004) considera que, nesse período, *sob a orientação do novo Presidente, as elites estatais adotam um estilo centralizador de gestão, optando pelo aprofundamento da prática do insulamento burocrático das decisões*, fortalecendo-se uma visão tecnocrática do processo decisório governamental.

Na esfera Federal, podem ser identificados **85 colegiados** com a participação de representantes da sociedade civil, onde a capacidade decisória é compartilhada com inúmeros setores – trabalhadores, organizações não governamentais, movimentos sociais, entidades empresariais, especialistas de renome e cidadãos com reconhecida liderança em suas áreas de atuação. Desses, identificam-se **39 colegiados** dotados de caráter **consultivo**, **40 com caráter consultivo e deliberativo**, e ainda outros **8 com caráter exclusivamente deliberativo**. Do total, 20 colegiados integram, diretamente, a estrutura da Presidência da República ou seus órgãos essenciais ou de assessoramento direto e imediato, enquanto outros 65 vinculam-se a Ministérios (Gráfico 16):

**Gráfico 16 – Colegiados com participação da Sociedade Civil – Presidência da República e Ministérios – por Natureza – Brasil – 2007**



Fonte: Casa Civil/PR – 2007.

Desses colegiados, uma parcela importante é de criação recente: 28 conselhos, comitês, fóruns e outras instâncias consultivas ou consultivas e deliberativas foram criados entre 2003 e junho de 2007. Outros 37 foram criados ou reformulados entre 1988 e 2002, enquanto os restantes têm sua criação registrada a partir de 1923, conforme demonstra a Tabela 54, constante do Anexo.

Quanto aos segmentos representados nos conselhos nacionais, verifica-se uma presença significativas de entidades de defesa de direitos (121 entidades) e empresariais (91) e sindicatos de trabalhadores urbanos (55), além de entidades representativas de trabalhadores e empresários rurais e ambientalistas (56), e representativas de setores populares urbanos (32):

**Tabela 22 – Organizações com Participação em Conselhos do Governo Federal – Quantitativo por área de atuação – Brasil – 2007**

Categoria	Quantidade	%
Campo e ambientalista	56	12,76
Cultura e esporte	9	2,05
Defesa dos Direitos	121	27,56
Educacionais	32	7,29
Entidades de Classe	16	3,64
Patronal/empresarial	91	20,73

Populares urbanos	32	7,29
Religiosos	17	3,87
Sindical urbano	55	12,53
Outros	10	2,28
<b>Total</b>	<b>439</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração: Secretaria-Geral – PR/Secretaria Nacional de Articulação Social e Autor. Foram depurados dados duplicados existentes na base de dados original da SGPR.

Relativamente à frequência da participação, há uma nítida predominância de entidades representativas de trabalhadores e empresários: centrais sindicais e confederações de trabalhadores como a Central Única dos Trabalhadores – CUT, Força Sindical e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, e confederações empresariais como as Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio, participam de 11 conselhos ou mais; já entidades de outros setores, ou centrais e confederações menos representativas, ainda assim estão presentes em vários colegiados. Entidades ligadas a movimentos sociais ou relacionadas a temas mais gerais têm participação menor, embora significativa, como o caso do Instituto Ethos, da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, a União Nacional de Estudantes – UNE e outras entidades, conforme a Tabela 55 constante do Anexo.

A participação, porém, é bastante fragmentada: há nada menos do que 439 entidades representativas de interesses ou organizações não governamentais que participam de alguma instância colegiada. Mas, em sua esmagadora maioria (372 entidades), a participação é restrita a um único colegiado, evidenciando tratar-se de *single issues organizations*, enquanto outras 39 entidades participam de dois colegiados, e apenas 13 entidades participam de mais de cinco colegiados:

**Tabela 23 - Participação em Conselhos do Governo Federal - Frequência - Brasil - 2007**

Quant. Conselhos	Nº de Organizações
13	2
12	1
11	2
8	2
7	1
6	4
5	1
4	7
3	8
2	39
1	372
TOTAL	439

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração: Autor.

Além dos conselhos federais, registra-se um grande número de conselhos estaduais e municipais cuja criação deriva da legislação federal. E, no período a partir de 1988, ocorreu um significativo crescimento no número desses conselhos: em 2001, dos 5.560 Municípios, 5.426 já haviam instalado Conselhos Municipais de Saúde, e 4.306 já haviam instalado Conselhos da Criança e do Adolescente (número que atingiu 4.592 em 2002), como mostra a Tabela a seguir, evidenciando a sua importância no âmbito da Federação.

**Tabela 24 – Municípios, total e com existência de Conselhos Municipais, por área de atuação segundo classes de tamanho da população dos municípios – Brasil – 2001**

Classes de tamanho da população da população dos municípios	Total de Municípios (1)	Municípios com existência de Conselhos Municipais, por área de atuação					
		Educação	Saúde	Assistência social	Direitos da criança e do adolescente	Emprego/trabalho	Turismo
Total	5 560	4 072	5 426	5 178	4 306	1 886	1 226
Classes de tamanho da população							
Até 5 000 hab.	1 371	987	1 331	1 216	905	381	165
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	1 923	2 615	2 512	2 035	898	525
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	959	1 256	1 230	1 144	501	411
De 100 001 a 500 000 hab.	194	173	192	188	190	89	104
Mais de 500 000 hab.	32	30	32	32	32	17	21

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

Classes de tamanho da população da população dos municípios	Total de Municípios (1)	Municípios com existência de Conselhos Municipais, por área de atuação		
		Política Urbana	Habitação	Cultura
Total	5.564	731	979	1.169
Classes de tamanho da população				
Até 5 000 hab.	1.362	91	238	198
De 5 001 a 20 000 hab.	2.608	235	403	489
De 20 001 a 100 000 hab.	1.339	282	232	363
De 100 001 a 500 000 hab.	220	96	85	96
Mais de 500 000 hab.	35	27	21	23

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006

Um exemplo importante da atuação desses conselhos e da forma como se dá a representação de interesses são os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde.

No âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, a determinação constitucional contida no art. 198, inciso III, que fixa como diretriz para a organização do sistema a “participação da comunidade” materializou-se nas Leis nº 8.080 e 8.142 e seus regulamentos, que prevêm a existência de Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo. Trata-se de conselhos de grande importância, consubstanciando a participação da sociedade organizada na administração do SUS, de modo a propiciar o controle social desse sistema.

A participação comunitária é enfatizada na legislação, tornando os Conselhos uma instância privilegiada na discussão da política de saúde. A legislação estabelece a composição paritária dos usuários, em relação aos outros segmentos representados. Desta forma, um Conselho de Saúde deverá ser composto por representantes do Governo, de profissionais de saúde, de prestadores de serviços de saúde e usuários, sendo o seu presidente eleito entre os membros do Conselho, em reunião plenária. Cada Conselho deve ser composto por no mínimo 10 e no máximo 20 membros.

O controle social sobre o SUS foi objeto de debates na 10ª Conferência Nacional de Saúde, em 1996, que deliberou no sentido do seu aprofundamento, determinando a promoção pelos conselhos de um extenso conjunto de medidas de divulgação e publicização de suas atividades e resoluções, inclusive a realização de reuniões abertas à sociedade, cobranças junto ao Legislativo e Executivo de medidas da aprovação de regras e a implementação de medidas para garantir a transparência e democratização na alocação de recursos financeiros e o controle de sua utilização, e articulação permanente com o Ministério Público, o Tribunal de Contas, os Conselhos da Seguridade Social, da Previdência Social e da Assistência Social, a Promotoria dos Direitos do Consumidor, os Conselhos Tutelares, da Criança e do Adolescente, do Idoso e com as entidades representativas dos Trabalhadores em Saúde e dos Usuários do SUS.

Tais recomendações e deliberações decorriam da constatação de que o sistema de saúde passava por uma fase crítica, marcada pela ineficácia global permeada por algumas “ilhas de excelência”, evidenciando as contradições da sociedade brasileira.

Quase dez anos depois, todavia, muitas dessas deliberações ainda não haviam sido implementadas.

Embora presentes na totalidade dos Estados, pesquisa realizada em 2004 pelo Ministério da Saúde apontava, ainda, fragilidades no funcionamento dos conselhos estaduais de saúde: de um total de 27 Conselhos, apenas 9 gerenciavam o orçamento do setor; 12 tinham participação na definição das diretrizes do plano estadual de saúde; 12 participavam da elaboração do orçamento da saúde; e 17 tinham dotação orçamentária própria. Faltavam aos conselhos, assim, ainda, condições plenas para converter as suas deliberações e recomendações em políticas públicas, ou mesmo ter efetivo acesso ao processo decisório setorial.

Quanto aos Conselhos Municipais de Saúde, apesar de sua relevância e abrangência, já estando presentes na totalidade dos municípios brasileiros, ainda carecem, também, de aperfeiçoamentos. A “mitificação” do controle social não supera as dificuldades de gestão nesses conselhos, e a participação nos Conselhos de Saúde, conforme estipulado na Constituição Federal e na Lei nº 8.080, não supera as distorções do sistema de representação, favorecendo os setores com maior poder ou capacidade de articulação, ou mesmo que sua existência formal seja suficiente para garantir a democratização da participação ou a sua qualidade. Como destaca AVRITZER (2007), trata-se de um aspecto relacionado à legitimidade da própria representação exercida nesses conselhos:

*Ao organizar a representação e a participação da sociedade civil, dois problemas se colocam: o primeiro relaciona-se à representatividade das associações da sociedade civil e, conseqüentemente, a sua legitimidade para exercer um papel de representante. Evidentemente, a sociedade civil não tem um mandato legitimado pela autorização – que é a forma*

*principal de legitimação da representação. No entanto, ela tem o que se poderia chamar de 'legitimidade temática', advinda da sua dedicação de longo prazo a temas e questões tais como a criança e o adolescente, a saúde, o meio ambiente, entre outras. A questão, no entanto, é que, ainda que a sociedade civil tenha essa legitimidade temática ou setorial, derivada da ação de longo prazo em diversas questões, observa-se que tal legitimidade tem também os seus limites.*

Pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz e pelo Ministério da Saúde evidenciou que, de um total de 5.326 conselhos municipais avaliados em 2005 quanto ao aspecto “democratização”<sup>190</sup>, 3.264 ainda se achavam em estado “incipiente”, enquanto 1.786 classificavam-se entre “ótimo” e “bom”. Quanto ao item “qualidade da gestão”, 3.466, achavam-se na classificação “incipiente”, e apenas 411 como “ótimo” e “bom”. Assim, tem-se que, quanto a dois aspectos fundamentais para a avaliação, mais de 60% dos conselhos municipais de saúde ainda apresentavam deficiências, embora em sua esmagadora maioria apresentassem condições de participação mediante a realização de reuniões abertas e com direito a voz a todos os participantes.

Quanto à representatividade da composição dos conselhos municipais de saúde, nos municípios com mais de 100.000 habitantes, identificou-se a participação de 21,24% de membros representantes de movimentos populares e associações comunitárias, e 20,68% de entidades de trabalhadores, e outros 12,55% de portadores de deficiências e patologias. Outros segmentos representados, como segmentos populacionais classificados por gênero, etnia e faixa etária, conferiam a essas representações um caráter nitidamente social:

---

<sup>190</sup> Esse quesito, conforme a metodologia da pesquisa, considera fatores como paridade na representação, assegurando 50% da composição aos usuários; independência frente a outros Poderes; reuniões abertas à população; direito à voz nas reuniões franqueado à população; e realização de conferências municipais de saúde.

**Tabela 25 – Distribuição dos Representantes dos Usuários – Municípios com mais de 100 mil habitantes – Conselhos Municipais de Saúde**

MACROCATEGORIAS	TOTAL	%
Movimentos populares e ass. Comunitárias	342	21,24%
Entidades de Trabalhadores	333	20,68%
Portadores de Deficiências e Patologias	202	12,55%
Grupos Religiosos	148	9,19%
Segmentos populacionais: Etnia, Gênero e Faixa Etária	111	6,89%
Outros CS, Repres. de DS e Ass. voltados para a Saúde	105	6,52%
Educação, esporte e cultura	97	6,02%
Entidades Filantrópicas	63	3,91%
Entidades Patronais	61	3,79%
Meio Ambiente	10	0,62%
Poder Público	6	0,37%
Outras entidades	132	8,20%
Total	1.610	100%

Fonte: Perfil dos Conselhos de Saúde do Brasil. ENSP/Fiocruz, 2005 – [http://www.ensp.fiocruz.br/participanetsus/indices\\_indicadores/indicadores\\_igcs.htm](http://www.ensp.fiocruz.br/participanetsus/indices_indicadores/indicadores_igcs.htm)

A atuação desses Conselhos tem-se tornado importante instrumento de controle social, permitindo, por meio da representação a cargo dos conselheiros, que cidadãos não vinculados em caráter efetivo ou profissional ao aparelho do Estado exerçam funções públicas relevantes no sentido de exigir do Estado a satisfação de direitos constitucionalmente previstos. Trata-se de controle social direto sobre a atuação do aparelho estatal na prestação de serviços, e sua progressiva implementação e o aumento da sua legitimação poderão contribuir para a superação de deficiências e para torná-los cada vez mais relevantes como instrumentos de promoção social baseados no exercício direto do poder pelos cidadãos, e para a superação do quadro apontado por Soraya Cortes, corroborado pelos dados do Ministério da Saúde:

*Clientelismo e paternalismo ainda são características marcantes nas relações entre governo e grupos de interesse no Brasil, especialmente nas pequenas cidades e nas áreas rurais menos industrializadas do país. Em-*

*bora a existência desses fóruns possa colaborar para a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e da cultura política dos municípios brasileiros. Mesmo levando em conta tais restrições, nos níveis federal, estadual e em municípios onde os movimentos popular e sindical são mais organizados, tem havido envolvimento constante de representantes dos usuários nos espaços públicos dos conselhos e das conferências de saúde (Carvalho e outros, 1992; CORTES, 2000; VARGAS e outros, 1985). (CORTES, 2002:25)*

As experiências em curso na esfera federal tendem a ampliar espaços de participação e controle social, com efeitos positivos sobre o grau de *accountability*. Tal situação é reconhecida pelo Termo de Referência do Projeto MAPAS – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade, lançado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, em parceria com outras onze instituições, com a finalidade de realizar estudos e promover o monitoramento ativo da participação da sociedade nas instâncias de participação e controle social. Segundo o documento,

*Pode-se ter muitas dúvidas e críticas ao Lula Presidente, mas não se pode deixar de reconhecer que está apostando nisso [costurar um novo pacto de nação, incluindo das grandes maiorias deixadas de fora até aqui]. Este parece ser o sentido da sua disposição de negociar regularmente, viajar, ver e ouvir, sentir o país real e fazê-lo acreditar em si mesmo, na sua capacidade de gerar soluções. Onde o Governo Lula realmente vem mudando é no modo de fazer política, com abertura bastante ampla para a participação direta.<sup>191</sup>*

Contudo, os relatórios preliminares do MAPAS apontaram a existência de situações que caracterizariam, por um lado, o aparelhamento do governo pelos partidos políticos e, por outro, a tentativa de “estrangulamento” ou encurralamento dos movimentos sociais, que se vêem forçados a, por meio da participação em organismos colegiados, consultivos e deliberativos, legitimar decisões políticas adotadas em gabinetes, constituin-

<sup>191</sup> In Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade – Projeto Original, 2005. Disponível em março de 2007 em <http://www.ibase.br/mapas/>

do-se a participação em mera formalidade. Apesar de destacar a importância de instrumentos como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o processo de consulta pública para a formulação do Plano Plurianual 2004-2007, as Conferências do Meio Ambiente, a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, e o Conselho das Cidades, bem como aspectos positivos dessas iniciativas, o MAPAS aponta que houve, desde 2003, uma quebra de expectativas e um cerceamento da própria ação dos movimentos sociais, que não lograram os resultados esperados por meio da participação.

A Conferência do Meio Ambiente, por exemplo, é considerada um evento de grande importância – contou com a participação de mais de 70.000 pessoas em seu processo de desenvolvimento – mas de baixo impacto nas decisões de políticas públicas, em parte pela reduzida autoridade do Ministério do Meio Ambiente na formação da agenda política do Governo e pela exclusão da Ministra do Meio Ambiente do seu “núcleo decisório”. No caso do PPA, também é apontado o baixo aproveitamento das propostas formuladas pelas mais de 2.700 entidades da sociedade civil participantes nas audiências realizadas em todo o país.

Como salienta o Relatório do Projeto MAPAS, cujo caráter crítico aponta para a necessidade do aprofundamento e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social, para além dos limites da democracia representativa, era necessário reconhecer, também, os limites das experiências participativas:

*Em que pesem alguns poucos avanços setoriais alcançados, os frágeis momentos de participação que foram implementados no governo Lula revelam, como já foi dito, as debilidades da sociedade civil no que se refere à construção de um novo modelo de desenvolvimento para o país. A própria setorialização da participação via espaços institucionais (conselhos, conferências etc.), embora favoreça, em alguns casos, a correção de situações de desigualdade, parece não favorecer a incidência da participação sobre os mecanismos responsáveis pela reprodução da desigualdade. A mesma coisa pode-se dizer quanto ao modelo de gestão, pois se os espaços institucionais de participação contribuem para uma maior transparência e controle social, pouco têm avançado na indução*

*de uma outra forma de atuação do Estado, que signifique uma gestão pública sobre os mecanismos de produção e distribuição dos recursos na sociedade.” (Relatório do Projeto MAPAS – Experiências, Ibase, 2005).*

Essa participação envolve, necessariamente, a compreensão e domínio, por parte dos participantes, do processo em que estão inseridos, para que não ocorram relações de dominação ou predomínio de um grupo sobre os demais, ou para que a falta de senso crítico transforme a participação em simples “adestramento” ou permita que a mobilização seja manobrada e desviada na direção de interesses egoístas (TENÓRIO e ROZENBURG, 1997:103). Isso requer acesso pleno à informação e investimentos continuados em educação e formação dos atores sociais, como insumos indispensáveis à valorização dos espaços decisórios abertos à participação da sociedade.

Por outro lado, para que essa compreensão e domínio sejam construídos, a participação é, também, um pressuposto: sem ela, não se desenvolvem as condições para que seus resultados sejam efetivos. Para PATEMAN (1992:146), a participação, no contexto da democracia participativa, capacita o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada, levando o cidadão comum a interessar-se e capacitar-se a intervir não somente nos assuntos locais, mas também em relação ao desempenho dos representantes em nível nacional, e a participar da tomada de decisões de alcance nacional e avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais. Como afirmam Sato et alii (2003), ao analisar a experiência dos conselhos de políticas públicas na esfera federal,

*O sistema de conselhos pode sim contribuir não só para a maior democratização da ação do Estado, mas também para sua eficácia e equanimidade, desde que não seja considerado um deus ex machina a se apropriar de práticas, alianças, interesses e conflitos legítimos e se insista na construção coletiva da ‘vontade da certeza’ por meio do aperfeiçoamento do processo dialógico. Essas instâncias podem ser aprimoradas, depuradas do corporativismo e do clientelismo, enfim, de concepções mais restritas de ação pública para assim garantirem a efetiva participação da sociedade na retomada do caminho traçado pela Constituição Feder-*

*al pós-ditadura militar em prol da democratização, da transparência e da eficiência das políticas públicas na área social.*

Ampliar a participação, porém, é também um processo político, e enfrenta obstáculos significativos. Segundo MOTTA (apud CAVALCANTI e CAVALCANTI, 1998), entre esses obstáculos destacam-se os fortes traços de uma sociedade tradicional ainda presentes no Estado brasileiro, os conflitos com a superposição de poder, a concorrência com as estruturas preexistentes, a tendência de o poder decisório ser deslocado constantemente para cima, na tentativa de solucionar os conflitos e, por fim, o despreparo dos dirigentes públicos para lidar com as tensões decorrentes de uma situação em que novos objetivos e funções decorrentes do processo descentralizado e participativo conflitam com os já estabelecidos, afetando a estrutura do poder burocrático e os inter-relacionamentos institucionais internos e externos por este delineados.

Porém, quando ideias dessa natureza vêm à tona e adquirem visibilidade no discurso e na prática política, é porque há valores emergentes no âmbito da sociedade que impõem sua incorporação às práticas administrativas e a sua institucionalização. As experiências de participação nas políticas públicas através dos conselhos de políticas, ampliando o leque de atores sociais para além dos arranjos corporativistas tradicionais, são inovadoras e até de certa forma criativas, mas a sua complexidade e o exame de sua validade, como sugerem as críticas formuladas, reclamam ainda maiores investigações. Apesar dos esforços importantes feitos por diversos autores, notadamente sobre a perspectiva dos conselhos municipais e instâncias locais de deliberação, tais como BAQUERO et alii (2005)<sup>192</sup>, Fuks, Perissinotto e RIBEIRO (2003)<sup>193</sup>, FUKS, PERISSINOTTO E SOUZA

<sup>192</sup> BAQUERO, M.; SCHNEIDER, A.; LINHARES, B. et alii. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Revista Opinião Pública**, v. XI, n.1, 2005. p. 94-127.

<sup>193</sup> FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Political culture and inequality: the case of municipal councils in Curitiba. **Revista de**

(2004)<sup>194</sup> Santos Junior et alii (2004), AVRITZER (2007), GONZÁLEZ (2000, 2001), GANANÇA (2006), FARIA (2006)<sup>195</sup> e FREITAS (2007)<sup>196</sup>, há ainda inúmeras questões a serem respondidas e investigadas.

Até que ponto, e sob que circunstâncias, é viável a ampliação da participação social, por meio de entidades de representação de interesses e organizações não governamentais, na gestão de serviços públicos? Detém essas instituições legitimidade plena, ou atuam em nome de interesses estreitos e limitados? Que nível de captura se instala, a partir dessas instituições, no âmbito do aparelho do Estado, em consequência de cada tipo de interesse que se faça mais forte, que se faça mais presente? A inexistência de regras claras que permitam assegurar a participação dos diferentes segmentos e grupos de interesse favorece a manipulação das composições dessas entidades em favor de sua domesticação e cooptação?

Não há, até o momento, respostas conclusivas para essas indagações, e estudos sistemáticos e mais aprofundados certamente surgirão. Por ora, permitimo-nos, a partir dos elementos obtidos, concluir no sentido de que, do ponto de vista do grau de democratização e do processo decisório das instituições públicas, a constituição e emprego regular de mecanismos de consulta e participação de representações de grupos de pressão no processo de formulação de políticas acarreta efeitos positivos do ponto de vista da governança democrática, do controle social e da *accountability*. O fato de serem estas instâncias caracteristi-

---

**Sociologia Política**, Curitiba, n. 21, 2003 .

<sup>194</sup> FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). 2004. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba : UFPR.

<sup>195</sup> FARIA, Cristina Elsner de. **Participação e Controle Social – A Experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília/Instituto de Ciência Política, , 2006.

<sup>196</sup> FREITAS, Maria Virgínia. **Conselho Nacional de Juventude: natureza, composição e funcionamento – agosto 2005 a março de 2007**/ Maria Virgínia de Freitas (Org.), – Brasília, DF/São Paulo: CONJUVE; Fundação Friedrich Ebert; Ação Educativa, 2007.

camente vinculadas ao neocorporativismo não lhes retira o valor, embora não seja desprezível o risco de, como alerta Werneck Vianna (2007), virem a converter-se em formas de dominação das elites políticas e do Estado sobre a esfera pública, de despolitização da resolução dos conflitos por meio da afirmação da representação funcional como forma de articulação de interesses, ou na criação de um “parlamento paralelo onde classes, frações de classes, segmentos sociais têm voz e oportunidade no processo de deliberação de políticas que os afetam”, mas sob o comando do Estado.

Os efeitos democratizantes desses arranjos, porém, são ainda insuficientes, particularmente no nível local, para serem considerados instâncias efetivas de influência sobre as políticas públicas. Essas instituições não estão, ainda, imunes a fenômenos tais como as interferências do clientelismo, ou mesmo a manipulação de sua composição para atender a grupos com acesso privilegiado. As indefinições quanto ao seu verdadeiro papel numa democracia representativa que crescentemente se converte em participativa, seja como instâncias consultivas, deliberativas ou mistas, ainda compromete a sua legitimidade e influência no *policy-making process*. Há, portanto, um longo caminho ainda a ser trilhado para que as representações de interesses presentes na sociedade civil possam, por meio dessas instituições, ocupar seu espaço como instituições governantes e disputar a hegemonia com os interesses dominantes e já estabelecidos.

### 5.5. Considerações finais

Ao longo deste capítulo, vislumbramos, a partir das abordagens teóricas e estudos empíricos relacionados, a dificuldade de estabelecer-se uma comparação entre Brasil e EUA. A própria inexistência de dados mais precisos sobre a dimensão da comunidade de interesses e do sistema de pressão, prejudica análises comparativas mais objetivas, embora alguns estudos recentes venham permitindo um aprofundamento do exame de sua organização e atuação no processo de políticas públicas. Apesar

do diferente nível de organização da comunidade de interesses existente entre os dois países, identificado a partir dos dados disponíveis, pode-se perceber que, desde a redemocratização e, particularmente, a promulgação da Constituição de 1988, vem-se intensificando a participação de grupos de interesse e organizações da sociedade civil nas arenas decisórias, tanto no poder Legislativo quanto no Executivo, e essa participação, assim como o próprio fenômeno do *lobby*, vem atraindo o interesse de cientistas políticos, economistas, sociólogos e juristas, a partir de diferentes enfoques teóricos, notadamente o neo-institucionalismo e o neocorporativismo.

Esse cenário de maior participação e atuação dos grupos de interesse se dá num contexto ainda bastante permeado pela herança corporativista e pelo pluralismo limitado apontado por diversos autores, assim como é afetado pelo viés tecnocrático ainda presente e pela ausência de uma cultura política que reconheça a participação dos interesses organizados como legítima e necessária, dependendo, sobretudo, da visão do Presidente da República e de suas políticas em relação à participação, favorecendo o uso de mecanismos informais de representação de interesses, tais como os mencionados “anéis burocráticos”. Apesar da miríade de órgãos colegiados de cunho corporativista e neocorporativista existentes no Governo Federal, a participação é ainda fracamente institucionalizada, e a qualidade da participação e sua influência não permitem identificar um caráter mais decisivo na influência dos grupos de interesse cívicos, ocupacionais ou movimentos sociais nas políticas públicas, embora o empresariado continue tendo acesso diferenciado, tanto por força de sua participação nessas instâncias, como pela existência de canais diretos de acesso aos decisores governamentais.

Nessas condições, a inexistência de uma regulamentação do *lobby* permite que essas práticas se deem de forma pouco transparente e, principalmente, diferenciada, particularmente por parte do empresariado, que, assim como nos EUA, dispõe

de meios mais amplos para fazer-se presente; o *lobby* privado, profissionalizado, é ainda incipiente, mas se faz, a cada dia, mais presente, e as técnicas empregadas e métodos de exercício de influência não se diferenciam, essencialmente, das encontradas nos EUA. É forte, ainda, a presença das relações clientelísticas, ou **neoclientelísticas**, dada a diferenciação existente no que se refere às relações entre grupos de interesse, políticos e burocracia, intensificada pela fragmentação do aparelho do Estado e, em certa medida, também pela predominância do Poder Executivo na formulação da agenda de políticas públicas, no que o Brasil difere, sensivelmente, dos EUA. Ainda assim, o *lobby* vem-se firmando como alternativa ao sistema de representação corporativista tradicional, ainda que não se possa dizer que a ampliação do uso de instâncias participativas como os conselhos de políticas públicas não se constitua em *mais um* canal de acesso aos grupos mais organizados e atuantes. No âmbito do pluralismo limitado existente, os meios que o Estado adota para exercer controle sobre as atividades dos grupos de interesse e seu poder tanto para acolher a participação quanto para legitimar essa atuação são, ainda, bastante significativos, e somente com o processo de institucionalização da participação dos grupos de interesse e o aprendizado daí decorrente é que alguns gargalos poderão ser superados. Nesse sentido, é possível acolher a proposta de LEMOS (1986), segundo a qual a regulamentação do *lobby* poderia contribuir para viabilizar o exercício pleno da atividade e para compensar a *força do poder econômico* com o *poder da força da sociedade*, embora, não necessariamente, isso leve à conclusão defendida por Vianna quanto à superioridade do *lobby* em relação à representação neocorporativista. Pelo contrário, no caso brasileiro, o caráter híbrido e mais marcantemente neocorporativista do sistema de pressão parece ser uma resposta mais completa às necessidades de uma governança responsiva e uma democracia participativa, compatível com seu ordenamento constitucional e sua trajetória histórica.

Assim, sob a perspectiva comparada que orienta este estudo, a análise do caso brasileiro, até aqui desenvolvida, indica no mesmo sentido da conclusão do capítulo anterior, ou seja, dadas as circunstâncias de desenvolvimento do sistema de pressão e das instituições políticas e administrativas brasileiras, a regulamentação das atividades de *lobby* poderá, certamente, contribuir para a maior transparência ao processo, permitindo uma visualização dos interesses e forças atuantes na arena legislativa e executiva. Todavia, para que essa transparência seja efetiva, outras instituições políticas e normativas serão necessárias, especialmente para contornar o viés tecnocrático e excludente, reduzir os efeitos do clientelismo e conferir maior regularidade aos processos de concertação realizados no âmbito das instâncias existentes ou que venham a ser criadas. Da mesma sorte, uma *lei de lobby* deverá ser acompanhada de outros mecanismos institucionais para que sejam asseguradas aos grupos menos favorecidos condições de exercício da representação de interesses, de caráter procedimental e superadores da assimetria informacional, dada a presença dos mesmos fatores antes identificados nos EUA que promovem as distorções no sistema pressão, potencializadas, no caso brasileiro, pela herança do corporativismo e do tecnocratismo burocrático-autoritário.

Coleção de Teses,  
**Dissertações  
e Monografias**

de Servidores do Senado Federal

---

**2015**

Capítulo 6

**Grupos de Interesse e o  
conflito Capital vs. Trabalho: os  
trabalhadores e empresários no  
Brasil e EUA**



## 6. Grupos de Interesse e o conflito Capital vs. Trabalho: os trabalhadores e empresários no Brasil e EUA

No grupo de atores privados, Rua (s/d) destaca os empresários e trabalhadores, embora, evidentemente, essa não seja uma classificação exaustiva, pois, de plano, podem ser identificados muitos outros segmentos que poderiam ser examinados. No entanto, em qualquer abordagem, destacam-se esses dois grandes grupos, em face de sua presença mais atuante e da similaridade dos graus de organização e intensidade de atuação nas democracias desenvolvidas.

Os empresários são dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, uma vez que, em função do poder econômico, controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos, e podem manifestar-se como atores individuais isolados ou coletivos. De uma ou de outra forma, mobilizam seus *lobbies* para encaminhar suas demandas e pressionar os atores públicos. Já os trabalhadores exercem influência em função da ação organizada, atuando por meio de seus sindicatos, ou partidos, ONGs e até mesmo as igrejas, variando seu poder de pressão em função da importância estratégica do setor onde atuam. Assim organizados, os atores privados constituem grupos de pressão, que podem ser regionais, setoriais, sob a forma de movimento sociais, ou mesmo institucionais, como as igrejas ou as ONGs.

A pressão exercida pelos trabalhadores na tentativa de resolução dos conflitos inerentes à forma de produção capitalista, via sindicatos, é, efetivamente, um caso à parte, requerendo uma análise específica, notadamente em vista das abordagens pluralistas, neocorporativista e neo-institucionalista.

Como esclarece Ladislau Dowbor (2003:23), com a generalização do trabalho assalariado, a empresa, onde as pessoas passam a se conhecer e a reconhecer interesses comuns, tor-

nou-se uma grande base de organização da sociedade civil. Os sindicatos, ao lado dos partidos políticos, tornaram-se um dos pilares da social-democracia, cujo surgimento representou um gigantesco avanço, ainda que restrito a países cujas economias industriais se estruturaram. A empresa, porém, constitui-se num espaço de socialização, favorecendo a organização dos interesses profissionais e contribuindo para o processo de construção da capacidade de organização política.

O presente capítulo buscará abordar a evolução e caracterização de ambos os grupos de atores no âmbito do sistema de pressão, com vistas a permitir a identificação dos respectivos graus de influência e participação na formatação da regulamentação das atividades de *lobby* e dos instrumentos que propiciam o acesso ao processo de políticas públicas e na capacidade dessas instituições de assegurar transparência e isonomia naquele processo.

### 6.1. Os trabalhadores como grupo de pressão

No âmbito do pluralismo, o poder sindical é abordado como uma consequência da posse de recursos como densidade, porcentagem de membros efetivos sobre membros potenciais, dimensão do patrimônio financeiro, concentração espacial de associados, capacidade de mobilização e existência de um aparato burocrático consolidado (ALMEIDA, 1998:3).

Na abordagem corporativista, porém, o poder sindical deixa de ser resultado de atributos próprios dos grupos sociais, passando a depender das características da organização corporativa, tais como seu grau de centralização, a amplitude e o monopólio da representação, decorrentes dos recursos políticos extraídos de sua condição de parceiro da concertação social. Essa abordagem, acrescenta, ainda, a ideia de que as instituições corporativas favorecem as políticas de pacto social e aumentam a probabilidade de ocorrerem determinados resultados políticos (ALMEIDA, 1998:4).

Na abordagem neo-institucionalista, como explica Almeida, a partir de TSEBELIS (1995, apud ALMEIDA, 1998:4), são relevantes para as mudanças de políticas os atores *institucionais e partidários*, os quais podem ser dotados de *poder de veto*, ou seja, cuja concordância é necessária para uma mudança no *status quo*. O exercício deste poder depende de fatores como coesão interna, número de atores envolvidos ou congruência entre eles e, à medida que aumenta o número de atores, diminui a coesão, tornando mais difícil a mudança, pois um maior número de atores poderá exercer tal poder. Conforme IMMERGUT (1996, apud ALMEIDA, 1998:4), as instituições políticas comportam diferenças instâncias de veto, propiciando aos sindicatos e a outros grupos de interesse oportunidade para influir, bloquear ou promover a mudança. Assim, os sindicatos são um dos atores institucionais dotados de poder de veto, e as instâncias em que esse poder pode ser exercido dependem de fatores como as regras constitucionais, os sistemas partidários e os resultados eleitorais.

As disparidades entre as representações de trabalhadores e dos empresários e os recursos de que dispõem no bojo do sistema político, contudo, são marcantes. Com enfoque nesse aspecto, OFFE e WIESENTAL (1984) buscaram oferecer uma análise das diferenças de meios e recursos empregados pelos capitalistas e trabalhadores enquanto grupos de interesse e *representação de classe*, por meio da identificação de duas lógicas de ação coletiva, determinadas pela diferença de posição dos grupos na estrutura de classes.

Segundo Offe e Wiesental, as diferenças de posição de um grupo na estrutura de classes não somente conduzem a diferenças no poder que as organizações podem adquirir, mas também a diferenças nas práticas associativas e lógicas da ação coletiva, através das quais as organizações do capital e do trabalho tentam melhorar sua posição respectiva uma em relação à outra (OFFE e WIESENTAL, 1984:68). Assim, assinalam, desde logo, que enquanto o capital tem **três diferentes formas de ação coletiva** (a própria firma, a cooperação informal e a associação dos

empregadores ou de empresas), os trabalhadores têm **somente uma** (o sindicato) (Idem: 66).

O caráter “subordinado” da classe trabalhadora a leva, simultaneamente, a agir com vistas a buscar ampliar o seu poder. Assim, para superar a situação de inferioridade nas disputas entre interesses, aqueles em posição de poder inferior somente podem aumentar seu potencial de mudança por meio da superação de custos comparativamente mais altos da ação coletiva através da mudança dos padrões de acordo com os quais esses custos são subjetivamente avaliados dentro da sua própria coletividade. À medida que conseguem formar uma identidade coletiva que altere os custos de organização, poderão esperar mudar a relação de poder original. Para Offe e Wiesental,

*a lógica da ação coletiva dos relativamente destituídos de poder difere daquela dos relativamente poderosos, na medida em que a primeira implica um paradoxo que está ausente na segunda – o paradoxo de que os interesses só podem ser defendidos na medida que são parcialmente redefinidos (OFFE e WIESENTAL, 1984:71).*

Por isso, um sindicato de trabalhadores precisa ser constituído não somente como uma entidade de defesa de interesses, mas também como forma de criar uma noção não utilitarista de identidade coletiva e de definição e redefinição dos interesses de seus membros, enquanto os mais poderosos não terão o mesmo incentivo a deixarem de atuar de forma individual, ou de superar uma forma meramente utilitária de ação coletiva. Desse modo, uma cooperação corporativa, apesar de seu caráter oportunista, será uma expressão de racionalidade.

Offe e Wiesental consideram que, em face do acesso privilegiado aos decisores políticos e de seus recursos de poder, os capitalistas mantêm um padrão de comunicação distinto do que, obrigatoriamente, deve ser empregado pelos sindicatos. Offe e Wiesental concluem que há diferentes graus de distorção de interesses em sociedades capitalistas, que não estão distribuídas aleatoriamente, mas são determinadas em grau significativo

pelas diferenças estruturais da posição de classe, mais do que em função do tamanho do grupo, como ressaltado por Olson, e que as diferenças nas práticas e nos problemas organizacionais, estratégias e estruturas entre os interesses de grupos de trabalhadores e capitalistas são o reflexo dessa diferença estrutural subjacente (Idem: 89).

Essa abordagem é importante à medida que, no âmbito das disputas entre grupos, o *lobby* empresarial e o *lobby* dos trabalhadores, estes representados pelos sindicatos, são os dois mais importantes e presentes, e são marcantes as suas distinções no que se refere ao emprego de recursos de poder para o exercício da influência. Sintomaticamente, numa sociedade em que novos paradigmas surgem, tanto no que se refere à organização do trabalho quanto ao uso da tecnologia para a satisfação das necessidades econômicas em todos os setores, o *lobby* dos trabalhadores vem, continuamente, perdendo força, reforçando as conclusões de Schattschneider, Lindblom e Lowi.

Conforme demonstra Leôncio Martins Rodrigues (1999), os sindicatos, em todo o mundo, experimentaram uma queda do número e proporção de trabalhadores filiados, refletida no declínio das taxas de greve e ambas expressando o enfraquecimento do sindicalismo como instituição e do poder sindical como ator político. Enquanto em alguns países da Europa do Norte as taxas de sindicalização mantiveram-se estáveis, ou mesmo sofreram elevação, como na Suécia, Dinamarca, Finlândia e Alemanha, no resto do mundo, e particularmente na América Latina e do Norte, a redução foi acentuada. A evolução das taxas de sindicalização, no período 1970-1995, em vários países, é apresentada por Walber Carrilho da Costa<sup>197</sup>, a partir de dados da OCDE e OIT:

---

<sup>197</sup> In COSTA, Walber Carrilho da. Sindicalização e Greves: História Recente do Movimento Sindical Brasileiro. Disponível em agosto de 2007 em <http://www.anpub.uepg.br/historia-hoje/vol2n6/walber.htm> .

**Tabela 26 - Evolução da Taxa de Sindicalização - 1970-1995**

Países	1970	1980	1990	1995 <sup>a</sup>
França	22,3	17,5	9,8	6,1
Itália	36,3	49,3	38,8	30,6 <sup>b</sup>
Espanha	27,4	25,0	11,0	11,4 <sup>b</sup>
Alemanha	33,0	35,6	32,9	29,6
Inglaterra	44,8	50,4	39,2	26,2 <sup>c</sup>
Suécia	67,7	79,7	82,2	77,2
Estados Unidos	23,2	22,3	15,6	12,7

Fonte: OCDE, citado por Dedecca (DEDECCA, S. Racionalização Econômica e Heterogeneidade nas Relações e nos Mercados de Trabalho no Capitalismo Avançado. In: CARLOS, Alonso B. & MATTOSO, Jorge E. L. (Orgs.). Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?, São Paulo: Scritta, 1996, p. 65), para os anos de 1970-90 e OIT, citado por RODRIGUES (RODRIGUES. I. J. op. cit, p. 310), para os anos de 1995.

a - mão-de-obra não agrícola;

b - ano de 1994;

c - Reino Unido.

Os Estados Unidos, segundo Leôncio Martins Rodrigues, é um dos países em que os sindicatos sofreram as maiores perdas, e o declínio vem se dando continuamente desde os anos 1950, embora o número total de sindicalizados tenha aumentado até o final da década de 1970. Contudo, após 1975, tanto a taxa de sindicalização quanto o número de sindicalizados sofreu redução: de 1980 a 1993, os sindicatos nos EUA perderam 3,5 milhões de membros, e, nesse ano, a taxa de sindicalização nacional atingiu 16% dos empregados e trabalhadores assalariados, sendo que, no setor privado, essa taxa de sindicalização foi de somente 11,2%. Nos anos seguintes, a queda continuou, atingindo 14,1% em 1997 (RODRIGUES, 1999:34).

Segundo dados do *Bureau of Labor Statistics*, do *U.S. Dept. of Labor*, as taxas de sindicalização, excluídos os trabalhadores rurais, são ligeiramente distintas, mas ainda assim confirmam a tendência de queda desde o início dos anos 1970:

**Tabela 27 - Taxa de Sindicalização - EUA - 1970-2005**

(em milhares)

Ano	Total de Empregados	% sindicalizados	Total de sindicalizados
1970	70.920	27,3	19.381
1975	76.945	25,5	19.611
1980	90.564	21,9	19.843
1985	94.521	18,0	16.996
1990	103.905	16,1	16.740
1995	110.038	14,9	16.360
2000	120.786	13,5	16.387
2005	125.889	12,5	15.685

Fonte: Bureau of Labor Statistics, U.S. Dept. of Labor, 2007.

Nesse contexto, os EUA continuam sendo, afirma Rodrigues, um dos países do Primeiro Mundo com menor taxa de sindicalização – e também menor ocorrência de greves –, e entre os que experimentaram as maiores perdas, sendo ainda relevante, para essa conclusão, a redução do número de trabalhadores cobertos por acordos coletivos, que sofreu uma redução de 36% em 1955 para 11,5% em 1992 (MEYER e COOKE, 1993, apud RODRIGUES, 1999:38).

Cresceu, também, o número de trabalhadores que *não querem ser representados por sindicatos*, manifestando essa opção nos termos da *National Labor Relations Act* (Lei Wagner, de 1935): em 1950, a taxa de trabalhadores que votavam, nos termos desta lei, por serem representados por sindicatos, era da ordem de 65 a 70%; em 1965, era de 31%; e em 1990, 29%. Houve, assim, um declínio no número de trabalhadores representados pelos sindicatos, embora os sindicatos do setor público tenham conseguido manter suas posições e, inclusive, obter alguns ganhos, apesar da restrição total ao direito de greve existente, estabelecida pela Lei Taft-Harley, de 1947, e por várias leis estaduais.

Esses dados são relevantes à medida que o vigor dessas entidades, como grupos de interesse caracterizados pela participação de indivíduos, depende, diretamente, do número de filiados, os

quais são o recurso de poder essencial que têm à sua disposição para suas estratégias de ação. Sindicatos com alto nível de sindicalização, elevado grau de concentração territorial e capacidade de mobilizar seus representados têm efetivo **poder de veto e capacidade de influenciar as decisões e o curso das mudanças**, embora, como alerta Rodrigues, o aumento da taxa de sindicalização, isoladamente, não implique, necessariamente, o fortalecimento dos sindicatos. Na verdade, pode ter efeitos contraditórios, como o de fortalecer algumas facções sindicais em detrimento de outras, gerando conflitos e cisões que, ao cabo, acabam por tornar o sindicalismo, no conjunto, mais fraco. Depende, assim, não somente do número, mas da coesão e do perfil da “base” sindical. De qualquer sorte, trata-se, como ressalta Rodrigues *de um indicador importante da força do sindicalismo no interior do sistema político e econômico, ou seja, diante do Estado e do patronato* (RODRIGUES, 1999:124).

Esse, porém, na opinião de Walber Carrilho da Costa, não é o único indicador relevante para a aferição da força e relevância dos trabalhadores como grupo de interesses. Segundo Costa,

*[...] um declínio nas taxas de sindicalização, embora seja um indicador importante, não significa, necessariamente, uma queda no poder sindical (político ou econômico), ou seja, na capacidade dos sindicatos de impor, vetar ou modificar decisões que partam do governo, das empresas ou de outras elites. Torna-se necessário, desta maneira, fazer uma análise sobre o movimento grevista, isto é, dos níveis de conflito, para melhor compreensão das transformações que vêm ocorrendo no poder sindical nestas últimas décadas. A greve é vista, no campo sociológico, como uma manifestação de conflitos de interesses, sendo um importante instrumento de reivindicação por parte dos trabalhadores, de seus direitos, de sua participação no espaço político, de redefinição das relações de trabalho e de resistência às formas de dominação do capital sobre o trabalho. Sendo assim, uma forma de pressão para obter melhorias concretas (econômicas, sociais, melhor qualidade de emprego, políticas etc.).<sup>198</sup>*

Sob esse prisma, porém, também se evidencia um quadro de enfraquecimento: desde os anos 1990, houve uma redução do

<sup>198</sup> Idem, ibidem.

número de greves e de grevistas, como também as greves passaram a apresentar menores resultados concretos (Oliveira, 1998). Segundo Rodrigues, a partir de dados da OIT, nos EUA, por exemplo, o número de greves em 1986 (69), sofreu uma redução, nos vinte anos seguintes, até atingir o número de 23 ocorrências em 2006, como mostra a Tabela a seguir:

**Tabela 28 – Número de Conflitos – Países Selecionados – 1986-2006**

País	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Canadá	748	548	579	404	374	330	379	377	294	298	150
Espanha	999	1.279	1.312	1.360	908	830	632	750	688	708	783
EUA	69	40	44	35	45	37	34	39	19	17	23
França	1.391	1.852	1.790	1.494	1.671	1.439	1.475	2.768	745	699	
Irlanda	102	65	49	38	28	32	34	39	27	11	10
Itália	1.469	1.769	1.094	903	861	904	1.103	966	616	745	549
Reino Unido	1.074	781	630	253	205	244	166	212	146	130	158
Suécia	75	144	126	20	13	9	13	2	10	9	9

Fonte: Rodrigues, 1999:139, com dados de OIT, 1996, atualizados pelo Autor com base em OIT, 2006 (<http://laborsta.ilo.org/>).

Essa redução foi acompanhada, também, por uma redução do número de trabalhadores envolvidos em greves e *lockouts*, como mostra a Tabela 29:

**Tabela 29 – Trabalhadores envolvidos em greves e *lockouts* (em milhares)- Países selecionados – 1986-2006**

País	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Canadá	484,3	206,8	270,4	149,9	80,9	281,8	244,4	143,6	168,0	259,8	414,8
Espanha	857,9	6.692,2	977,0	5.192,1	5.437,4	1.087,8	680,6	2.067,3	4.534,3	555,9	499,6
EUA	533,2	118,3	184,9	363,8	322,0	272,7	386,8	393,7	45,9	173,3	73,5
França	21,8	27,2	18,5	16,3	18,0	11,4	10,1	18,5	-	-	-
Irlanda	50,2	10,2	10,3	13,1	5,0	13,3	8,1	28,2	3,6	10,2	1,2
Itália	3.606,7	2.712,1	1.634,0	3.178,0	2.614,0	1.689,4	435,4	687,0	5.442,0	709,5	417,2
Reino Unido	720,2	790,3	298,2	148,0	107,0	364,3	92,7	183,2	942,9	292,7	713,3
Suécia	6,3	95,2	73,2	18,0	22,0	9,1	0,6	0,2	0,7	2,4	1,7

Fonte: Rodrigues, 1999:137, com dados de OIT, 1996, atualizados pelo Autor com base em OIT, 2006 (<http://laborsta.ilo.org/>).

A redução do número de greves é segundo Rodrigues, um indicador das consequências do declínio dos níveis de filiação na capacidade de mobilização sindical, e a diminuição verificada ao longo dos anos 1980 nas taxas de greve acompanhou a queda dos índices de sindicalização, situação que, nos EUA, é acentuada pelas restrições impostas ao direito de greve pela legislação.

Leôncio Martins Rodrigues, porém, constata que o ambiente político também afeta o movimento sindical: partidos de esquerda tendem a promover legislações que favorecem o poder sindical, enquanto partidos de direita tendem a baixar leis que o reduzem (1999:233). Assim, os sistemas de relações de trabalho não são independentes do jogo político nacional e das características do sistema político geral. A existência de “governos amigos”, particularmente os governos social-democratas, influencia as taxas de sindicalização tanto quanto o tamanho da força de trabalho sindicalizável em cada país, conforme testado por Michael Wallerstein (1989, apud RODRIGUES, 1999:239-241) mas, afirma Rodrigues, não se pode considerar que os partidos políticos sejam mero reflexos de grupos de interesse, mas organizações complexas, com projetos próprios, dos quais o mais importante é alcançar o poder e mantê-lo (1999:237), o que faz com que busquem atender a fatias maiores do eleitorado, pondo de lado os vínculos preferenciais com a classe operária e buscando apoio em novos segmentos assalariados da classe média ou simplesmente buscando ampliar sua base de sustentação.

Por outro lado, as condições estruturais do mundo do trabalho e da economia afetam, igualmente, as taxas de sindicalização, como demonstram os estudos de TROY (1986 e 1990, apud RODRIGUES, 1999:257-258). Assim, a passagem da produção industrial para a de serviços e o surgimento de indústrias de alta tecnologia, alterando a importância relativa das camadas de trabalhadores na sociedade, ampliando o número de trabalhadores não manuais e expandindo as “empresas não sindicalizáveis”, reduz a possibilidade de ampliação da taxa de sindicalização e acarreta a sua redução bruta, embora não implique, necessaria-

mente, na sua redução nos setores tradicionalmente representados pelos sindicatos. No caso dos EUA, o avanço e aprofundamento dessas condições, além do reduzido peso do setor público na economia, explicaria, mais do que em outros países, a queda na taxa de sindicalização.

Essa tendência está associada, historicamente, ao avanço do modelo neoliberal, de que é exemplo claro a experiência britânica durante o período Thatcher e, nos EUA, durante a administração Reagan, onde o enfraquecimento dos sindicatos era uma das guias mestras do modelo econômico<sup>199</sup>.

O mesmo quadro tem-se dado em países como o Brasil, onde a presença dos sindicatos como grupo de interesse tem sofrido impactos decorrentes das mudanças estruturais na economia e no próprio Estado brasileiro. De grande importância no modelo corporativista adotado a partir do Estado Novo, os sindicatos adentraram nos anos 1990 sob a forte pressão das reformas econômicas e da redução dos direitos trabalhistas e sociais que acompanharam a onda neoliberal.

Uma primeira e radical mudança se deu com a adoção do corporativismo a partir dos anos 1930, mediante a Lei Sindical de 1931 que extinguiu a pluralidade sindical. Sob o manto protetor do Estado, os sindicatos passaram a ter o monopólio da representação classista, contando, ainda com o incentivo do Estado por meio da contribuição sindical, independentemente, porém, de sua representatividade ou número de filiados.

Diferentemente dos EUA, nunca houve, no Brasil, exceto no setor portuário, o emprego do mecanismo *closed shop* de modo a vincular o direito a um emprego à filiação a um sindicato, mas o reconhecimento do Estado, que até meados dos anos 1990 se dava por meio do licenciamento pelo Ministério do Trabalho, tornava o sindicato um apêndice do mesmo. Outras medidas adotadas sob o manto do corporativismo, porém, cumpriam o papel de induzir a sindicalização.

<sup>199</sup> Sobre os impactos do neoliberalismo no movimento sindical, ver BARROSO, 1997.

A estratégia do Estado Novo era a de suprir a ausência dos partidos políticos então abolidos e buscar as fontes da democracia nas classes organizadas. Essa estratégia, segundo SCHMITTER (1971:125) envolvia a “cooptação” das associações civis e sindicais, conferindo-lhes uma “aparência” de participação nas decisões, por meio de um número considerável de instituições pré-legislativas, administrativas, judiciais e consultivas criadas com a previsão de representação funcional de interesses tanto de entidades “semi-oficiais” quanto privadas. Entre essas instituições estavam diferentes comissões criadas no Ministério do Trabalho voltadas a temas como salário mínimo, bem-estar social, imposto sindical e outros, além das autarquias previdenciárias de várias categorias. Em outros ministérios, colegiados como a Coordenação de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão Executiva Têxtil e o Conselho Federal de Comércio Exterior conferiam assento aos representantes de associações de interesses, embora, como destaca Schmitter, na maior parte dos casos apenas as representações de empregadores estivessem presentes. Além do acesso aos decisores governamentais, essas instâncias asseguravam aos líderes dos grupos de interesses postos atrativos e prestigiosos, conferindo-lhes também privilégios materiais. Para os líderes de entidades de trabalhadores, esses instrumentos de cooptação eram ainda mais atraentes, em face de sua origem sócio-econômica.

O Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, foi um importante instrumento para a configuração do modelo corporativista. Nesse Decreto-Lei, considerava-se lícita a associação, para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses profissionais, de todos os que, como empregadores, empregados ou trabalhadores por conta própria, intelectuais, técnicos ou manuais, exercessem a mesma profissão, ou profissões similares ou conexas. No entanto somente as associações profissionais constituídas para esses fins e registradas no Departamento Nacional do Trabalho e nas Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio poderiam ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas suas

prerrogativas. Entre essas prerrogativas, estava a de representar os interesses da profissão e os individuais dos associados, relativos à atividade profissional, perante as autoridades administrativas e judiciárias, além de firmar contratos coletivos de trabalho e colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão, e, ponto central do sistema de representação “impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas”. E nenhum ato de defesa profissional seria permitido a associação não registrada, não podendo ser conhecido qualquer pedido seu, ou representação.

Em contrapartida, os sindicatos deveriam colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade das profissões, promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito, manter serviços de assistência judiciária para os associados, fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social, e promover a conciliação nos dissídios de trabalho. O pedido de reconhecimento da entidade deveria ser instruído com a cópia do Estatuto, o qual deveria conter a afirmação expressa de que a associação agiria *“como órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações no sentido da solidariedade das profissões e da sua subordinação aos interesses nacionais”*, devendo a mesma abster-se *“de qualquer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos ao sindicato”*.

Estabeleciem-se os requisitos mínimos de representatividade para o reconhecimento das entidades sindicais, explicitando-se a unicidade sindical para cada profissão em cada base territorial definida pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Embora não se estabelecesse sistema de *closed shop*, o Decreto-lei assegurava aos empregados sindicalizados preferência, em igualdade de condições, para a admissão nos trabalhos de empresas que explorassem serviços públicos ou mantivessem contratos com os poderes públicos. As empresas ou institui-

ções sindicalizadas teriam, também, assegurada preferência, em igualdade de condições, nas concorrências para exploração de serviços públicos, bem como nas concorrências para fornecimento às repartições federais, estaduais e municipais.

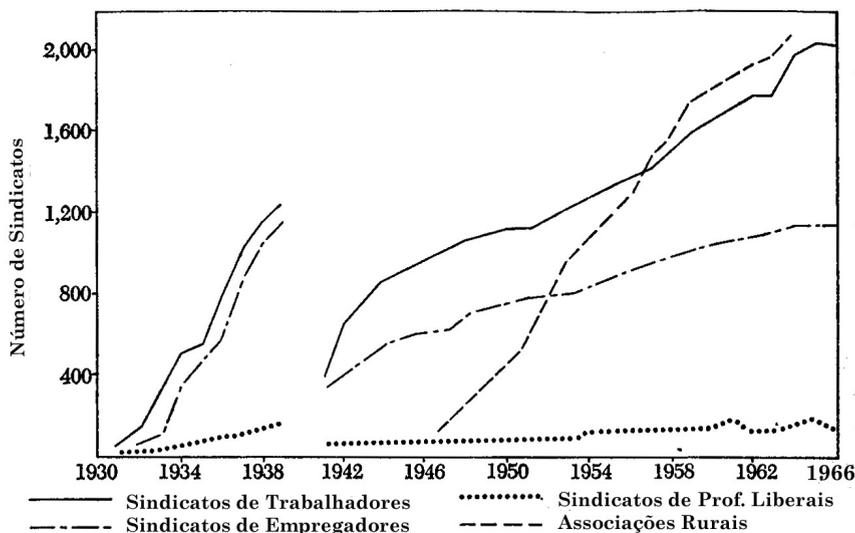
Em 1940, o Decreto-Lei nº 2.363, de 3 de julho, ampliou o reconhecimento da legitimidade de representação para as associações civis constituídas para a defesa e coordenação de interesses econômicos e profissionais e que não tivessem caráter sindical, admitindo a possibilidade de, por meio de ato do Presidente da República, ser-lhes concedida a prerrogativa de colaborar com o Estado *como órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão*. Entre as entidades beneficiadas com essa ampliação, registra-se a Associação Comercial do Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Imprensa, a Associação Paulista de Imprensa e a Associação Comercial do Paraná,

O fim do Estado Novo, porém, não representou o fim desse sistema de cooptação, pois a Constituição de 1946, embora reafirmando a liberdade de associação sindical e profissional, não afastou o princípio da unicidade sindical estabelecida em 1931, apesar de alguns juristas como Pontes de Miranda considerarem que a pluralidade estava implícita no texto da nova Constituição<sup>200</sup>. Outros, porém, entendiam que a Constituição permitia tanto a unicidade quanto a pluralidade sindical. No entanto, não foram processadas mudanças legais para afastar a unicidade sindical, já arraigada, e nem mesmo o regime militar instalado em 1964 julgou conveniente alterar o *status quo*.

Nesse contexto, o crescimento das representações sindicais, desde o início da década de 1930, foi expressivo, como demonstra o Gráfico a seguir:

<sup>200</sup> O artigo 159 da Carta de 1946 expressamente previa que “é livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício das funções delegadas pelo Poder Público”. A mesma redação foi incorporada à Constituição de 1967 (art. 159) e à Emenda nº 1 de 1969 (art. 166).

**Gráfico 17 – Expansão dos Sindicatos e Associações Rurais – Brasil – 1930-1966**



Fonte: Schmitter (1971:152)

Embora numa proporção menor, o número de filiados a essas entidades também cresceu significativamente, partindo de cerca de 880.000 em 1946 para cerca de 1,86 milhão em 1966 (SCHMITTER, 1971:156).

Assim, as taxas de sindicalização e de expansão do número de sindicatos não cessaram de crescer, tendo experimentado um novo fôlego a partir do final da década de 1950, quando se inicia o processo de industrialização do país e tem início um processo de expansão econômica que se estende até o final dos anos 1970.

Conforme POCHMAN (2007), em 1960 havia no Brasil 1,6 mil sindicatos urbanos, com universo de sindicalizados estimados em quase um milhão de trabalhadores. Em 1965, esse número alcançava 2,5 mil sindicatos, dos quais 24% de origem rural, com 1,5 milhão de sindicalizados. Em 1967, segundo SCHMITTER (1971:152), com base em dados do Anuário Estatístico do IBGE, havia 2.018 sindicatos de trabalhadores, e 122 de profissionais liberais.

O período militar (1964-1985) trouxe restrições à atuação sindical, mas tampouco impediu que, a partir do final dos anos 1970, um “Novo Sindicalismo”<sup>201</sup> surgisse, fortalecendo-se por meio de greves e da conquista de uma liderança representativa, e colocando em xeque o modelo corporativista então estabelecido onde os sindicatos “pelegos” sobreviviam à sombra do Estado. Em 1977, quando se inicia essa fase, havia no Brasil, segundo POCHMAN (2007) 4,2 mil sindicatos, sendo 53% deles no meio rural, e um universo de sindicalizados de 8,6 milhões de trabalhadores, sendo 5,1 milhões de trabalhadores no campo e 3,5 milhões de trabalhadores urbanos.

Durante o período que vai de 1979 a 1989, o Brasil teve, segundo Pochman (2007), as maiores taxas de adesão dos trabalhadores de todo o século 20: a taxa de sindicalização foi crescente, chegando a atingir 33% da força de trabalho ocupada, representando um crescimento de 120%. O envolvimento dos sindicatos nas lutas políticas no período, com a defesa da redemocratização do país e da ampliação dos direitos dos trabalhadores durante a Assembleia Nacional Constituinte foram, segundo Pochman, favoráveis a essa expansão.

A partir de 1985, como destaca ALMEIDA (1998:5) há uma mudança no modelo, com o surgimento das centrais sindicais – até então proibidas – e a abolição dos mecanismos de controle estatal sobre a atividade sindical, criando-se condições para a sua autonomização em relação ao governo. Com o surgimento das centrais sindicais, notadamente a CUT, fundada em agosto de 1983, quando ainda vigorava a proibição, teve início o que Almeida chama de “pluralismo” na cúpula do edifício corporativo ainda existente no meio sindical: enquanto vigorava a unicidade sindical nas bases, surgiam diversas centrais sindicais, disputando a filiação dos sindicatos e federações.

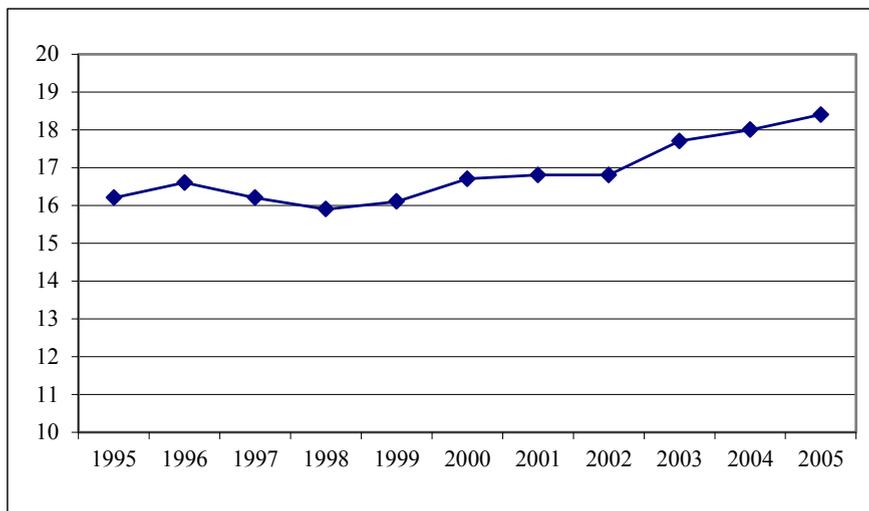
Esse ciclo, porém, enfrenta um momento especial no início dos anos 1990, quando começa a se manifestar o retraimento do

<sup>201</sup> Sobre o surgimento do Novo Sindicalismo no Brasil, ver SANTANA, 1998.

número de trabalhadores sindicalizados, o qual só não foi mais significativo em vista da extensão, pela Constituição Federal de 1988, do direito de sindicalização aos servidores públicos, segmento que veio a adquirir crescente importância no movimento sindical.

Segundo estudo realizado por POCHMAN (2007) entre 1992 e 2002, com base nos dados do IBGE e da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a taxa de sindicalização no Brasil sofreu uma queda de 17,8%, enquanto, nos EUA, essa queda foi de 5%<sup>202</sup>. A tendência de queda se prolongou até 1998, quando começou a refluir. A taxa geral de sindicalização apresentou, no período 1995-2005, o seguinte comportamento:

**Gráfico 18 - Taxa Geral de Sindicalização - % do total da ocupação -Brasil - 1995-2005**



Fonte: PNAD, IBGE in POCHMAN, Marcio. Paradoxo Sindical. Valor Econômico, 17 mai 2007, p. 27; POCHMAN, Marcio. A sindicalização no emprego formal terceirizado no Estado de São Paulo. SINDEEPRES, Campinas, ago 2007, 58 p. Disponível em [http://www.sindeepres.org.br/v01/index/pesquisa\\_02.pdf](http://www.sindeepres.org.br/v01/index/pesquisa_02.pdf)

<sup>202</sup> Cfe. Sindicatos perdem 18% de filiados e Brasil fica em último em lista. Universo On Line, 09 ago 2007. Disponível em 08 set 2007 em <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2007/08/09/ult4294u755.jhtm>.

Grande parte dessa recuperação se deve, no entanto, segundo Pochman (2007), ao crescimento da sindicalização dos trabalhadores rurais (aumento de 78% entre 1999 e 2005), enquanto, no meio urbano, o nível de sindicalização (aumento de apenas 3% entre 1999 e 2005) não acompanhou o crescimento do emprego formal (mais 15,2 milhões de empregos criados entre 1999 e 2005, dos quais apenas 2,3 milhões sindicalizados). Pochman destaca, ainda o fato de que houve um decréscimo da taxa de sindicalização dos trabalhadores com maior nível de escolaridade: enquanto em 1999, 24,9% dos trabalhadores ocupados com mais de 11 anos de escolaridade estavam filiados a sindicatos, em 2005 esse índice caiu para 20,4%.

Walber Costa, chegando a conclusões semelhantes, considera que, apesar do “Novo Sindicalismo”, um dos problemas enfrentados pelo movimento sindical diz respeito a sua “crise de representatividade”. Para Costa, a taxa de sindicalização no Brasil sempre foi baixa e revelou uma tendência de queda ao longo dos anos de 1990, tendo sofrido uma perda de 1,7 pontos percentuais entre 1992 e 2002. A recuperação na taxa de sindicalização, segundo Walber Costa, foi muito mais significativa entre os trabalhadores rurais, passando de 13,9%, em 1992, para 22,0%, em 2003, com crescimento de 8,1 pontos percentuais, o que, contudo, decorreu tanto da elevação do número de associados, quanto, essencialmente, do declínio das pessoas ocupadas. Para Costa, o crescimento da taxa de sindicalização, principalmente a partir de 1999, não pode ser entendido como uma melhora do movimento sindical, mas, sim, reflexo do declínio dos trabalhadores ocupados nas atividades rurais e do crescimento significativo das mulheres entre os associados.

As centrais sindicais, por sua vez, que se constituem num importante instrumento do *lobby* dos trabalhadores, como demonstra a atuação da AFL-CIO nos EUA, não chegam a ter grande representatividade, em termos numéricos, em parte devido à fragmentação das mesmas. Com efeito, os dados disponíveis, coletados pelo IBGE, relativos a 2001, demonstram que somen-

te 37,9% dos sindicatos são filiados a alguma central sindical, e uma parcela de pouco mais de 52% dos trabalhadores a elas se filiavam por meio de seus sindicatos, como demonstra a Tabela a seguir:

**Tabela 30 – Sindicatos de trabalhadores, por classes de associados, segundo filiação à central sindical – Brasil – 2001**

Condição	Total	Até 50	De 51 a 100	De 101 a 500	De 501 a 1 000	De 1 001 a 5 000	De 5 001 a 10 000	De 10 001 a 50 000	Mais de 50 000	Sem declaração
Total	11 354	557	820	3 557	1 971	3 602	592	240	12	3
Filiados	4 304	90	177	1 137	776	1 661	307	145	11	-
Não filiados	7 050	467	643	2 420	1 195	1 941	285	95	1	3

Fonte: IBGE, 2002 – Pesquisa Sindical

Considerado o universo total de trabalhadores “na base”, ou seja, os que atuam em empresas ou atividades em que há sindicatos organizados na respectiva base territorial, o grau de representatividade é ainda menor: as centrais sindicais teriam a capacidade de representar, no total de trabalhadores do país, apenas 51% da força de trabalho, e a CUT, a maior central sindical do país, representaria, do total de trabalhadores, apenas **32%**, embora representasse **59,1%** dos trabalhadores com registro:

**Tabela 31 – Número de trabalhadores na base, urbanos e rurais, por filiação à central sindical e condição de registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – Brasil – 2001**

Central Sindical	Registrados	Sem Registro	Total
CAT	271.511	58.130	329.641
CGT	771.351	303.947	1.075.298
CUT	12.453.296	4.804.532	17.257.828
FS	5.371.627	749.132	6.120.759
SDS	2.072.942	303.836	2.376.778
Outra	140.002	3.500	143.502
Filiados	21.080.729	6.223.077	27.303.806
Não filiados	20.609.800	6.150.709	26.760.509
Total	41.690.529	12.373.786	54.064.315

Fonte: IBGE, 2002 – Pesquisa Sindical

Segundo dados de 2007 do Ministério do Trabalho e Emprego, a filiação dos sindicatos de trabalhadores a centrais sindicais continuava minoritária: somente 45,06% são filiados a alguma central sindical. E, destes, 1.630, ou 48,25%, são filiados à CUT, 20,52% à Força Sindical, e 15,53% à Nova Central Sindical, fundada em 2005. Os demais 15,8% distribuem-se por 14 outras centrais sindicais. Com base em tais dados, não é difícil constatar a importância que teria, para essas entidades, a implementação de uma legislação que lhes assegurasse um maior respaldo institucional e legitimação enquanto interlocução *oficial* no sistema sindical, frente ao fato de que, até o final de 2007, apesar das demandas por uma reforma sindical que caminhe nessa direção, tais entidades não eram legalmente reconhecidas, nem detinham o mesmo *status* formal de representatividade que as Confederações de Trabalhadores estabelecidas no marco do regime sindical corporativo herdado do Estado Novo. No entanto, isso não tem impedido que, ao longo dos anos, as centrais sindicais sejam um importante instrumento de representação de interesses, tendo uma participação ativa e constante em instâncias neocorporativistas como os conselhos de políticas sociais já mencionados: entre as 13 entidades que participam de mais de cinco conselhos nacionais de caráter consultivo ou deliberativo, 3 são centrais sindicais (CUT, FS e CGT), enquanto apenas uma é confederação nacional de trabalhadores (CONTAG).

O IBGE apurou, ainda, a filiação dos sindicatos às entidades civis de maior importância no mundo do trabalho, voltadas para estudos, pesquisas e assessoria técnica nas questões relacionadas ao trabalho. Essas entidades são *associações de associações*, e não filiam pessoas físicas ou empresas, mas apenas sindicatos e suas entidades de grau superior. Assim, o IBGE apurou a filiação a entidades como o DIEESE, o DIESAT e o DIAP, deixando em aberto a possibilidade de registro de outras entidades.

O Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas – DIEESE, fundado em 1955 pelo movimento sindical brasileiro, é uma entidade civil sem fins lucrativos,

mantida pela contribuição das entidades sindicais filiadas, que desenvolve atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao trabalho e à organização dos trabalhadores. O Departamento Intersindical de Estudos da Saúde do Trabalhador – DIESAT, fundado em 1989, é uma entidade de assessoramento ao movimento sindical que atua na área de saúde do trabalhador, meio ambiente e saúde coletiva através de pesquisas, estudos, cursos de formação e fornecimento de informações sobre estes temas. O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, fundado em 1983, assessora o movimento sindical em sua atuação junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional e, excepcionalmente, junto às Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, no sentido de contribuir para a institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais dos trabalhadores. Entre outras funções, cabe-lhe prestar assistência às entidades sindicais no que diz respeito ao andamento das matérias legislativas e estudos legislativos, dizendo, do ponto de vista técnico, se atende ou não aos interesses dos trabalhadores, mas sem associar-se a qualquer partido ou representação parlamentar (FIGUEIRA, 1987:46)<sup>203</sup>.

Conforme o IBGE, em 2001 apenas 7% dos sindicatos de trabalhadores estavam filiados a alguma entidade civil. Destes, 5% são filiados ao DIEESE (619 sindicatos), 2% ao DIAP, 0,4% ao DIESAT e 0,4% a outras entidades civis. Em relação a 1992, o DIAP foi a entidade que teve o maior crescimento no número de filiados (26%), enquanto o DIEESE, mais antigo e com maior penetração no ambiente sindical, teve um crescimento de 5%.

Esses dados, porém, apontam para um baixo grau de utilização, pelas entidades sindicais, de instrumentos de assessoria e consultoria que, em suas atividades de *lobby*, poderiam fortalecer sua capacidade de articulação, informação e convencimento. Ao confiar majoritária ou exclusivamente na sua capacidade

<sup>203</sup> Para uma descrição do processo de criação do DIAP e sua atuação no período pré-Constituinte, ver FIGUEIRA (1987:46-47).

de articulação e pressão, ou na sua *representatividade e legitimidade*, as entidades sindicais deixam de utilizar ferramentas que, comprovadamente, podem contribuir para uma ação mais organizada e efetiva no âmbito das suas relações com os poderes constituídos.

Todos esses fatores conduzem a um reforço das conclusões adotadas por ALMEIDA (1998), no sentido de que as entidades sindicais, no Brasil, não conseguem exercer poder de veto, permanecendo, muitas vezes, alheias ao processo decisório e ao debate e dependendo de canais de acesso estabelecidos por meio de instrumentos corporativistas ou neocorporativistas. Divididos e isolados, afirma ALMEIDA (1998:8), os sindicatos não conseguiram, ao longo dos anos 1990, fazer frente aos processos de privatização e reformas constitucionais e oferecer resistência eficiente, apesar da dimensão de seu corpo associativo, da força burocrática de sua organização e da capacidade de mobilização de seus líderes. Apesar das oportunidades de veto, ele não pode ser exercido pelas entidades sindicais, *porque os arranjos institucionais e, sobretudo, a distribuição de preferências entre e dentro das instituições políticas relevantes não criaram as condições apropriadas para isso.*

Para que tal situação se altere, é necessário que oportunidades institucionais sejam construídas e implementadas, o que reforça, em certa medida, a tendência a que as relações sindicato-governo sejam mediadas pelo paradigma neocorporativista, o qual, segundo OLIVEIRA (1998:28), já não é mais visto como um obstáculo à prática sindical.

Um exemplo histórico dessas oportunidades foi a criação das câmaras setoriais, objeto de exame, entre outros, por ARBIX (1996, apud TAKAGI, 2004), criadas ao final da década de 1980 visando a elaboração e execução de políticas públicas setoriais por meio de mecanismos de negociação e concertação de interesses. Essas câmaras foram concebidas, inicialmente, por meio do Decreto nº 96.056, de 19 de maio de 1988, que reformulou o Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI como órgão res-

ponsável pela formulação da Política Industrial do País, e criou uma Comissão Consultiva, composta por cinco representantes da sociedade civil ligados à indústria, designados pelo Presidente da República, com a finalidade de propor medidas relativas à política industrial. O Presidente do Conselho deveria instituir “câmaras setoriais constituídas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada”, para elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados. Tais câmaras, porém, não contavam com a previsão de participação dos trabalhadores, e sua implementação, em 1989, se deu, essencialmente, com vistas ao controle da inflação.

Em 1991, contudo, no mesmo contexto inflacionário, agravado pela recessão econômica, a Lei nº 8.178, de 1º de março, estabeleceu, no seu artigo 23:

*Art. 23. Serão constituídas, no prazo de trinta dias, câmaras setoriais destinadas a analisar a estrutura de custos e preços em setores e cadeias produtivas específicas para assessorar o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento no monitoramento da flexibilização de preços.*

*§ 1º As competências e a abrangência das câmaras setoriais serão definidas pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento.*

*§ 2º As câmaras serão compostas por membros designados por portaria do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, representantes:*

*a) do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;*

*b) dos empregadores dos respectivos setores produtivos;*

*c) dos trabalhadores dos respectivos setores produtivos ou das entidades sindicais nacionais.*

Assegurava-se legalmente, assim, a participação dos trabalhadores nas referidas comissões, e sua implementação se deu não mais com o foco, apenas, no controle inflacionário, mas com vistas a promover acordos buscando caminhos para superar a crise do setor industrial, sob a coordenação da Secretária de Po-

lítica Econômica do Ministério da Fazenda, Dorothea Werneck (TAKAGI, 2004:24). Segundo Arbix, o surgimento dessas câmaras de deu em função da falta de capacidade do governo Collor de assumir seu papel dirigente na sociedade, quando as forças do mercado acentuavam ainda mais a crise da indústria, e porque diversos segmentos do setor industrial demonstravam capacidade de organização, de articulação e representação de seus interesses (ARBIX, 1996, apud TAKAGI, 2004:25). Chegaram a ser instituídas e instaladas 25 Câmaras Setoriais, indo de setores como brinquedos e indústria naval a bens de capital e máquinas agrícolas.

O mais eloquente desses mecanismos foi a Câmara Setorial do Setor Automotivo, implementada entre 1992 e 1993, que permitiu ao sindicalismo, particularmente os sindicatos ligados à CUT, discutir políticas industriais de porte nacional, com efeitos sobre ganhos salariais no setor e redução do nível de desemprego.

Segundo ARBIX (1996, apud TAKAGI, 2004), as decisões da câmara setorial do setor automotivo foram fruto de uma negociação altamente politizada, principalmente porque suas decisões se basearam em um “intercâmbio de legitimações”, que fortalecia as três partes do arranjo. Além disso, envolveram “trocas políticas”, como a redução dos conflitos, afetando as relações de trabalho e alterando o relacionamento no interior das grandes unidades fabris (ARBIX, 1996, apud TAKAGI, 2004).

A partir de 1995, essa experiência foi interrompida, e a câmara automotiva foi gradativamente esvaziada de suas atribuições, assim como as demais, em face do descaso do Governo e os conflitos de interesses entre diferentes órgãos, como o Ministério da Indústria e Comércio e o Ministério da Fazenda (TAKAGI, 2003:27). Contudo, a experiência permitiu o surgimento de nova forma de atuação sindical que representou uma mudança significativa e o emprego da negociação em situações onde, até então, havia somente o conflito. Essa nova forma de atuar incentivou a participação direta dos representantes dos trabalhadores na

elaboração e alteração dos processos produtivos e da organização do trabalho, apontando, ainda que em um espaço geográfico delimitado – a região do ABC paulista, onde estava concentrada a indústria automobilística – para a “construção negociada de novas relações de trabalho e de políticas industriais” (ARBIX, apud TAKAGI, 2004).

Trata-se de uma experiência que, como destacam Rua e Aguiar (1995:266), adotado para incorporar os atores privados ao processo decisório, configurava um arranjo tipicamente neocorporativo. No mesmo sentido, TAKAGI (2004:17), considera que as relações neocorporativas entre o Estado e determinadas organizações com acesso privilegiado foi fundamental para moldar políticas em alguns complexos produtivos, destacando-se o papel do Estado nesse processo.

Instituições como as câmaras setoriais têm uma importância significativa no sentido de permitir a superação ou redução de assimetrias nos canais de acesso dos trabalhadores ao processo decisório governamental, servindo como mecanismo complementar à atuação de suas representações nos demais processos de *lobby*, mas a partir da perspectiva da concertação, e não do conflito.

No entanto, trata-se de somente uma das formas pelas quais os sindicatos têm-se inserido no processo decisório governamental enquanto grupo de pressão. A participação sindical no âmbito de outras formas de representação neorporativistas, como os conselhos, foruns e outras formas de participação tem permitido, de certa maneira, *compensar* a baixa representatividade e capacidade de mobilização das entidades sindicais, ampliando seus canais de acesso e possibilidades de participação nas arenas decisórias, particularmente num contexto político em que essa representação é reconhecida e estimulada pelo Governo, como vem ocorrendo nos últimos cinco anos no Brasil.

Essas possibilidade, porém, vem-se dando de forma não regulamentada, o que tem levado ao surgimento de demandas

de reformas na estrutura sindical que permitam assegurar o reconhecimento das centrais sindicais e ampliar o seu papel institucional como representação dos interesses dos trabalhadores.

## 6.2. O empresariado como grupo de pressão

Em contraposição ao *lobby* dos trabalhadores, destaca-se, na análise dos grupos de interesse, a organização e atuação do setor empresarial, cujas características são bastante diferenciadas, a começar pela perspectiva de poder e influência e assimetria de recursos financeiros, já apontada por OFFE (1984).

Como alerta WALKER (1983), diversos autores argumentam que a divisão no seio do sistema político estadunidense é a disputa entre os elementos sociais organizados em torno da comunidade de negócios e aqueles organizados em torno do governo e das organizações não lucrativas no setor público.

Assim, afirma WALKER (1983:392), para autores como Schattschneider, haveria dois setores no mundo dos grupos: um compreendendo os interesses comerciais na sociedade, em defesa de si mesmos contra as instruções governamentais ou buscando assistência governamental; e o outro composto tanto pelos provedores como pelos recebedores de serviços públicos, em busca de aumento nos investimentos públicos em atividades como educação, saúde, culturais e outras que, na sua crença, não poderiam depender da economia de mercado. Os empresários, no entanto, são favorecidos pela posse, conforme destacam OFFE e WIESENTAL (1984:6), de diferentes formas de ação coletiva (a própria firma, a cooperação informal e a associação dos empregadores ou de empresas), o que lhes permite buscar uma posição melhor do que a dos trabalhadores.

No que se refere à importância da *membership* e da condição especial dos seus integrantes como atores políticos na busca de influência, Lindblom dedica, em *O Processo de Decisão Política* (1981), especial atenção à atuação dos homens de negócio como grupo de interesse. Para Lindblom, os homens de negócio cons-

tituem uma elite que desempenha funções públicas importantes, apesar de não serem funcionários do governo: distribuem recursos, o desenvolvimento dos investimentos, a organização da força de trabalho, e muitas outras funções públicas, mas não governamentais, dependem de suas decisões. Por outro lado, os funcionários governamentais não somente têm consciência desse fato, como também das repercussões negativas que essas decisões podem acarretar ao governo, como a desordem econômica, convulsões e conflitos sociais caso o funcionamento do mercado não seja satisfatório.

Essa relação simbiótica é o que faz os governos tentarem atender aos empresários, concedendo-lhes não tudo o que pedem, mas o que necessitam para assegurar o funcionamento lucrativo das empresas, o que leva, de fato, a um “controle” do processo decisório político por elas. Esse controle se dá por meio da concessão de direitos especiais de consulta e de participação na formulação das políticas, atribuindo-se a essas empresas e seus “gerentes” uma posição privilegiada no jogo do poder que condiciona a decisão política, assegurando precedência às suas necessidades em relação às demandas dos cidadãos canalizadas pelos partidos, as eleições e grupos de interesse (LINDBLOM, 1981:66-67). Há, segundo Lindblom duas categorias de vantagens concedidas aos empresários: as concessões por meio de políticas substantivas de apoio aos negócios, como as políticas tributárias, e os arranjos que permitem aos mesmos participar direta e explicitamente do processo decisório político. Essa segunda forma ocorre, por exemplo, quando os empresários são autorizados a vetar nomeações para certas funções com poderes regulatórios, ou quando grupos consultivos empresariais funcionam associados a órgãos do governo.

Podem, ainda, receber autoridade formal em algum campo, como a necessidade de aprovação de determinado regulamento, ou nomeação, por associação de classe. Esses privilégios, porém, não são concedidos pelo governo, segundo Lindblom, a nenhum outro grupo de cidadão. Para Lindblom, os homens de negócio

participam de atividades políticas, ingressando nos partidos e grupos de interesse e outros mecanismos eleitorais como uma forma de suplementação aos controles que já exercem em função de sua posição privilegiada junto ao governo; usam essa participação para fortalecer, eleitoralmente, essa posição privilegiada, para que os controles eleitorais beneficiem as políticas que defendem usando meios mais importantes. Para tanto, os empresários se unem aos funcionários governamentais, para apresentar as demandas do setor como razoáveis, e com esse apoio, conseguem legitimá-las como inevitáveis ou indispensáveis à saúde da economia. Em consequência desses distintos meios e canais de acesso, os empresários se tornam os cidadãos mais ativos, e as empresas se transformam nas organizações privadas de vida mais ativa, contribuindo para fundos de campanha e trabalhando em favor de grupos de interesse, envolvidos numa disputa, enfim, pela “liderança do Estado” (LINDBLOM, 1981:72). Além dos recursos econômicos, os empresários e seus grupos de interesse contam também com fundos “públicos”, oriundos de suas receitas – no sentido de que são resultantes de atividades de interesse público –, com a existência de organizações estruturadas (toda empresa é um grupo de interesse), e, finalmente, *do acesso diferenciado e privilegiado* às autoridades governamentais, com as quais têm encontros rotineiros e frequentes, que os convocam para pedir informações e conselhos, e que lhes asseguram *portas abertas* para atuar em atividades típicas de grupos de interesse. Os homens de negócio têm, assim, expressivas vantagens em relação aos demais grupos de interesse, no que se refere ao exercício da influência sobre o processo decisório político.

Offe e Wiesental salientam a visão de Lindblom relativamente ao tratamento diferenciado dado pelo Estado aos empresários, que são chamados a participar, ainda, em consequência do caráter público das funções exercidas pelo capital no sistema capitalista, o que torna *aconselhável aos Governos prestar especial atenção ao que os homens de negócio têm a dizer* (1984: 79). Na visão dos autores, todo o relacionamento entre capital e Es-

tado está montando não em torno do que o capital *pode fazer politicamente*, mas sobre o que o capital *pode recusar-se a fazer*, em termos de *investimentos controlados pela empresa individual*" (idem:80). Daí, comparativamente aos sindicatos de trabalhadores, os empresários e suas associações podem manter um padrão de comunicação distinto, em que as comunicações são *publicamente menos visíveis, mais técnicas, mais universais e negativas* (advertindo o Governo contra decisões e medidas imprudentes, irrealistas e inoportunas).

É fácil, a partir dessa análise, constatar que essa condição diferenciada, particularmente no contexto comunicacional das atividades de *lobby*, abre um espaço consideravelmente maior à atuação dos grupos de interesse empresariais, que, em função dos canais de acesso privilegiados de que costumam dispor, podem, com menor esforço e menor visibilidade, introduzir suas pretensões na agenda governamental, ou exercer sobre ela um poder de veto conforme seus interesses.

Graças a tais recursos de poder e meios materiais, a forma de atuação do *lobby empresarial* é, ainda hoje, compatível com a descrição oferecida por Key:

*"To gain public favor business associations and corporations employ in large number public-relations experts, those masters of the verbal magic that transmutes private advantage into the public good. While propaganda to win friends for specific legislative proposals or to make enemies for schemes opposed by business is important, of more fundamental significance is the continuing propaganda calculated to shape public attitudes favourably toward the business system as a whole or toward particular types of business. The assiduous dedication of effort to the capture of public favor lays a foundation of good will on which business groups may build in their attempts to obtain particular legislation or to obstruct undesired governmental actions"* (Key, 1964:91-92)

O depoimento de Joan Claybrook, Presidente do *Public Citizen*, é bastante eloquente quanto ao poder do *lobby* empresarial, apontando, ainda, para o volume de recursos ao seu dispor:

*There may be only 60 percent of the lobbyists registered who represent corporations, but it's 99 percent of the money. And so, the number of lobbyists is important, but the amount of money is huge. **Maybe it's 95 percent of the money**, but it's most of the money. We're very lucky that in the last 30-40 years, the number of public interest lobbyists has grown astronomically, but it's still a small pittance compared to the corporate lobbyists, both because they're fewer in numbers and because they don't have the money to do the kinds of lobbying that the corporations do. For example, the pharmaceutical industry spent \$180 million on lobbying in a two-year period. One-hundred eighty million dollars! Think of what that could pay for in our society.<sup>204</sup>*

Com efeito, os indicadores da presença do *lobby* empresarial em Washington são expressivos, demonstrando não somente a importância que os homens de negócio dão à defesa dos seus interesses, como a intensidade com que exercem essa atividade. Empresas e grupos empresariais que, até há poucos anos, negligenciavam a necessidade do *lobby*, como a *Microsoft*, hoje mantêm grandes estruturas e contratam empresas especializadas, mobilizando uma legião de *lobby agents* em defesa de seus interesses<sup>205</sup>.

BRASHER e LOWERY (2006), analisando o comportamento dos *lobbies* empresariais com base em dados apurados nas *comunidades de lobby* de estados norte-americanos, constataram que o número de organizações de *lobby* existentes numa determinada comunidade não está correlacionado com a *atividade política* dessas entidades. Assim, exemplificando com base no caso da Califórnia, uma das mais densas comunidades de *lobby* dos EUA, medida pelo número de entidades de *lobby* registradas,

<sup>204</sup> CLAYBROOK, Joan. Politics and the Money System. Apresentação no Fórum "Lobbying Ethics" promovido em 24 de outubro de 2002 pela Georgetown University, Washington-DC, USA. Disponível abril de 2006 em <http://woodstock.georgetown.edu/publications/report/r-fea72.htm>.

<sup>205</sup> Em 1998, a *Microsoft* despendeu nada menos do que US\$ 2,12 milhões em *lobbying*, contratando 9 empresas; em 2000, o gasto atingiu US\$ 6,36 milhões, com 15 empresas contratadas (LOWERY e BRASHER, 2004:85). A *Cisco Systems*, gigante do setor de tecnologia, ampliou sua dotação para o *lobby* de praticamente inexistente em 1997 para US\$ 420.000 um ano depois, enquanto a *America On Line* triplicou seu orçamento, que passou para US\$ 1,3 milhões (RAUCH, 1998:92).

constata-se que *menos de 0,5%* das 50.000 indústrias sediadas naquele Estado exerceram, em 1997, alguma atividade de *lobby* junto à legislatura estadual, e que essa situação no tocante ao *lobby* direto não foi compensada pela atividade política através de associações empresariais. Em Washington, segundo a pesquisa realizada pelos Autores, a situação se repete: o número de organizações registradas é menor do que o triplo da *comunidade de lobby* da Califórnia (dados também relativos a 1997), enquanto o número total de organizações que efetivamente atuam é apenas pouco maior do que a população total daquela comunidade.

Por outro lado, embora seja de se esperar que grandes empresas sejam propensas ao *lobby* em taxas superiores à de pequenas ou médias, constaram os Autores, com base em dados apurados a partir dos registros do Senado Federal decorrentes do *Lobbying Disclosure Act of 1995* relativos a 2004, que mesmo as de muito grande porte não exercem essa atividade – como é o caso da Microsoft, que até meados da década de 1990 não defendia seus interesses por meio de *lobbies*.

No entanto, o engajamento em atividades de *lobby* pelas empresas é influenciado pela abrangência de seus interesses, de modo que aquelas que têm maior diversidade de interesses tendem a atuar mais incisivamente, e investem maior volume de recursos nessas atividades. Também foi identificada correlação entre concentração econômica e atividade de *lobby*: quanto menos competição e mais concentração, maior é a propensão de uma grande empresa a investir em atividades de *lobby*. O nível de influência dos *lobbyists*, assim, é proporcional à diversidade de interesses que essas empresas buscam defender, e, nessa medida, aos recursos que despendem – tempo e dinheiro – para atingir seus objetivos, sejam eles na arena legislativa ou executiva.

Essas características podem ser consideradas comuns aos dois países objeto desta Tese. A superioridade da influência do *lobby* empresarial, e de seu nível de organização, em comparação com os demais segmentos sociais, pode ser considerada uma consequência da estrutura capitalista de ambos os países. No

Brasil, porém, em face do modelo econômico e do maior grau de intervenção do Estado na economia, as relações do setor empresarial com os políticos e burocratas ocorrem de forma distinta da que se dá nos EUA, onde há uma pressão mais significativa no sentido de *impedir* a intervenção estatal e a aprovação de leis contrárias ao interesse empresarial, mais do que obter políticas a seu favor.

No Brasil, onde a cultura política não se desenvolveu segundo a perspectiva pluralista, a atuação dos empresários como grupo de interesses tem características próprias. O padrão de comportamento não foi moldado pela transparência ou pelo uso de mecanismos institucionais para a defesa de interesses. O empresariado valeu-se, historicamente, de uma enorme facilidade de acesso, viabilizada pela construção, ao longo de décadas, de um padrão tecnocrático de relacionamento com a máquina pública, cujo grau de autonomia, até recentemente, dispensava maiores preocupações com a articulação de interesses numa arena política pluralista.

Por outro lado, o sistema de representação corporativa também relegou a um plano inferior o desenvolvimento de uma estrutura de representação de interesses do empresariado junto às instituições governamentais, negligenciando-se a interlocução desse setor com o Poder Legislativo. DINIZ e BOSCHI (2000) consideram, ainda, que, independente do regime político em vigor, a atuação do empresariado desenvolveu-se, de forma pragmática, através do privilegiamento das organizações representativas de seus interesses e do acesso direto ao aparelho burocrático estatal, secundarizando-se o papel dos partidos políticos em sua estratégia de relacionamento com o Estado.

Uma peculiaridade do sistema de representação de interesses no Brasil diz respeito à existência dos “sindicatos patronais”, que são a contrapartida no regime de representação corporativa instituído desde a década de 1920 aos “sindicatos dos empregados” ou trabalhadores. Apesar de, segundo Schmitter, o número de sindicatos ter crescido expressivamente, acompanhando,

numa intensidade menor, o aumento do número de sindicatos de trabalhadores, a densidade dessas representações é inferior. Uma explicação possível, segundo Schmitter, seria a existência e emprego de canais alternativos tanto formais quanto informais para a representação de interesses, os quais não estão disponíveis para os trabalhadores (SCHMITTER, 1971:162).

MANCUSO e OLIVEIRA (2006:151-155), analisando a articulação política do empresariado no Brasil, apontam a recorrência de uma série de estudos segundo os quais o empresariado brasileiro é politicamente débil e incapaz de atingir consensos em torno de objetivos comuns. Entre os autores mencionados, destaca-se Doctor (2002:89, apud MANCUSO e OLIVEIRA, 2006), para o qual *“o calcanhar de Aquiles do empresariado brasileiro é a desunião”* (Doctor, 2002: 89). A constatação desta fraqueza, conforma Mancuso e Oliveira, destaca uma *“incapacidade crônica de ação coletiva”* cuja causa estaria na *configuração do sistema de representação de interesses, caracterizado por fragmentação excessiva e pela falta de representatividade das associações de maior abrangência.*

Nessa avaliação, o corporativismo é visto como o maior responsável por essas duas características, e um de seus pilares, a unicidade sindical, que consiste em atribuir a um único sindicato patronal o *status* de mediador oficial dos interesses das empresas que realizam atividades econômicas idênticas, similares ou conexas, que constituem uma mesma categoria econômica, estaria associado a essa baixa capacidade de articulação. Segundo Mancuso e Oliveira,

*dividido pela miríade de organizações que formam o sistema de representação de interesses (principalmente as organizações da estrutura corporativa – sindicatos, federações e confederações; mas também as organizações da estrutura extracorporativa – as associações setoriais), o empresariado mostrar-se-ia incapaz de construir consenso em torno de um programa comum e de atuar unido pelo sucesso desse programa.*

Embora essa tendência centrífuga pudesse ser contrabalançada pela atuação das associações empresariais de maior

abrangência como as federações e confederações, na visão dos autores isso não ocorre, dada a baixa representatividade dessas entidades do sistema corporativista, as quais, em vista das práticas que prevalecem no seu interior, distorcem a importância relativa dos diversos segmentos empresariais, exagerando a importância dos segmentos menos relevantes e atenuando a importância dos segmentos mais expressivos. Essa distorção exerceria um efeito direto e negativo sobre a representatividade dessas entidades, afetando a seleção das lideranças – que acaba recaindo sobre empresários de menor porte, provenientes de regiões de menor grau de desenvolvimento, em vez de incidir sobre os principais empresários das regiões mais desenvolvidas do país.

Assim, afirmam Mancuso e Oliveira, *como as associações de maior abrangência não representam com fidelidade o conjunto do empresariado, elas não têm condições de ser um instrumento adequado para engendrar uma ação coletiva conseqüente em favor dos objetivos que unificam a classe*. A falta de representatividade dessas entidades acarretaria, dessa forma, a debilidade política do empresariado no país. Por outro lado, a fragmentação excessiva inviabiliza a ação conjunta em torno de objetivos comuns, enquanto, devido à baixa representatividade, atribuída pelos autores ao corporativismo, as associações empresariais de maior abrangência são incapazes de organizar a ação coletiva.

Contudo, a partir do exame da atuação de uma associação corporativa de nível superior – a Confederação Nacional da Indústria – CNI<sup>206</sup>, criada em 1938 – nos anos de 1990, Mancuso e Oliveira (2006:168) destacam que, a partir dessa década, o empresariado brasileiro se empenhou num notável processo de organização e mobilização, no qual aquela entidade exerceu uma importante função de liderança, com desdobramentos em várias frentes e agendas legislativas, inclusive no plano internacional. Esse resultado, na avaliação dos autores, “*decorreu da*

---

<sup>206</sup> Sobre a organização da CNI e sua atividade como grupo de interesse no período recente, ver também Mancuso, 2004.

*confluência de um processo de natureza econômica, que erigiu a competitividade em meta prioritária das empresas, e um processo de natureza política, com a atuação de lideranças que ajudaram a deflagrar e a sustentar a ação coletiva*”, e sua ocorrência não dependeu de mudanças significativas no modelo de funcionamento do sistema corporativista de representação de interesses. No entanto, a mudança de contexto, decorrente da abertura econômica que gerou um ambiente empresarial mais competitivo, atuou como fator indutor da mobilização em relação ao tema do custo Brasil, levando as estruturas corporativas a tornarem-se capazes de assumir o papel do empreendedor político, usando para isso os recursos oriundos dos pilares tradicionais do sistema corporativo, particularmente os recursos financeiros oriundos da contribuição sindical compulsória.

A partir daí, como principal *lobby* do setor empresarial, a CNI tem investido na relação com o Legislativo. Desde 1967, a entidade mantém no Congresso Nacional um grupo de acompanhamento legislativo, e sua Unidade de Assuntos Legislativos tem 21 técnicos que monitoram cerca de 2 mil projetos de lei que interferem diretamente no dia-a-dia das indústrias, em áreas como meio ambiente, contratos, tributos, relações com o trabalhador e com o consumidor. Diversamente do que acontecia nos anos 1950, quando lideranças industriais se lançavam em carreiras políticas parlamentares sem o suporte institucional, desde 1982 vem ocorrendo uma “simbiose” entre a entidade e o Parlamento, com a simultânea ocupação pelo seu então Presidente, Albano Franco, do mandato de Senador e Deputado Federal, situação que se seguiu com a eleição sucessiva de seus presidentes Moreira Ferreira e Armando Monteiro Neto para Deputado Federal. A partir de 1995 a entidade passou a investir em uma estratégia menos *personalista*, ou *menos dependente* da capacidade de atuação político-parlamentar de sua maior liderança<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Não se trata, todavia, de um fenômeno inédito a participação de “representantes” do empresariado no Congresso Nacional. Segundo Diniz e Boschi (2000), no período 1946-1967, nada menos do que 1.672 empresários (considerados tanto empresários

Desde 1996, a CNI edita, anualmente, a *Agenda Legislativa da Indústria*, documento que, segundo a entidade, *se consolidou como um instrumento de diálogo da indústria com os Poderes Constituídos, especialmente o Congresso Nacional* e que traduz os interesses do setor no que se refere às proposições em tramitação no Congresso e que têm, na sua avaliação, maior capacidade para incrementar ou reduzir a competitividade das empresas brasileiras, externando a posição da entidade sobre as propostas legislativas. A Agenda, segundo a CNI, é elaborada a partir de ampla consulta às federações e associações de indústrias de âmbito nacional, e *expõe o pensamento do setor, na forma de teses, conceitos e prioridades, retratando “a prioridade e a linha de conduta do setor industrial ante os temas em discussão no Congresso Nacional”*. O número de entidades que participam da elaboração tem crescido ao longo dos anos: em 1996, a tarefa foi conduzida isoladamente pela CNI; em 1997, 27 Federações se uniram a ela na tarefa; a partir de 2001, outras organizações passaram a participar, alcançando, em 2005, 50 entidades. Em 2006, participaram da elaboração do documento 72 entidades, entre federações, sindicatos e associações empresariais; em 2007, 69 entidades participaram<sup>208</sup>. São, então, “eleitos” os principais projetos a serem acompanhados e incluídos na Agenda Legislativa da Indústria, garantindo a transparência e objetividade do *lobby* da entidade.

Outra entidade que atua de forma estruturada, embora seguindo padrão distinto, mas igualmente profissional, é a Confederação Nacional da Agricultura- CNA. A agenda legislativa é responsabilidade do Departamento de Comunicação, que abrange desde assessoria de imprensa até o fornecimento de estudos e boletins técnicos a parlamentares. Além de utilizar seu departa-

---

do setor industrial e financeiro quanto as demais categorias) exerceram mandatos parlamentares. Entre 1968 e 1987, esse número foi ainda maior (1984) e, desde 1987 até 1999, outros 1.504 empresários assumiram mandatos parlamentares. Na 53ª Legislatura, segundo o DIAP (in Costa e Queiroz, 2007:23), estão presentes 182 empresários, contra 111 na 52ª e 143 na 51ª, revelando, assim, a constância dessa representação.

<sup>208</sup> Cfe. Mancuso e OLIVEIRA (2006) e CNI (2006 e 2007).

mento técnico para a produção de informações, avaliando projetos ligados a financiamento, previdência, comércio exterior e outros, a CNA atua numa coalizão com a Organização das Cooperativas Brasileiras –OCB e a Sociedade Rural Brasileira – SRB e, juntas, mantêm um fluxo contínuo de informações a deputados e senadores. Essa coalizão tem contribuído para auxiliar os membros da *Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária*, maior bancada suprapartidária do Congresso, que opera em sintonia com a entidade, se organizem em subgrupos, debatendo temas específicos.

Essa postura tem-se refletido, também, na atuação recente das organizações de interesses empresariais no Brasil, com o surgimento e fortalecimento de novos atores, havendo indícios de uma modificação no padrão de organização e de comportamento dos *lobbies* empresariais, a partir de uma perspectiva mais profissional. Além dos aspectos institucionais, essa mudança se dá, ainda, sob a perspectiva comportamental, mediante a adoção de uma postura mais ativa, organizada e articulada.

Segundo DINIZ e BOSCHI (2000), trata-se de um quadro que vem se desenvolvendo desde o advento da Nova República, em 1985, a partir do qual o empresariado industrial torna-se mais visível em sua atuação política, assumindo um papel particularmente ativo, quer através de suas lideranças mais expressivas, quer através de suas entidades de cúpula como a FIESP, que já vinham passando pelo processo de renovação de lideranças identificado pelos autores desde o início dos anos 80.

No curso desse processo de renovação que, segundo DINIZ e Boschi, foi induzido pela ação do Estado nos anos 1990, lideranças históricas do empresariado, de alta visibilidade política nas etapas anteriores, foram desalojadas. A ação combinada do “*novo papel estratégico do Executivo e do Legislativo, juntamente com as características do processo econômico no plano mais global*” levaram ao desaparecimento de empresas e setores em vários ramos da produção, e ao deslocamento de outros tantos, além do surgimento de novos empresários que ganham súbita

projeção e expressividade. Segundo os autores, além das mudanças na estrutura produtiva, ocorreu desde a década de 1980 uma *desorganização da estrutura de representação de interesses do empresariado, já por esta altura, tipicamente fragmentada, dual e setorializada*, cujo momento decisivo ocorreu com o governo Collor, quando foram *eliminados os espaços de negociação corporativa no interior do aparelho executivo do Estado*. Esse fato, segundo Diniz e Boshi, foi acompanhado por um incremento da atuação do setor privado junto ao Legislativo, observando-se a revalorização da atuação na arena parlamentar com a eleição de inúmeros representantes das classes empresariais para postos legislativos. Verificou-se, ainda, a ativação da prática de *lobbies*, que durante o funcionamento do Congresso Constituinte, entre 1986/1988 e com a importância assumida pela atividade parlamentar no novo regime, veio a consagrar-se como um instrumento rotineiro de pressão (DINIZ e BOSCHI, 1989b apud DINIZ e BOSCHI, 2000).

Essas modificações levaram, finalmente, a uma flexibilização da estrutura corporativa pela criação de canais alternativos dotados de maior autonomia, supletivamente à estrutura tradicional. Segundo esses autores, *verificou-se ainda um esforço de modernização das organizações corporativas tradicionais, quer das federações, quer da Confederação Nacional da Indústria (CNI)*, implicando em maior representatividade e capacitação técnica dessas entidades, sobretudo tendo em vista o enfrentamento do movimento sindical. Assim, surge na arena política empresarial entre fins dos anos 80 e início dos anos 90, um novo tipo de organização, como o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e o Instituto Liberal, as quais, embora não diretamente voltadas para a representação de interesses, propõem visões alternativas que contemplam desde a redefinição do papel do empresariado no processo de desenvolvimento do país, até, em alguns casos, a proposta de elaboração de um projeto nacional (DINIZ e BOSCHI, 2000).

Com o retorno à democracia e, sobretudo após a Constituição de 1988, consideram os autores que houve uma diversificação dos canais de acesso, e com a revitalização da arena congressual ocorreu um estímulo às atividades dos *lobbies* e grupos de pressão, inclusive por parte dos setores empresariais, o que, por outro lado, também pode ser associado a uma mudança de postura nas suas relações com o poder público.

Segundo reportagem publicada pela Revista Exame (PIMENTA, 2007), vem ocorrendo uma mudança no relacionamento entre empresários e políticos, cuja característica seria a de buscarem, de “maneira construtiva”, influenciar o Presidente da República, Ministros e legisladores por meio de reuniões que teriam como tema uma *extensa agenda de interesses do setor produtivo, pautada por temas como soluções para a infra-estrutura e a melhoria do clima de negócios no país*”.

Por meio desse tipo de acesso, entidades como a Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base – ABDIB apresentam aos interlocutores públicos diagnósticos sobre as deficiências da economia que acabam servindo de base para o próprio governo tomar decisões. Esse “novo estilo de pressão”, focado em questões relativas a investimentos, afirma Murillo de Aragão, substitui o antigo, caracterizado pela reivindicação de “facilidades”. Outra entidade que exemplifica o novo perfil é o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO, que defende a competitividade combatendo práticas como pirataria, sonegação e contrabando. São mencionados exemplos dessa interação *governo-lobbies*, como a elaboração de pareceres técnicos formulados por grupos de trabalho custeados pela ABDIB que subsidiaram decisões governamentais como a desoneração tributária sobre fundos de investimentos voltados para projetos de infraestrutura.

Outro aspecto é a profissionalização dessas entidades, com a modernização de seus estatutos e a contratação de executivos para administrá-las. Segundo Horácio Lafer Piva, ex-Presidente da Federação das Indústrias de São Paulo – FIESP e atual pre-

sidente da Associação Brasileira de Celulose e Papel, há um reconhecimento por parte do Governo da necessidade de ajuda oriunda do setor empresarial: *Isso abre uma porta para nós*, afirma o empresário.

Contudo, a presença das empresas no âmbito do sistema de pressão ainda não se dá de forma transparente: não há meios de se saber quem, quando e como está exercendo atividades de *lobby*, e os recursos que estão sendo despendidos com essas atividades. Embora se saiba que elas existam, e sejam necessárias, inexistem mecanismos de controle e publicidade, e o mercado de empresas de *relações governamentais*, ainda incipiente, continua operando sob a lógica do sigilo.

Nesse contexto, são raras as ocasiões em que as empresas admitem, publicamente, seu engajamento em atividades de *lobby*, como a Companhia Vale do Rio Doce. A empresa, preocupada com sua imagem junto aos membros do Congresso Nacional, passou a ver com maior atenção as propostas de revisão do processo que levou à sua privatização, e seus executivos têm buscado conversar com parlamentares, principalmente de esquerda, a fim de prestar esclarecimentos sobre suas atividades e seus compromissos com o desenvolvimento nacional (COSTA, 2007).

Em sua atuação como grupos de pressão, os empresários, isoladamente ou por meio de suas representações classistas, ainda apostam, majoritariamente, no seu poder econômico e na sua capacidade de construir e preservar canais de acesso privilegiado com as autoridades de maior poder decisório, embora cada vez mais estejam investindo em estruturas técnicas capazes de conferir-lhe o respaldo e a sustentação para as propostas que defendem. Nesse sentido, é possível concluir que haja uma tendência de aproximação entre os padrões de comportamento e atuação entre os *lobbies* empresariais brasileiros e aqueles que já se verificam nos EUA, conforme os dados apresentados por Schlozman e Tierney, reduzindo-se, nessa medida, a debilidade política antes mencionada.

Além disso, é significativa a presença das organizações empresariais nos conselhos de políticas públicas federais. Nada menos do que 20,73% do total das entidades que participam desses colegiados são vinculadas ao setor empresarial e patronal, número que se eleva quando consideradas as instituições classificadas sob outras rubricas, como “campo/ambientalistas” ou “outros”. E, entre as 13 instituições com participação mais ativa – acima de cinco conselhos – seis são representativas do setor empresarial, lideradas pela CNI, com participação em 13 colegiados. Finalmente, merece registro, uma vez mais, a forte presença de integrantes ligados ao empresariado no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

O empresariado é, portanto, um interlocutor privilegiado, e a existência desses canais de acesso é um mecanismo de reforço à sua atuação organizada no novo contexto antes evidenciado.

### 6.3. Considerações finais

A abordagem desenvolvida no presente capítulo permitiu identificar a relevância e as diferenças da atuação dos duas principais formas de representação de interesses presentes em economias capitalistas como o Brasil e EUA. No entanto, evidenciaram-se também as influências, em cada caso, das diferenças institucionais sobre a atuação desses dois tipos de representação. De um lado, numa sociedade e num sistema político em que a perspectiva pluralista é determinante, em contraposição à outra onde, ao longo de mais de oitenta anos, implementou-se um sistema de pressão em que o viés e os mecanismos de mediação corporativistas e neocorporativistas, como variáveis independentes, exerceram enorme influência sobre as práticas e a representatividade dos grupos de interesse.

Há, contudo, fortes semelhanças quando considerados os fatores que influenciam a atuação dos trabalhadores como grupo de interesse, particularmente o nível de fragmentação da representação sindical, as taxas de sindicalização e sua repre-

sentatividade. Em ambos os países, nota-se os efeitos – intensificados, nos EUA, pela legislação restritiva do exercício do direito de greve – da queda das taxas de sindicalização, fenômeno mundial que, no Brasil, manifestou-se com força até a primeira metade dos anos 1990. A recuperação recente, ainda que possa ser um sinal da maior capacidade de atuação das representações de trabalhadores, é ainda um dado a ser melhor analisado, particularmente quando considerados os ainda baixos índices de participação em centrais sindicais e de uso de instrumentos de assessoramento capazes de ampliar a eficiência do *lobby* dos trabalhadores, assim como o reduzido uso do poder de veto por essas representações.

No âmbito empresarial, a tendência verificada no Brasil é, inequivocamente, a de uma maior profissionalização do *lobby* empresarial, o que tende a aproximar o padrão de atuação dos interesses específicos – aqui entendidos em sentido amplo – daquele verificado nos EUA. Aos privilégios já existentes em ambos os sistemas de pressão – decorrentes das características desse segmento e dos instrumentos de ação coletiva ao seu dispor – acrescentar-se a uma capacidade maior de convencimento e influência, à medida que, qualificando-se a relação entre *lobbies*, políticos e burocratas pelo exercício de uma função informativa e comunicacional, menos oportunidades haverá para o exercício da influência mediante corrupção, cooptação ou práticas clientelistas como os “anéis burocráticos”.

Nesse sentido, parece razoável concluir que uma regulamentação das atividades de *lobby* poderá ser útil para tornar menos assimétricas as relações entre empresários e trabalhadores com os atores políticos e burocráticos, conferindo maior visibilidade e transparência à atuação de cada um desses segmentos, sem, todavia, impor-lhes restrições ou inviabilizar o exercício legítimo da influência ou impedir, por meio desses controles, a explicitação e superação dos conflitos na arena política.

Coleção de Teses,  
Dissertações  
e Monografias

de Servidores do Senado Federal

2015

Capítulo 7

**Processo Legislativo e  
funcionamento dos Grupos  
de Pressão no Brasil e  
Estados Unidos: abordagem  
comparada do contexto  
político-institucional**



## 7. Processo Legislativo e funcionamento dos Grupos de Pressão no Brasil e Estados Unidos: abordagem comparada do contexto político-institucional

Sendo a arena política no âmbito do Poder Legislativo extremamente relevante para a busca da influência nas políticas públicas no Brasil e Estados Unidos, o presente capítulo buscará analisar, de forma objetiva, as características dos respectivos sistemas representativos e processos legislativos e como, em cada caso, essas características propiciam oportunidades diferenciadas para a atuação dos grupos de interesse.

Abordar-se-á, ainda, a importância, em cada sistema político, das *bancadas suprapartidárias* como instrumento alternativo ao sistema partidário, e seu papel como forma de representação de interesses específicos.

Finalmente, será feita uma descrição e análise do processo orçamentário no Poder Legislativo no Brasil e EUA, como as características de ambos os sistemas servem aos grupos de interesses, e as medidas em curso, em cada país, com vistas à superação de gargalos institucionais que comprometem a sua transparência e efetividade.

### 7.1. Grupos de Pressão, Democracia representativa e processo legislativo no Brasil e EUA: alguns aspectos relevantes

Entender o funcionamento dos grupos de pressão no Brasil e nos Estados Unidos e os possíveis efeitos de uma legislação voltada à sua regulamentação requer, também, uma compreensão de alguns fatores das suas culturas políticas e dos seus sistemas político-eleitorais e do processo legislativo que é adotado em cada país, em decorrência desses sistemas.

A cultura política democrática, ou cultura cívica, é um tema de enorme complexidade, e não é propósito desta Tese aprofundar o seu exame. As obras de Gabriel Almond e Sidney Verba *The*

*Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Countries* (1963) e *The Civic Culture Revisited* (1980) e de Almond e Powell Jr. “*Comparative Politics*” (1966) são estudos indispensáveis ao entendimento teórico desse que é um dos tipos básicos de *cultura política*, conceito já esboçado na introdução desta Tese<sup>209</sup>.

A compreensão dessa cultura política é, porém, fundamental para que se possa considerar a natureza do sistema político e o comportamento dos atores – grupos de interesse, políticos e burocratas – em relação às instituições, em especial no caso dos EUA, visto que, conforme ALMOND e VERBA (1963), o desenvolvimento do governo democrático depende, mais do que da estrutura política e governamental, *das orientações que as pessoas têm em relação ao processo político*.

A relação causal entre cultura política e democracia, segundo ALMOND e VERBA, indica que, para que modelo democrático do Estado participativo se desenvolva, é preciso mais do que as instituições formais da democracia, mas, também, uma cultura congruente com ela. Conforme os autores, a menos que a cultura política seja capaz de sustentar o sistema democrático, as oportunidades para o seu êxito são escassas, embora sejam também relevantes as influências recíprocas entre a cultura política e a estrutura. Conforme STREET (1993, apud RENNÓ, 1998:76) existe uma relação de mão dupla e de causalidade cruzada entre cultura política e estrutura política, e a estrutura política é, simultaneamente, causa e efeito da cultura política.

Segundo KEY, referindo-se aos usos e costumes que fundamentam o sistema político estadunidense,

*The means for the development and maintenance of the customs of a people form an essential element of the political system, though their function as such is not often explicitly recognized. Politically relevant customs include a considerably wider range of behavior than narrowly*

<sup>209</sup> Além da resenha de RENNÓ (1998) sobre as contribuições de ALMOND e VERBA para a Teoria da Cultura Política e suas críticas, ver PATEMAN (1971) para uma descrição da origem do conceito e suas interpretações.

*political conventions. Thus, by custom the members of the electoral college cast their votes for the candidates named by the national convention of their political party. By custom Senators may invoke the right of 'senatorial courtesy' and cause the Senate to deny its consent to certain appointments by the President. Beyond such customs connected with the institutions of government are politically relevant attitudes shared by the mass of the people. Though such attitudes profoundly affect the actions of government, their identification presents no little difficulty. Important on the American scene are such attitudes as the disposition to compromise: the willingness to accept the outcome of elections; the insistence on 'fair' procedures, at least for those playing the game within the accepted limits; the tendency to frown on excessive and arbitrary authority; a comparatively weak sense of class identification together with a relatively strong sense of identification with the community as a whole; a moderate reverence for politicians. All such attitudes and the related customary behaviors may be regarded as equivalent to the political element of the anthropologist's concept of culture. (KEY, 1964: 12)*

Conforme evidenciado ao longo do Capítulo 4 desta Tese, os grupos de interesse têm um alto grau de envolvimento no processo eleitoral nos EUA, o que é uma característica inerente à estrutura político-partidária do país e do sistema eleitoral, onde o poder econômico tem forte influência no financiamento das campanhas. Ademais, o processo decisório governamental oferece múltiplos incentivos e oportunidades para o exercício da influência, ampliando ainda mais o poder dos grupos de interesse no *policy-making process*.

A dinâmica do acesso dos grupos no processo legislativo é enfatizada por TRUMAN (1971:321), em virtude da importância que o Poder Legislativo tem, nos EUA, como meio primário de efetuar mudanças na legislação. Essa característica o coloca como o maior foco da atenção dos grupos de interesse político, embora sua preocupação não seja, exclusivamente, com os temas legislativos. O grau de êxito no acesso à legislatura, no entanto, é diferenciado entre grupos: enquanto alguns são altamente efetivos, outros o têm negado, apesar de seus intensos esforços.

Essas diferenças de acesso podem ser explicadas por múltiplos fatores, entre esses as peculiaridades estruturais do go-

verno, a coesão do sistema partidário, a composição federativa do Senado, assim como a extensão geográfica do grupo, etc.

Uma característica que contribui para tanto é a periodicidade das eleições para as legislaturas. Os EUA têm um dos sistemas em que as eleições se dão com maior frequência, e de forma mais ampla em todo o mundo: no plano federal e nos Estados, os membros da Câmara dos Representantes são eleitos a cada dois anos, e perseguem, continuamente, a reeleição, sem limites quanto ao número de mandatos que podem exercer sucessivamente, embora em quinze Estados já existam limite máximos de mandatos consecutivos para o mesmo parlamentar. Assim, devem continuamente estar atentos às demandas do seu eleitorado, em cada distrito, e arrecadar recursos para campanhas, buscando preservar ou ajustar sua imagem e atuação às expectativas do eleitorado, além de preparar-se para enfrentar os desafiadores que, igualmente, iniciam suas campanhas com grande antecedência em relação à eleição para a legislatura seguinte.

Já os Senadores têm mandatos de seis anos, mas, a cada dois anos, renova-se um terço da composição do Senado. Assim, há coincidência, a cada quatro anos, com a eleição presidencial, o que impacta significativamente os resultados eleitorais, à medida que candidatos de um ou de outro partido podem ser beneficiados pelo ambiente da eleição presidencial. Os candidatos ao Senado costumam dedicar os últimos dois anos de seus mandatos à reeleição, especialmente visando a arrecadação de fundos, embora essa seja, frequentemente, uma preocupação que permeia todo o período do mandato.

A periodicidade das eleições e a duração dos mandatos no Legislativo têm, assim, uma importante influência, pois os deputados, a cada quatro anos, e os senadores eleitos em anos em que há eleição presidencial (dois terços do Senado), disputam suas reeleições “descasados”, o que incentiva, segundo TRUMAN, o “empreendedorismo” político, aumentando, assim, sua sensibilidade aos grupos de interesse.

Nos Estados, os Governadores têm mandatos de dois anos, igualmente, mas o Presidente da República é eleito a cada quatro anos, podendo ser reeleito para o período subsequente. Existem, ainda, inúmeros cargos para os quais são eleitos candidatos, inclusive no Poder Judiciário e no Ministério Público.

Por outro lado, o voto não é obrigatório, mas, para votar, é requisito o alistamento eleitoral, o que também propicia o exercício de campanhas visando a inscrição de eleitores para participarem do pleito, o que é uma das razões para a existência dos *political action committees*. Uma consequência desse fato é o baixo grau de participação dos cidadãos aptos a votar nas eleições, o que aumenta o peso proporcional de cada eleitor que decida participar do processo.

Finalmente, o processo eleitoral é centrado nos candidatos: não somente cabe a cada um decidir se irá ou não competir à eleição ou reeleição, como também arrecadar fundos para financiar a eleição, firmar alianças e levar aos seus potenciais eleitores a mensagem que melhor atenda aos seus anseios, à revelia da estrutura partidária, cuja influência é bastante reduzida nesse processo. Essa característica do sistema aumenta a vulnerabilidade ou dependência dos candidatos em relação aos apoios oriundos de grupos de interesse, os quais não somente atuam para recrutar candidatos, mas principalmente para assegurar que os seus aliados continuem na disputa pela reeleição, contribuindo para suas campanhas e influenciando na definição de suas plataformas de campanha.

Nas eleições para o Congresso, os grupos de interesse frequentemente empregam seus recursos e engajam-se em atividades eleitorais, com o propósito de assegurar a reeleição de parlamentares que os apoiem, mais do que apoiar novos candidatos para “substituir” opositores. Como registra Key, “*each group has its friends and allies in the Congress, men whose constituency and party connections dispose them generally favorably toward the group*” (KEY, 1964:133). Ao ajudar membros do Congresso a serem eleitos, esperam, por outro lado, estabelecer e fortalecer relações e, em troca, obter o retorno do investimento por meio do

apoio a suas demandas, na forma de ações políticas, assegurando o acesso a um posto de comando no poder institucionalizado.

Ademais, as coalizões construídas durante o processo eleitoral, envolvendo entidades de representação que apoiam os mesmos candidatos, contribuem também para que haja um fortalecimento dos vínculos e compromissos, reduzindo ainda mais o poder das lideranças partidárias sobre os membros do Congresso.

É comum, também, o apoio mediante o uso de canais especiais de comunicação, como *newsletters* e reuniões com associados dos grupos apoiadores, para que as mensagens e compromissos dos candidatos cheguem a um maior número de eleitores potenciais a um custo menor.

A fragmentação do sistema político, em virtude do regime federativo adotado, também contribui para que os grupos de interesse atuem de forma disseminada, o que, por sua vez, exige também regulamentações no plano estadual com vistas a disciplinar as atividades dos grupos e dos *lobbies*, o que gera a peculiar situação de, nos EUA, 49 Estados terem *leis de lobby* para sua regulação<sup>210</sup>. Assim, os canais de acesso construídos nas relações no plano estadual e municipal contribuem para fortalecer as relações no plano federal, à medida que os políticos eleitos nesses níveis venham a desenvolver carreiras políticas no nível federal, e mesmo contribuindo para que os recursos arrecadados nesses níveis possam abastecer campanhas políticas para cargos federais em eleições simultâneas.

Contribuições para campanhas políticas são, também, uma alternativa ou mesmo um requisito adicional, o que não necessariamente se traduz em influência no curso do processo legislativo, no qual se definem as políticas públicas e são convertidas em fatos e ações concretas as aspirações dos grupos de interesse, seja para obter a legislação correspondente aos seus objetivos, seja para *barrar* as iniciativas que os contrariem.

<sup>210</sup> Como veremos adiante, somente o Estado da Pensilvânia não tem, atualmente, por força de uma decisão da Suprema Corte estadual, uma legislação geral em vigor.

Essa capacidade de veto é potencializada por uma característica do processo legislativo no Congresso dos Estados Unidos: à medida que as eleições para a Câmara dos Representantes e parte do Senado se dão a cada dois anos, é também essa a periodicidade das Legislaturas. E, ao final de cada legislatura (ou *Congresso*), todas as proposições que não tenham sido aprovadas são arquivadas definitivamente, não importando o quanto tenham avançado em sua apreciação, cabendo apenas aos seus *sponsors* reapresentá-las, se reeleitos, na legislatura seguinte (GRIFFITH, 1985:54). Diferentemente, no Brasil, em que as legislaturas duram quatro anos, continuam em tramitação as propostas que tenham sido aprovadas por todas as comissões, ou já aprovadas em turno único, primeiro ou segundo turnos, ou que sejam oriundas de outra Casa do Congresso. As propostas arquivadas poderão ser desarquivadas dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontravam, mediante requerimento do seu Autor ou Autores.

Um episódio que demonstra a busca da situação de equilíbrio entre diferentes grupos e o uso do *poder de veto* no processo legislativo nos EUA foi o que ocorreu após a aprovação da Lei Taft-Harley, em 1947, que promoveu alterações profundas na legislação trabalhista e sindical. Após sucessivas investidas dos empresários, a lei finalmente aprovada impôs derrotas significativas aos trabalhadores, restringindo a atuação sindical, limitando o direito de greve e reduzindo direitos trabalhistas. Segundo Key (1964), após a derrubada do veto presidencial à Lei aprovada, os interesses organizados de ambos os setores criaram uma situação de impasse e obstrução recíproca das iniciativas contrárias, a fim de prevenir mudanças em favor de qualquer dos lados.

A estrutura e os procedimentos internos do Legislativo são pontos importantes para enfatizar o acesso ao processo decisório, particularmente o processo legislativo e o sistema de comitês. Truman destaca que a estrutura e as regras de procedimento não

são fatores neutros em relação ao acesso. Os procedimentos para escolha daqueles que irão exercer a direção e liderança no legislativo, baseados em critérios de senioridade, têm uma influência direta no tipo de acesso que os grupos serão capazes de alcançar, favorecendo os grupos mais solidamente estabelecidos como *constituents*, assim como aqueles com membros distribuídos de forma mais ampla entre os distritos eleitorais. Por outro lado, grupos que tenham acesso aos parlamentares que controlam a agenda de votações e a duração dos debates poderão influenciar mais eficazmente o programa legislativo, especialmente quando interessados em obstruir a aprovação de uma legislação.

No sistema dos EUA, qualquer membro da Câmara dos Representantes ou do Senado pode introduzir propostas legislativas elaboradas mediante consultas ou articulações com grupos de interesse e apresentar propostas de emendas nos comitês ou em plenário a fim de tornar uma proposta em tramitação mais palatável aos interesses de cada grupo, o que institui um importantíssimo meio para o exercício da influência, extremamente valorizado pelos grupos de interesse, conforme demonstrado por Schlozman e Tierney (1986).

Por outro lado, durante o processo de votação são fracas as influências de natureza partidária, inexistindo o instituto da fidelidade partidária ou mesmo lideranças fortes que possam constranger ou impor uma linha de atuação a cada membro do Congresso. A fragmentação da estrutura política, a ausência de correspondência entre as linhas hierárquicas formais e a realidade e o nível de autonomia dos diversos comitês da estrutura partidária tornam virtualmente impossível identificar padrões de comportamento, o que gera situações paradoxais: enquanto num estado ou distrito um partido atua como *representative* de um grupo, em outro pode ser o partido oposto; ou, por outro lado, os grupos de interesse podem apoiar diferentes partidos, em diferentes situações. Assim, é comum que uma mesma proposição seja patrocinada (*sponsored*) por parlamentares de diferentes partidos, simultaneamente, em ambas as Casas do Congresso.

Essa situação seria capaz de explicar, por exemplo, por que os grupos de interesse encontram diferentes graus de resistência a suas demandas nas duas Casas do Congresso e na Presidência, e por que os grupos atuam através de diferentes canais, aproveitando o mais receptivo (TRUMAN, 1971:275). Segundo Truman, os partidos nacionais e, em menor grau, os estaduais tendem a ser “ligas” pouco coesas de organizações locais, em lugar de estruturas unificadas e inclusivas. Partidos políticos descentralizados e indisciplinados também contribuem para ampliar o poder dos grupos. Por fim, o caráter particular dos partidos e suas disputas internas enfatizam relações paroquiais com os grupos de interesse, especialmente as dos membros do Congresso, tornando-os mais acessíveis aos grupos de interesse, especialmente aqueles que dispõem de maior poder econômico.

Além disso, no Senado dos EUA, cada Senador tem a prerrogativa de obstruir as votações, o que permite que, não havendo consenso ou acordo, geralmente resultante de processos de barganha (*log-rolling*), uma matéria possa ter a sua apreciação adiada por prazo indeterminado, o que acaba determinando a sua reapresentação a cada nova legislatura.

Um papel comumente exercido pelos membros do Congresso é, também, o de intervir junto ao Poder Executivo, seja junto ao Presidente ou Secretários de Estado ou dirigentes de agências governamentais e demais atores burocráticos, para obter tratamento favorável aos interesses de grupos específicos. Trata-se, igualmente, de uma importante moeda de troca, que se manifesta na influência sobre o processo decisório administrativo, e que implica em via de mão-dupla, à medida que também a burocracia e as agências governamentais têm interesses que, frequentemente, dependem do apoio e iniciativa dos membros do Congresso.

Também são cruciais, como destaca Truman, a habilidade e as qualificações dos líderes do grupo e seus agentes: esses fatores explicam a importância da experiência de ex-membros do Congresso que se engajam em atividades de *lobby*. Ex-Congres-

sistas, segundo Truman, são de grande utilidade para os grupos de interesse, não somente porque têm acesso aos plenários da *House* e do Senado, mas por suas conexões e seus conhecimentos sobre o modo de fazer as coisas acontecerem no Legislativo e em outras instituições. O mesmo vale para ex-dirigentes e executivos do governo: “*a man who has headed or has been an important policymaker or technician in an administrative agency has usually acquired the ingredients of access, particularly in dealing with that agency*” (TRUMAN, 1971:270-271).

Por fim, o sistema eleitoral se baseia, em grande medida, numa forma de disputa em que o vencedor leva tudo (*winner-takes-all*). Esse sistema tende a incentivar a formação de apenas dois partidos, uma vez que é eleito apenas um representante por distrito<sup>211</sup>, sendo vencedor o que tiver maior número de votos, não importa quantos candidatos ou partidos estejam em disputa. À medida que cada distrito oferece apenas uma vaga a ser preenchida, cria-se um forte incentivo a que os grupos engajem-se no processo eleitoral, propiciando uma maior influência nos resultados e, ao mesmo tempo, um maior nível de compromisso do eleito com os seus *constituents*.

Uma característica do sistema é a baixa taxa de renovação em cada distrito, com forte tendência à permanência do candidato que disputa a reeleição. No caso de uma disputa muito fragmentada, a eleição de um candidato pouco representativo tende a acarretar o desinteresse dos eleitores e a perda de legitimidade do eleito, dificultando, inclusive, a sua reeleição em pleito seguinte. Além disso, o sistema tende a empurrar para o centro a tendência ideológica dos partidos e candidatos, com vistas à atração do eleitor médio. Por fim, tende a gerar um sentimento de injustiça nos partidos minoritários, que serão, em regra, excluídos do sistema representativo (MORRIL, 2004:71). Em contrapartida, em pleitos

<sup>211</sup> Existem, ao todo, 435 Distritos, cada qual representando aproximadamente 600.000 habitantes. Desse modo, há 435 deputados eleitos em cada legislatura. No Senado, no entanto, a representação é por Estado, independentemente da população, totalizando 100 Senadores – 2 para cada Estado.

polarizados, o sistema permite que uma pequena mudança no número de votos possa influenciar fortemente o resultado do distrito em termos de representação partidária, já que o candidato eleito representa a totalidade dos votos do distrito.

Entre as formas de pressão, estão a análise do comportamento do parlamentar em votações de interesse do grupo e a informação aos membros do grupo sobre esse comportamento, a fim de influenciar seu comportamento eleitoral, o que tem particular eficácia no caso de grupos com grande número de membros. Segundo Key (1964, p.136), está implícita nas “importunações” de um lobista a ameaça de que sua organização, na próximas primárias ou nas eleições, trabalhe contra o legislador que não votar do modo correto.

No entanto, embora essa prática afete alguns votos, é duvidoso que tenha efeito importante, pois, como afirma Milbrath (1958, p.340), muito poucos grupos têm membros quantidade suficiente e tão disciplinados que sejam capazes de “entregar” uma quantidade significativas de votos numa eleição a qualquer candidato. Além disso, existe uma “compensação”, pois o comportamento que tira um voto pode trazer outro. Assim, a pressão eleitoral tem, como efeito principal, reforçar outras formas de pressão. Por outro lado, não é só o registro de votos do parlamentar que conta, mas seu comportamento como aliado ou oponente das medidas de seu interesse.

Latham, analisando o processo nos Estados Unidos, apontava, em 1952, algumas características que são, ainda hoje, válidas e comuns aos dois países, embora em graus distintos, os quais são decorrentes das diferentes características do sistema político de cada um:

*Democratic politicians must reflect the consensus, and most of the time of legislators and chief executives is spent in determining what the consensus is. There is no infallible signs, and the White House guess on the balance of power could have been wrong. Congressmen are vulnerable to particular pressures brought by powerful groups who hope to identify their particular group interest with the national interest, and the pressures of*

*these groups are acutely felt in the small constituencies at home. Beside this, Congressmen continually seek to forecast the reactions of incipient and unorganized groups which, although not immediately organized and aroused, might conceivably become so. **The President is generally less vulnerable to the direct pressures of organized groups because his constituency is national and not local;** and for pressure groups to defeat him requires an expenditures of effort and money sometimes out of keeping with the value of the prize which this efforts win. But he is not less responsive than the Congressmen in his anticipation of the reactions of incipient and unorganized groups. (Latham, 1965:225). (grifamos)*

A maior diferenciação, que se reflete no grau de sensibilidade às demandas dos grupos de interesse, é resultante do modelo adotado, em cada país, para efetivar o princípio da separação dos Poderes. Uma característica essencial do presidencialismo estadunidense é a predominância, no campo das políticas públicas, do Congresso, ao qual cabe não somente o papel de aprovar, mas também de formular essas políticas, viabilizando sua implementação pelas leis que aprova e por sua interação com a burocracia. No Brasil, apesar da importância do Congresso, a predominância é do Poder Executivo, que exerce verdadeiro papel de comando na Administração Pública, não apenas implementando, mas *definindo* as políticas públicas.

É importante registrar, porém, que a atual divisão de competências entre o Executivo e o Legislativo nos EUA é o resultado de um longo processo político, ainda não concluído. Como esclarece Wilson (1989, p.258), a Constituição norte-americana confere ao Presidente da República a competência para “assegurar que as leis sejam fielmente executadas”, o que é interpretado pelo Chefe do Executivo como significando que todas as agências governamentais devem ser *accountables* a ele. Por outro lado, a Constituição estabelece que pertencem ao Congresso “todos os poderes legislativos”, o que é interpretado como uma obrigação de que todas as agências governamentais sejam responsivas ao seu criador – o Congresso.

Essa noção de que o Presidente, como Chefe Executivo dos EUA deve administrar e manter *accountables* a ele as agências do

Poder Executivo é, afirma Wilson, relativamente recente<sup>212</sup>, e é o resultado do processo de amadurecimento das instituições políticas do país. Antes de 1921 não havia, sequer, um orçamento do Poder Executivo. Até então, as agências e departamentos governamentais submetiam *diretamente ao Congresso* suas propostas orçamentárias e de leis a serem aprovadas, sem qualquer interferência prévia do Presidente. Mais de uma vez, ao longo do século XIX e início do Século XX, foram apresentadas, e defendidas pelo Presidente, propostas legislativas para que os chefes de departamentos do Executivo e membros do Gabinete Presidencial pudessem ter acesso ao recinto de ambas as Casas do Congresso para propor medidas, advogar sua aprovação e intervir em debates como se fossem membros do Congresso – embora sem poder votar as medidas (Laski, 1948, p.78).

Em 1921, o orçamento foi centralizado; e, em 1930, as agências perderam a prerrogativa de enviar quaisquer projetos ao Congresso. Apenas em 1939 o *Bureau of the Budget*, antecessor do *Office of Management and Budget*, até então vinculado ao Departamento do Tesouro, foi colocado sob o comando da Casa Branca. Este, por sinal, foi criado em 1789 como um órgão ligado diretamente ao Congresso (*legislative agent*), antes mesmo que surgisse a figura de um Presidente da República na ordem constitucional dos EUA (FISHER, 1998, p.110). Tampouco havia, até o Governo Franklin Roosevelt, um *staff* na Casa Branca, e sua criação foi o resultado de um relatório

---

<sup>212</sup> Com efeito, entre 1774 e 1781, conforme Fisher (1998, p.4), o princípio da separação de poderes ainda não estava estabelecido: o Congresso desempenhava todas as funções legislativas e administrativas do governo; não havia os Poderes Executivo e Legislativo. Em 1781, o Congresso decidiu, após experimentar diversos arranjos institucionais para lidar com as matérias executivas, tais como comitês de governo integrados por membros do Congresso e *boards* chefiados por membros externos ao Congresso, conferir a executivos singulares a competência para administrar quatro áreas: relações exteriores, finanças, guerra e marinha. Esses executivos, porém, eram *agentes do Congresso*, e totalmente dependentes do Legislativo. Até 1787, quando foi aprovada a Constituição, desenvolveu-se a ideia de que era necessário investir as responsabilidades e continuidade administrativas num *poder executivo separado*, mas muitas das prerrogativas que hoje são parte do Executivo permaneceram no Legislativo, como a escolha dos membros do Poder Judiciário.

rio de uma comissão designada pelo Presidente para estudar o assunto, e que propôs a criação de um *senior staff não superior a seis pessoas*. Esse número cresceu rapidamente, por meio da ampliação das estruturas em torno do Presidente, que conta atualmente com cerca de 10 diferentes agências integrantes do *Executive Office of the President – EOP*<sup>213</sup>, com mais de 15.000 funcionários, além de agências independentes como a *Central Inteligency Agency – CIA* e o *Office of Personnel Management – OPM*.

Tais mudanças, contextualizadas como medidas para aumentar a eficiência do governo, eram, na verdade, parte de um processo mais amplo de *tornar o Presidente o efetivo chefe do governo*, o que implicava, efetivamente, *em enfraquecer o Congresso em seu relacionamento com as agências do Executivo*, com base na ideia de que a definição constitucional de que o Poder Executivo conferido ao Presidente implicava em *limitar as oportunidades de compartilhamento desse poder com o Legislativo*. Isso, porém, não foi feito sem resistência, à medida que o Congresso entendia que os poderes que lhe foram concedidos pela Constituição emanavam diretamente do povo. Essa resistência pode ser identificada, como salienta Wilson (1989), na criação em 1921, do *General Accounting Office* (hoje *Government Accountability Office*), e do *Congressional Budget Office – CBO*, em 1974, para assessorar o Legislativo na apreciação do Orçamento, revisar a proposta orçamentária submetida pelo Presidente, realizar projeções macroeconômicas e estimar os impactos financeiros e orçamentários das propostas legislativas. A criação do CBO, em particular, seria uma reação à criação por Richard Nixon do *Office of Management and Budget – OMB*.

<sup>213</sup> Integram o EOP agências tais como *White House Office*, *Office of Legislative Affairs*, *Office of Management and Budget*, *National Security Council*, *Office of the U.S. Trade Representatives*, *Office of National Drug Control Policy*, *Office of Science and Technology Policy*, *Council of Economic Advisors* e o *Office of Administration*. O *White House Office*, por sua vez, é composto pelo *Domestic Policy Council*, *Homeland Security Council*, *National Economic Council*, *Office of Faith-Based and Community Initiatives*, *Office of the First Lady*, *Office of National AIDS Policy*, *Privacy and Civil Liberties Oversight Board*, *USA Freedom Corps*, *White House Fellows Office* e *White House Military Office*.

O princípio da separação de poderes, temperado pelo sistema de freios e contrapesos e compartilhamento de responsabilidades, levou ainda a que a Constituição, no artigo 1º, seção 6, proibisse expressamente os membros do Congresso de fazer parte de qualquer órgão sob a autoridade do governo, e, da mesma forma, nenhum ocupante de cargo do Poder Executivo pode ser membro do Congresso enquanto estiver no cargo.

No Brasil, porém, isso não ocorre: o Presidencialismo de coalizão brasileiro não apenas admite como, muitas vezes, *impõe* a composição ministerial a partir de arranjos que envolvem complexas barganhas com os partidos políticos<sup>214</sup>, com vistas à garantia da governabilidade. Por outro lado, há, no Brasil, uma notável sobreposição de competências legislativas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Diferentemente, nos Estados Unidos o Executivo não detém competências legislativas, podendo, apenas exercer as funções *quase-legislativas* delegadas às agências reguladoras, independentes ou não, e, por meio de *Executive Orders*, editar normas de caráter interno ao Poder ou relativas a relações com outros países<sup>215</sup>.

Isso significa que, nos EUA, o Chefe do Poder Executivo **não** detém a prerrogativa de enviar ao Congresso proposições legisla-

<sup>214</sup> Sobre a caracterização do presidencialismo de coalizão, ver Abranches (1998; 2001), Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2001) e Moraes (2001).

<sup>215</sup> Inexistem, no sistema estadunidense, definições constitucionais ou legais, exceto a previsão contida no artigo II, seção 3 da Constituição de que cabe ao Presidente da República "*take care that the Laws be faithfully executed*". A própria expressão *Executive Order* somente surgiu em 1862, mas o seu uso com conteúdo reservado às leis, ou que invadem as prerrogativas do Congresso, tem sido motivo de debates políticos nos EUA pelo menos desde o período Abraham Lincoln. Episódios dessa natureza, ocorridos nos Governos Clinton e George W. Bush, suscitaram grandes debates, sob a perspectiva do abuso das prerrogativas presidenciais. Ver GAZIANO, Todd F. *The Use and Abuse of Executive Orders and Other Presidential Directives*. February 21, 2001. Disponível em <http://www.heritage.org/Research/LegalIssues/LM2.cfm> em dezembro de 2007; e OLSON, William J. & WOLL, Allan. *Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to "Run the Country" by Usurping Legislative Power*. Policy Analysis nº 358, October, 28, 1999. Disponível em [www.cato.org/pubs/pas/pa358.pdf](http://www.cato.org/pubs/pas/pa358.pdf) em Dezembro de 2007.

tivas, ou seja: **não** pode *propor leis em sua forma definida, escrita*, dependendo de congressistas para viabilizar a apresentação e a tramitação de propostas de seu interesse, que podem ter início tanto na Câmara dos Representantes quanto no Senado. Essa limitação formal, assim, não impede que o Poder Executivo, nos EUA, ou qualquer de suas agências e dirigentes no âmbito da burocracia formulem e, por meio de parlamentares que os apoiam, façam com que venham a ser apresentadas e apreciadas leis de seu interesse, inclusive com identificação clara de que se trata de proposta do Governo. Todavia, a autoria formal será, sempre, de um membro do Parlamento, que figurará como o seu *sponsor*, e, por isso, prestará contas aos seus *constituents* caso a iniciativa contrarie seus interesses.

Outra forma adotada nos EUA pelo Executivo para influenciar a agenda legislativa é o envio ao Congresso na mensagem anual do Presidente da República na abertura dos trabalhos do Congresso (*The State of the Union*), por meio da qual apresenta as necessidades que entende que devam ser atendidas e recomenda as medidas que julga necessárias para cumprir o programa de governo, podendo indicar as leis que considera sábias a serem aprovadas e indica aquelas que considera ruins e que, se aprovadas, serão passíveis de veto (FISHER, 1998, p.23-24). Trata-se de uma prática regular desde o governo do Presidente William Howard Taft (1909 a 1913).

Outras formas de comunicação entre o Executivo e o Legislativo servem, ainda, ao propósito de recomendar a elaboração de leis, mas apenas raramente são apresentadas propostas legislativas elaboradas, embora seja crescente a abertura do Congresso a esse tipo de procedimento, de que é exemplo a proposta de reforma do sistema de saúde nos EUA apresentada pelo Presidente Clinton ao Congresso em setembro de 1993. Resultado do trabalho de uma força tarefa conduzida sigilosamente pela ex-Primeira Dama Hillary Rodham Clinton, a proposta, apesar de enormemente detalhada e complexa, não foi apresentada ao Legislativo sob a forma de um projeto de lei. Por não haver alcançado consenso sobre o seu conteúdo, a proposta, com 1.342

páginas e um enorme grau de detalhamento e complexidade que dificultou a sua compreensão pelos congressistas, foi finalmente arquivada pelo Congresso em setembro de 1994<sup>216</sup>.

A única exceção a essa regra é a iniciativa do Presidente da República de enviar ao Congresso o projeto da Lei Orçamentária Anual, iniciativa que, no Brasil, também é reservada ao Chefe do Executivo, embora mitigada, em parte, pela prerrogativa de que os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público elaborem as suas propostas que são incorporadas à proposição a ser enviada pelo Congresso, sujeitas, porém, à Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada previamente pelo Congresso e cuja iniciativa também é privativa do Executivo. No entanto, como se verá adiante, as diferenças relativas à natureza da Lei Orçamentária em cada país e suas consequências sobre a atuação dos grupos de interesse requerem exame específico.

No Brasil, são deferidas ao Poder Executivo competências legislativas em sentido próprio e impróprio, cabendo, inclusive, ao Chefe do Poder Executivo amplas prerrogativas de iniciativa legislativa, inclusive iniciativas privativas em matérias em que é expressamente **vedada** a iniciativa dos membros do Parlamento. Mas, mais do que enviar propostas de sua autoria ao exame do Legislativo, o Presidente da República pode, inclusive, requerer a sua apreciação em caráter de urgência, quando cada Casa terá 45 dias para apreciá-la, sob pena de obstrução da pauta de votações, prerrogativa de que não dispõe o Chefe do Executivo nos EUA. Além disso, o Presidente da República tem a capacidade de editar *medidas provisórias* com força de lei, as quais vigoram pelo prazo de 60 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período.

---

<sup>216</sup> *SiCKO – SOS Saúde*, documentário de Michael Moore (*Sicko*, EUA, 2007, Dir. Michael Moore, Prod. *Dog Eat Dog Productions*), mostra como os *lobbies*, principalmente as seguradoras privadas de saúde e a *American Medical Association*, se articularam contra a proposta, com o apoio de membros do Congresso comprometidos com o setor. Alguns desses parlamentares são apontados por Moore como tendo se tornado, após o término de seus mandatos, executivos de empresas seguradoras no setor de saúde.

As medidas provisórias, que não são leis em sentido formal, mas o são em sentido *material* desde a data da sua publicação, produzindo plenos efeitos enquanto vigorarem, bastando, para sua edição, que esteja configurada situação de urgência e relevância cujo julgamento é, primordialmente, do Chefe do Executivo, podem ser empregadas para praticamente todas as matérias, ressalvadas aquelas que a própria Constituição estabelece como vedadas (matérias reservadas a lei complementar, matéria orçamentária – exceto créditos extraordinários –, matéria penal, matéria sobre organização judiciária, etc.). Caso não sejam aprovadas nem votadas pelo Congresso Nacional no prazo de sua vigência, perdem a eficácia desde a origem, cabendo ao Poder Legislativo editar decreto legislativo definindo quanto aos efeitos dos atos praticados durante a sua vigência no prazo de 45 dias, sob pena de, não o fazendo, serem considerados válidos os atos praticados, situação que, em alguns casos, torna vantajoso ao Executivo, ou pelo menos indiferente, o fato de não ser a medida provisória apreciada no prazo constitucional. A abrangência dessa prerrogativa e o seu uso corriqueiro para impor ao Congresso Nacional a matéria legislativa que é de interesse imediato do Chefe do Poder Executivo convertem as medidas provisórias, como ressalta Farhat (2007), em um verdadeiro *objeto de desejo dos lobbies*, de modo que a sua obtenção é uma vitória considerável.

É importante registrar que o atual quadro normativo que rege a edição das medidas provisórias, estabelecido pela Emenda Constitucional nº. 32, de 2001, resulta de uma avaliação política de que, entre 1988 e 2001, as medidas provisórias assumiram um papel no processo legislativo contrário ao princípio da separação de poderes, virtualmente “esvaziando” a atuação do Congresso.

Com efeito, até então as medidas provisórias podiam ser *reeditadas* sucessivamente, caso não votadas, sem limite temporal, de modo que medidas provisórias editadas em 1995, por exemplo, permaneceram sendo reeditadas até 2001, totalizando, em alguns casos, mais de setenta meses sem que tenham sido

apreciadas pelo Congresso. Ao decidir impor ao Executivo um limite máximo para a vigência das medidas provisórias, vedando a sua reedição na mesma sessão legislativa, o Congresso conferiu, porém, ao Chefe do Poder Executivo uma capacidade até então inédita no período pós-1988, que é a de dispor, mediante decretos, sobre certas matérias de caráter administrativo, desde que não impliquem aumento de despesa, como a reestruturação de órgãos da Administração Pública e a extinção de cargos vagos. Nesse sentido, o sistema brasileiro aproximou-se do estadunidense, conferindo-se ao Presidente da República no Brasil prerrogativas mais próximas das que são admitidas nos EUA e exercidas por meio das *Executive Orders* editadas pelo Presidente sobre matérias administrativas.

Mesmo assim, o número de medidas provisórias editadas, inclusive no período pós-2001, não pode ser considerado compatível com a natureza do instituto.

Desde a promulgação da nova Constituição, foram editadas, até setembro de 2007, nada menos que **6.509** medidas provisórias, sendo 5.490 consideradas “reedições”, ou seja, medidas editadas para assegurar a continuidade da vigência de medidas provisórias que não foram apreciadas no prazo de 30 dias, após o qual perdiam a validade. Essa prática, convalidada pelo Supremo Tribunal Federal, acabou convertendo-se numa válvula de escape, permitindo ao Poder Executivo arvorar-se integralmente no papel de órgão legislativo, servindo a reedição não somente para manter em vigor medida provisória não votada, mas também para veicular novos conteúdos a cada reedição e, mesmo, para subtrair do Congresso a possibilidade de apreciar as medidas provisórias, à medida que a reedição poderia ser feita a qualquer momento durante a vigência da Medida não apreciada, mediante a revogação da anterior.

Esses excessos levaram o Congresso a aprovar a Emenda Constitucional nº. 32, em setembro de 2001, proibindo, expressamente, a reedição de medidas provisórias, e ampliando as restrições materiais ao seu conteúdo, além de fixar um período máximo

de vigência de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Contudo, tais restrições não foram suficientes para inibir o seu emprego. Com efeito, de setembro de 2001 até setembro de 2007 foram editadas 398 Medidas Provisórias, das quais somente **25** foram rejeitadas pelo Congresso Nacional e **11** perderam a eficácia por não terem sido apreciadas no prazo constitucional<sup>217</sup>.

Conforme demonstra a Tabela a seguir, apenas entre 1º de janeiro de 2003 e ao longo da 52ª Legislatura, iniciada em 2007, foram editadas 240 Medidas Provisórias, das quais 63 para a abertura de créditos extraordinários, que, à luz do art. 167, § 3º da Constituição Federal, somente são admitidos para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Foram, em média, mais de cinco medidas provisórias a cada mês, e mais de uma a cada semana.

**Tabela 32 – Quadro Estatístico de Medidas Provisórias por Período Presidencial – 1988 a 2007**

(Posição inclusive em 30.09.2007)

GOVERNO	ORIGINAIS	REEDIÇÃO	TOTAL
SARNEY – OUT/88 a 14.3.90	125	22	147
COLLOR – 15.3.90 a 29.9.92	89	70	159
ITAMAR – 2.10.92 a 30.12.94	142	363	505
FERNANDO HENRIQUE 1º.1.95 a 31.12.98	160	2.449	2.609
FERNANDO HENRIQUE 1º.1.99 a 11.9.2001	103	2.586	
FERNANDO HENRIQUE APÓS EC 32/2001	102	0	102
LULA – 1º.1.2003 a 2006	240	0	240
LULA – 1º.1.2007 a 12.07.2007	56		53
<b>TOTAL</b>	<b>1.014</b>	<b>5.490</b>	<b>6.504</b>

Fonte: Subchefia de Assuntos Parlamentares/SRI/PR, outubro de 2007.

<sup>217</sup> Ver na Tabela 56 do Anexo o Quadro Estatístico com a série histórica das medidas provisórias editadas e reeditadas desde 1988 até setembro de 2007.

Outra disparidade significativa diz respeito ao processo de emendamento constitucional, que no Brasil permite que a atuação de grupos no processo legislativo seja mais eficaz do que no sistema político estadunidense.

No Brasil, o Presidente da República e os membros do Congresso (nesse caso, mediante a iniciativa de um terço dos membros, em cada Casa) podem propor as emendas à Constituição, as quais requerem a aprovação em dois turnos em cada Casa do Congresso, com o voto favorável de três quintos de seus membros, sendo as emendas aprovadas promulgadas sem a manifestação do Poder Executivo; nos EUA, contudo, o processamento de aprovação de emendas é muito mais complexo, requerendo a aprovação por dois terços de cada casa e, ainda, a ratificação por três quartos das legislaturas estaduais, aprovada por maioria simples em cada uma delas, para somente então entrarem em vigor.

Isso implica, efetivamente, um processo de *engessamento* da constituição norte-americana, que, entre 1796 e 2007, **sofreu apenas 27 emendas**, o que contribui para a estabilidade do sistema e, ao mesmo tempo, para o seu caráter sintético. No Brasil, além de ser adotada uma constituição de tipo analítico, o processamento das emendas tem propiciado uma maior flexibilidade, o que se traduz nas 55 Emendas Constitucionais aprovadas desde 1988 até setembro de 2007, além de seis emendas de Revisão, aprovadas durante o período da revisão constitucional de 1993.

Ressalvadas as emendas à Constituição, as proposições legislativas, uma vez aprovadas pelas duas Casas, são submetidas, tanto no Brasil quanto nos EUA, à apreciação final do Presidente da República, para que exerça a prerrogativa de sanção ou veto. Assim, uma vez concluída a discussão e negociação no âmbito do Legislativo, cabe ao Executivo dar a palavra final, traduzindo em um “sim” ou “não”, como registra Latham (1952, p.199), controvérsias muitas vezes complexas.

Mas, uma vez mais, destacam-se diferenças entre os dois sistemas.

No Brasil, o veto pode ser oposto por razões de inconstitucionalidade ou ofensa ao interesse público e pode incidir tanto sobre a totalidade do texto aprovado, como apenas sobre artigos, parágrafos, incisos ou alíneas, mas nunca sobre palavras isoladas ou expressões contidas em uma das unidades estruturais do texto. Assim, há possibilidades, embora menores, no ordenamento constitucional vigente<sup>218</sup>, de que o Poder Executivo altere, ao sancioná-la com vetos parciais, o texto da lei aprovada, dando-lhe um impacto menor do que o aprovado pelo Congresso, ou mesmo alterando-lhe o significado de maneira radical.

Para opor veto ou sancionar uma proposição legislativa, são empregados procedimentos semelhantes em ambos os sistemas. Ao receber o texto da lei aprovada (os “autógrafos”), o Presidente dispõe de um prazo exíguo – quinze dias no Brasil, dez dias nos EUA – e inicia-se um processo de análise e de consultas que visa produzir uma recomendação ao Presidente da República.

No Brasil, a condução desse processo e sua conclusão competem à Casa Civil, que analisa as manifestações de todos os ministérios envolvidos, os quais levam em consideração as manifestações recebidas de suas entidades vinculadas com interesse na matéria, assim como dos grupos de interesse com os quais mantém relacionamento mais próximo; e à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, à qual cabe encaminhar a proposição para a manifestação dos órgãos envolvidos e alertar quanto à firtatura de acordos políticos durante a tramitação da matéria e que, por isso, devam ser considerados durante a avaliação da conveniência do veto.

<sup>218</sup> No regime da Constituição Federal de 1946, inexistia limite à oposição de veto presidencial, que poderia, na ausência de regra específica, incidir sobre palavras isoladas do texto aprovado pelo Congresso, tornando, na prática, ilimitadas as possibilidades de alteração do texto legal podendo, inclusive, subverter-se o seu sentido por meio do veto a palavra ou grupo de palavras. Com a Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965, essa prática passou a ser vedada: o veto parcial somente poderia incidir sobre artigo, parágrafo, inciso item, número ou alínea. A Constituição em vigor não prevê o veto a item ou número, que são unidades redacionais inferiores à alínea e de raro emprego.

Nos EUA, essa função é principalmente exercida pelo *Office of Management and Budget*, que, por meio de sua Divisão de Referência Legislativa, promove as consultas e, em muitos casos, replica as funções de um comitê congressual, negociando as diferentes visões sobre a proposição com os órgãos envolvidos em sua aplicação no Governo. Finalmente, é redigida uma recomendação de veto ou sanção, acompanhada das razões para tanto, que, contudo, pode ou não ser acolhida pelo Presidente da República, o qual, rotineiramente, também realiza consultas junto a seu corpo de assessores imediatos e é, diretamente ou através de seu *staff*, pressionado por membros do Congresso e representantes de grupos de interesse.

No sistema dos EUA, porém, o Presidente da República somente pode vetar *integralmente* a lei aprovada, o que torna o uso do veto um mecanismo muito mais problemático quanto ao seu uso, pois torna nulo todo o processo legislativo, num contexto em que, não dispondo de iniciativa legislativa, nem podendo editar medidas provisórias para suprir o veto oposto, o descontentamento com o veto tem poucas chances de ser compensado ou superado com facilidade e em curto prazo. Por outro lado, como afirma Fisher, essa ameaça de veto é um importante fator de condicionamento do Legislativo durante a apreciação das propostas legislativas: *“the threat of a veto can be an effective weapon for exacting changes in a pending Bill”* (FISHER, 1998, p.28).

Isso leva, frequentemente, a que o Executivo e o Legislativo empenhem-se em negociar o conteúdo das leis em tramitação, a fim de evitar alterações quando resultantes de sugestões do Presidente da República, ou, pelo contrário, a que modificações sejam feitas a fim de torná-las aceitáveis. Quando isso não ocorre, não é incomum que o legislativo promova o *arquivamento* das matérias que, pela inexistência de espaços para a negociação, seriam vetadas pelo Presidente.

Nem sempre, porém, como exemplifica Fisher (*idem, ibidem*), a atuação do Executivo é bem sucedida. Não é inusitado que uma lei *vetada* seja aprovada em sucessivas legislaturas com modificações, até que se construa uma versão aceitável ou que, por força das pres-

sões de grupos de interesse, o exercício do veto seja inibido ou se torne desnecessário. E, em situações raras, o Congresso aprecia e *rejeita* o veto presidencial<sup>219</sup>, embora conte com uma facilidade inexistente no Brasil: para a derrubada do veto, basta que dois terços dos membros **presentes à sessão** de deliberação assim o decidam<sup>220</sup>. No Brasil, a derrubada do veto requer o voto favorável da *maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional*, em votação secreta.

Um exemplo significativo de como, no Brasil, se dá esse tipo de embate no sentido de contornar uma possibilidade de veto envolvendo uma forte atuação dos grupos de interesse é o caso da “Emenda nº. 3”, aprovada no Senado Federal e, em seguida, quando da reapreciação da matéria pela Câmara dos Deputados, durante a apreciação do Projeto de Lei nº. 6.272, de 2005, que deu origem à Lei nº. 11.457, de 2007, que criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Sob pretexto de melhor delimitar as atribuições dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal, carreira que é responsável pela fiscalização da legislação tributária, a emenda, aprovada na Câmara dos Deputados com o voto de 304 deputados, contra 146 que a rejeitavam, apesar da posição oficial do Governo contrária à sua aprovação, acabou por virtualmente *impedir* a atuação desses auditores na fiscalização de pessoas jurídicas que, com o propósito de descaracterizar relações de trabalho, mantêm contratos com profissionais liberais e técnicos constituídos sob a forma de pessoas jurídicas, artifício que seria suficiente para reduzir significativamente as obrigações e encargos trabalhistas e, conseqüentemente, o custo da mão de obra. A redação da

<sup>219</sup> Desde 1789 até o término do segundo mandato do Presidente Clinton, em 1997, foram vetadas 1.466 leis aprovadas. Desses vetos, porém, apenas 105 foram derrubados pelo Congresso (FISHER, 1998, p.29).

<sup>220</sup> Em geral, segundo Fisher (1998, p.28), isso significa que são necessários os votos de 60 senadores em 100, e entre 260 e 270 deputados num total de 435, para a derrubada de um veto, o que pode significar um *quorum maior* do que a maioria absoluta exigida no Brasil.

emenda, ademais, impediria que também os Auditores-Fiscais do Trabalho pudessem exercer essa função.

A partir de posições previamente externadas por autoridades governamentais, como o Ministro do Trabalho e Emprego, sinalizando que a emenda seria vetada pelo Governo, mobilizou-se uma forte rede de apoios à sua aprovação, capitaneada por *lobbies* privados, os quais solicitaram audiências com autoridades e apresentaram pareceres firmados por **trinta** ex-magistrados, advogados e juristas renomados em favor da sanção da proposta.

Em 13 de março de 2007, foi encaminhado ao Presidente da República documento firmado por **91** entidades representativas do setor empresarial<sup>221</sup>. Além disso, mobilizou-se o *lobby* parlamentar com a participação de **335 membros da Câmara dos Deputados e 64 Senadores**, que enviaram moção ao Presidente da República solicitando a sanção do dispositivo. Também se engajaram nesse esforço os Líderes do Governo na Câmara, no Senado e no Congresso, assim como entidades empresariais como as Organizações Globo, a Confederação Nacional de Profissionais Liberais e inúmeras outras<sup>222</sup>, sob a alegação de que não caberia

<sup>221</sup> Entre essas entidades destacam-se a CNS – Confederação Nacional de Serviços; CACB – Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil, CNS – Confederação Nacional de Saúde, CNT – Confederação Nacional de Turismo, FESESP – Federação Nacional das Empresas de Serviços do Estado de São Paulo, FENAC – Federação Nacional de Cultura, ACJR – Associação Comercial do RJ, ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, ANJ – Associação Nacional de Jornais, ABO – Associação Brasileira de Odontologia.

<sup>222</sup> Segundo informa em seu *website*, a entidade congrega mais de seiscentos sindicatos e mais de 35 Federações de Profissionais liberais em todo o País (<http://www.cnpf.org.br>). A entidade registrou, porém, seu apoio “restrito” à Emenda 3, apoiando as Centrais Sindicais e demais opositores da Emenda “no que concerne aos trabalhadores da indústria, do comércio, da agricultura, mesmo de parte da área de serviços, enfim, de todos aqueles trabalhadores que não possuem diploma de nível técnico ou universitário e que não são obrigados a se registrar em Conselhos ou ordens para exercer suas profissões”. Assim, apoiava a aplicação da restrição à atividade dos auditores-fiscais no que se referia “aos profissionais liberais que se utilizam de sua intelectualidade, dos conhecimentos adquiridos nos bancos das faculdades e nos cursos médios reconhecidos pelos conselhos e que podem a um mesmo tempo trabalhar para diversos utilizadores de seus serviços” tais como médicos, engenheiros, advogados,

a uma autoridade administrativa desconsiderar ato jurídico perfeito, cabendo, apenas, ao Poder Judiciário apreciar tais situações.

Em contraposição a esse movimento, mais de **trinta entidades** representativas dos trabalhadores, das carreiras de Auditoria-Fiscal, do Ministério Público e da Magistratura<sup>223</sup>, além de entidades públicas, como a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, solicitaram audiências a autoridades do Governo e encaminharam pareceres e manifestações favoráveis ao veto, sob o argumento de que se tratava de matéria inconstitucional e contrária ao interesse público.

O veto presidencial, atendendo a solicitação de órgãos como o Ministério da Fazenda e do Trabalho e Emprego, foi visto por muitos desses atores como uma medida arbitrária, havendo imediata mobilização, apoiada pelo Presidente do Congresso Nacional, para que o veto fosse imediatamente apreciado, indicando, assim, que a pressão sobre os membros do Congresso poderia levar à sua derrubada imediata e à recomposição do *status quo* resultante do trabalho dos *lobbies* no Congresso. No entanto, acordo conduzido pelo Governo levou à promessa de que o Presidente da

---

contadores, economistas, administradores, fisioterapeutas e técnicos em qualquer nível que pudessem exercer sua profissão sob a forma de pessoa jurídica.

<sup>223</sup> Entre essas entidades estavam a ABRAT – Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas, a ALAL – Associação Latino-americana de Advogados Laboralistas, a ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, a ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, a AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil, a AMPDFT – Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ANMPM – Associação Nacional do Ministério Público Militar, ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República, ANPT – Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social, JUTRA – Associação Luso-brasileira de Juristas Trabalhistas, OAB – Ordem dos Advogados do Brasil/Conselho Federal, SINAIT – Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho, UNAFISCO – Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, CPT – Comissão Pastoral da Terra, NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores, CUT – Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, CNTA – Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentos e Afins e CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria.

República iria, imediatamente, propor ao Congresso projeto de lei dispondo sobre a criação de um regime tributário especial para as atividades profissionais exercidas por meio de pessoas jurídicas. Com esse compromisso, intentava o Poder Executivo não somente *esvaziar* o movimento pró-derrubada do veto, como efetivamente abrir uma negociação com o Congresso que permitisse a construção de uma solução intermediária, sob pena de transferir-se a disputa para o ambiente do Poder Judiciário, pois, fatalmente, em caso da derrubada do veto, a matéria teria que ser apreciada em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Como se percebe a partir desses dados, a predominância do Poder Executivo sobre a agenda do Legislativo no Brasil é significativa, o que tem efeitos sobre a produção legislativa em ambas as Casas do Congresso. Essa predominância tem sido demonstrada por diversos estudos ao longo dos anos, particularmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, como em Figueiredo e Limongi (1997; 1998; 1999) e Tafner e Amorim (2001)<sup>224</sup>, situação que é reforçada pelos demais instrumentos de controle empregados pelo Poder Executivo, tais como a nomeação para cargos no governo e a liberação de verbas orçamentárias.

Corroborando estudos anteriores dos mencionados autores, Costa e Queiroz (2007:17) apuraram que, entre fevereiro de 2003 e fevereiro de 2007, foram geradas 828 normas jurídicas, das quais somente 21% foram originadas de iniciativas dos parlamentares. O Executivo manteve a predominância no papel de legislador, como autor de 624 iniciativas, ou 75% do total. Nas legislaturas anteriores (1995-1999 e 1999-2003), o Executivo foi responsável pela iniciativa de 78% das normas jurídicas apro-

<sup>224</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995), Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, vol. 38, nº 3, p. 497-524.; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1997), O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 47, p. 127-154; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (2001), **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora; TAFNER, Paulo, e AMORIM, Otávio. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados** vol. 45 nº1, 2002.

vadas, e os congressistas da Câmara e do Senado por 19 e 20% respectivamente.

Uma análise mais detalhada pode ser obtida a partir do exame dos dados do Anuário Legislativo publicado pela Câmara dos Deputados<sup>225</sup>, relativo ao ano de 2005. Nesse ano, foram introduzidas na Câmara 3.898 propostas legislativas, sendo que, destas, somente **98** encaminhadas pelo Poder Executivo, enquanto 3.011 foram propostas de Deputados e 119 oriundas do Senado Federal. Outras 107 propostas foram oriundas de iniciativa popular (encaminhadas sob a forma de *sugestões de iniciativa legislativa* à Comissão de Legislação Participativa) e 11 do Poder Judiciário e Ministério Público. Além de 42 medidas provisórias, foram computados 1.725 projetos de lei, 134 Propostas de Emenda à Constituição e 47 Projetos de aprovação de acordos internacionais<sup>226</sup>.

Não obstante, o Plenário da Câmara dos Deputados apreciou apenas 218 proposições, das quais **46** foram medidas provisórias e **42** projetos de lei, além de **27** propostas de emenda à Constituição, boa parte delas apensada a alguma proposição principal. Desse modo, percebe-se a predominância, na agenda do Plenário, das matérias propostas pelo Poder Executivo, sob a forma de medidas provisórias. Esse quadro se reflete quando analisada a produção legislativa por autoria:

**Tabela 33 – Câmara dos Deputados – Normas Geradas por Autoria (2005)**

TIPO DE NORMA	Deputados	Comissões da C. Dep.	Senado Federal	Pres. da República	Tribunais Superiores	Proc. Geral da República	Iniciativa Popular	Total
Emenda Const.	2	0	1	0	0	0	0	3
Lei Complementar	2	0	1	0	0	0	0	3
Lei Ordinária	32	1	12	64	2	1	0	112

<sup>225</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Anuário Estatístico do Processo Legislativo – Ano 1 (2005) – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

<sup>226</sup> Ver na Tabela 58 um resumo das proposições apresentadas à Câmara dos Deputados em 2005.

TIPO DE NORMA	Deputados	Comissões da C. Dep.	Senado Federal	Pres. da República	Tribunais Superiores	Proc. Geral da República	Iniciativa Popular	Total
Decreto Legislativo (Acordos Intern.)	0	43	0	0	0	0	0	43
Decreto Legislativo (Rádio e TV)	0	1085	0	0	0	0	0	1085
Decreto Legislativo (outros)	1	1	1	0	0	0	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>1130</b>	<b>15</b>	<b>64</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1249</b>

Fonte: Câmara dos Deputados, Anuário Estatístico do Processo Legislativo 2005.

Se considerarmos que os acordos internacionais aprovados pelo Congresso têm, em sua totalidade, iniciativa no Poder Executivo, que os negocia e submete à apreciação do Congresso, e, quando, aprovados, passam a vigor com força de lei, e que os Decretos Legislativos, destinados à concessão ou renovação de outorgas de radiodifusão, também têm início no Executivo, constataremos que, do total de 1.249 normas geradas em 2005 pela Câmara dos Deputados, **nada menos do que 1.192 tiveram a iniciativa do Poder Executivo. Excluindo-se esses dois conjuntos de normas, do restante de proposições aprovadas em Plenário (121 normas geradas), nada menos do que 64 foram proposições do Poder Executivo.** Nenhuma proposta de iniciativa popular foi convertida em lei em 2005.

O balanço do semestre legislativo publicado em julho de 2007 pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP<sup>227</sup> confirma essa análise, demonstrando que, no primeiro semestre do ano, a Câmara dos Deputados aprovou 153 proposições legislativas<sup>228</sup>, sendo a maioria resultante de iniciativas do Poder Executivo. No Senado Federal, 528 proposições foram apro-

<sup>227</sup> Sobre a organização e atuação do DIAP como entidade de *lobby* e informação parlamentar, ver Oliveira, (2004).

<sup>228</sup> A Câmara dos Deputados, porém, contabilizou um total de 155 proposições aprovadas, sendo 60 projetos de lei, 48 projetos de decreto legislativo, 45 medidas provisórias, um projeto de lei complementar e um projeto de resolução. Dessas propostas, 38 foram aprovadas em caráter conclusivo, ou seja, não precisaram ser votadas pelo Plenário da Câmara. (cfe. Câmara aprovou 155 propostas no 1º semestre. Câmara dos Deputados. Disponível em 27 de julho de 2007 em <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=107033&searchterm=semestre>).

vadas, mas, dessas, apenas 88 foram de autoria de Senadores. Levantamento do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, divulgado em 15 de novembro de 2007, registrava situação semelhante: de um total de 144 proposições aprovadas durante a Legislatura até 14 de novembro, 72 eram de iniciativa do Poder Executivo, e somente 21 de iniciativa de deputados ou senadores:

**Tabela 34 – Produção Legislativa do Congresso Nacional – 2007**

<b>Autoria</b>	<b>Quantitativo</b>
<b>Poder Executivo</b>	
Medidas Provisórias	61
Projetos de Lei	09
Emendas Constitucionais	02
<b>Total</b>	<b>72</b>
<b>Mesa Diretora</b>	
Projeto de Resolução	01
Projetos de Decreto Legislativo	02
<b>Total</b>	<b>03</b>
<b>Parlamentares(Deputados e Senadores)</b>	
Projetos de Lei	08
Projetos de Lei de Senadores	07
Projeto de Decreto Legislativo Senador	01
Projetos de Lei Complementar Deputados	03
Proposta de Emenda à Constituição Senador	01
Proposta de Emenda à Constituição Deputado	01
<b>Total</b>	<b>21</b>
<b>Comissões Permanentes</b>	
Projeto de Decreto Legislativo	00
Comissão de Relações Exteriores	44
Comissão de Ciência e Tecnologia	02
Total	46
<b>Total Geral</b>	<b>144</b>

Fonte: Liderança do PSOL. Disponível em novembro de 2007 em [http://198.106.209.215/index.php?option=com\\_content&task=view&id=91&Itemid=1](http://198.106.209.215/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=1)

A predominância das proposições aprovadas em regime de urgência comprova, também, a tese de Figueiredo e Limongi (1999) quanto ao uso dos mecanismos constitucionais e regimentais destinados a agilizar o processo decisório no Legis-

lativo. Em 2005, nada menos do que 189, de um total de 218 proposições, foram apreciadas em regime de urgência, fossem elas medidas provisórias (46) ou projetos de lei do Poder Executivo com urgência constitucional requerida (3). Outros 46 projetos foram apreciados em regime de *urgência urgentíssima*, com base no art. 155 do Regimento Interno da Câmara que autoriza, mediante requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem este número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, a inclusão na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional.

Evidentemente, esse último requisito, interpretado de maneira absolutamente casuística e subjetiva, tem permitido que quaisquer matérias, desde que contem com o apoio requerido, possam ser apreciadas sob esse regime. Finalmente, 94 proposições, oriundas do Poder Executivo relativas a acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, foram também submetidas ao plenário em regime de urgência.

Segundo Aragão, trata-se de situação que acarreta um grave desequilíbrio nas relações entre os atores no Congresso Nacional. Os “ritos espetaculares”, conforme Aragão, acarretam uma desvalorização do processo legislativo e tornam o processo ininteligível para a maioria esmagadora da população, reduzindo sua transparência e degradando o Legislativo e a representação parlamentar. E impõem, aos grupos de interesse, a manutenção de pesadas estruturas para acompanhar diariamente os trabalhos do Congresso “*para não ser surpreendidos com as manobras de última hora*”. Essa crítica, assim, salienta o nível de assimetria na participação dos grupos de interesse, onde somente os que detêm meios suficientes poderão prever os resultados de um processo legislativo que se converte em uma “caixa preta”, gerando uma parcialidade da participação que tem efeitos negativos

sobre a confiança no funcionamento da democracia (ARAGÃO, 2000, p.86-88).

A diferença na distribuição dos poderes entre Legislativo e Executivo coloca em plano diferenciado a busca pelos canais de acesso: enquanto nos Estados Unidos os grupos de pressão atuam mais intensamente no Legislativo – embora tenha havido, ao longo dos últimos quarenta anos, um fortalecimento do Poder Executivo, por meio da absorção de novas funções e criação de agências e departamentos voltados a sua implementação –, no Brasil os *lobbies* e grupos de interesse em geral têm, no Poder Executivo, um interlocutor indispensável, que precisa ser considerado e convencido, a cada momento, da necessidade e justeza das medidas por eles reclamadas, seja através de canais institucionais prévios à atuação do Congresso Nacional na apreciação de proposições encaminhadas pelo Executivo, seja por meio de canais *informais* de acesso, ainda nessa fase, ou mesmo *durante* a tramitação das matérias no Congresso.

Com efeito, não é estranho a esse relacionamento que os grupos de interesse busquem influenciar as posições do Executivo em relação a projetos de seu interesse que já estejam em tramitação no Congresso, sejam eles de iniciativa do Parlamentar, sejam eles de iniciativa do Executivo. Essas pressões, que se materializam através da apresentação de emendas aos projetos, para as quais buscam o apoio do Executivo – decisivo para a formulação final da proposição –, ou através de solicitações e sugestões dirigidas às relatorias das matérias (canal, muitas vezes, mais eficaz do que as emendas regularmente formulada – além de garantir menos exposição das posições defendidas perante os grupos contrários), visam, efetivamente, moldar a legislação segundo o interesse do grupo ou coalizão. Diferentemente do caso estadunidense, porém, **o grau de saliência do assunto e a capacidade de articulação e pressão dos grupos costumam ser efetivos tanto no sentido de *vetar* quanto no sentido de *aprovar propostas de seu interesse***. Mas, dadas as limitações do processo legislativo, em que são vedadas emendas aos proje-

tos do Executivo que impliquem aumento da despesa prevista, para *aprovar* propostas a atuação deve contar com apoio mais claro do Poder Executivo, inclusive para que, no caso de não ser possível o emendamento, seja obtido o compromisso do envio de uma proposição autônoma que atenda ao compromisso ou à reivindicação do grupo.

Um esforço de síntese permite, assim, identificar importantes semelhanças e diferenças entre Brasil e Estados Unidos, no que se refere ao funcionamento de suas instituições políticas e administrativas, cujas características impactam as relações com os grupos de interesse. A tabela a seguir evidencia os principais aspectos destacados ao longo deste capítulo:

**Tabela 35 – Comparativo Brasil e Estados Unidos – Características dos Sistemas Eleitoral, Representativo e Administrativo**

ITEM	EUA	BRASIL
<b>Sistema partidário</b>	- Pluripartidarismo, com bipartidarismo de fato - Tendência ideológica central	- Pluripartidarismo, com 7 a 8 partidos significativos - Tendência ideológica central
<b>Estrutura do Poder Legislativo Federal</b>	Bicameral - 435 Deputados, 1 por distrito - 100 Senadores – 2 por Estado	Bicameral - 513 Deputados, proporcionalmente à população - 81 Senadores – 3 por UF
<b>Mandatos</b>	- Senadores: 6 anos, com renovação 1/3 a cada 2 anos - Deputados: 2 anos - PR: 4 anos - Governadores: 2 anos	- Senadores: 8 anos, com renovação 1/3 e 2/3 a cada 4 anos - Deputados: 4 anos - PR: 4 anos - Governadores: 4 anos
<b>Cargos no Executivo</b>	Parlamentares não podem ocupar	Parlamentares podem ocupar
<b>Reeleição</b>	Parlamentares (Congresso): ilimitada Executivo: máximo 2 mandatos Estados: limites variados em 15 estados para mandatos parlamentares	Parlamentares (todos): ilimitada Executivo: 2 mandatos consecutivos
<b>Predomínio na formulação de políticas</b>	Legislativo	Executivo

ITEM	EUA	BRASIL
Competência legislativa	Legislativo: plena Executivo: - nenhuma, exceto iniciativa da lei orçamentária - State of the Union Address (recomendações) - Executive Orders (limitadas) - Regulação setorial	Legislativo: ampla Executivo: - ampla, com iniciativas privativas - Decretos regulamentadores - Decretos autônomos (organização administrativa), limitados - Regulação setorial
Veto às decisões do Legislativo	Somente veto integral à lei Apreciação: 10 dias Derrubada: 2/3 dos votos dos presentes na Sessão Vetos apostos (até 2007): 2552 Vetos derrubados (até 2007): 106	Admite veto parcial Apreciação: 15 dias Derrubada: maioria absoluta em cada Casa Vetos apostos: n/c Vetos derrubados: n/c
Presidente da República	Não apresenta projetos de lei Emite <i>Executive Orders</i>	Apresenta projetos de lei; Edita Medidas Provisórias, inclusive créditos extraordinários; Requer urgência constitucional; Edita decretos (regulamentos e autônomos)
Emendas à Constituição	Iniciativa exclusiva: - parlamentares - 2/3 das legislaturas dos Estados Aprovação por 2/3 dos votos - Ratificação por ¾ dos Estados - 27 Emendas desde 1796	Iniciativa compartilhada - Presidente; - 1/3 membros de cada Casa; - maioria das ALs dos Estados; Aprovação por 3/5 dos votos em 2 turnos CD e SF - 55 Emendas desde 1988, mais 6 Emendas de Revisão (1993).
<i>Accountability</i> burocrática	Legislativo Executivo	Executivo

Fonte: Elaborada pelo Autor.

A diversidade de partidos políticos representativos e com representação no Congresso, no Brasil, permite, efetivamente, uma ampliação dos canais de acesso institucionais, inclusive mediante o emprego desse canal como forma de ampliação do poder de veto dos grupos de interesse a partir da atuação na arena do Poder Judiciário, mas, principalmente, como forma de veiculação e defesa de interesses nas arenas Legislativa e Exe-

cutiva – papel que, nos EUA, é exercido, essencialmente, pelos Congressistas, individualmente, mais do que pelos Partidos.

O bicameralismo, porém, torna bastante similares os métodos de atuação dos *lobbies* junto ao Legislativo, embora, no caso brasileiro, facilitado pela pulverização das representações decorrente do sistema de eleição proporcional, na Câmara dos Deputados, fator que pode ter como resultado a facilitação da identificação dos deputados com grupos de interesse com os quais mantenham relações de clientela. Os ciclos eleitorais nos EUA, porém, mais curtos, tendem a tornar mais necessária a manutenção de vínculos com os grupos de interesse em razão das necessidades mais imediatas de apoios para a reeleição, em ambos os países ilimitada na esfera federal.

No entanto, reside diferença essencial no que se refere ao predomínio do Legislativo ou Executivo na formulação das políticas públicas, o que desloca as pressões durante o processo de *agenda setting*, nos EUA, do Executivo para o Legislativo, com muito maior frequência e intensidade do que no Brasil. Embora em ambos os sistemas o Executivo tenha papel decisivo – maior, nos EUA, na fase de implementação – no Brasil o Executivo, detentor de iniciativas legislativas plenas e até mesmo privativas desloca para essa arena pressões mais intensas – e menos *accountables* – do que nos EUA. Assim, o Executivo é o foco principal dos grupos de interesse em busca de acesso ao poder decisório.

As diferenças entre os dois sistemas políticos e processos legislativos afeta, assim, diretamente o *modus operandi* e a intensidade dos contatos, assim como a relevância dos canais de acesso e os efeitos de sua obstrução sobre as práticas dos grupos de interesse. Daí a importância de que a regulamentação das atividades de *lobby*, no Brasil, venha a considerar tais características para a definição do seu escopo e abrangência.

## 7.2. Frentes Parlamentares e Grupos de Interesse no Brasil e nos EUA

Um segundo aspecto a ser analisado diz respeito à atuação dos *caucuses*, “frentes parlamentares” ou “Bancadas suprapartidárias” no âmbito do Poder Legislativo do Brasil e EUA.

Conceitualmente, uma frente parlamentar pode ser definida como um grupo de membros dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais que têm sua atuação unificada em função de interesses comuns, independentemente do partido político a que pertençam. A essência de sua natureza é atuar como uma forma de complementação ao sistema partidário e de veiculação de interesses que buscam, a partir de coalizões apoiadas por integrantes do Poder Legislativo, assegurar a proeminência e saliência dos temas de sua preferência na agenda legislativa e manter laços mais estreitos com parlamentares, independentemente de seus partidos.

Trata-se de uma característica do sistema político presente em ambos os parlamentos e que tem profundas influências na dinâmica dos grupos de interesse. Abordaremos, a seguir, as peculiaridades dessas instituições em cada um dos países abordados.

### 7.2.1 *Caucuses* e Grupos de Interesse nos EUA

Segundo Hammond (1998), as *Congressional Member Organizations – CMO*, ou *congressional caucuses*, como são chamadas as frentes parlamentares ou bancadas suprapartidárias, podem ser definidos como “*grupos voluntários de membros do Congresso com interesses compartilhados*”, e atuam como *players* de grande destaque na influência das políticas públicas e na definição da agenda legislativa.

No interior dos *caucuses*, os membros do Congresso compartilham informações, coordenam planos legislativos, buscam meios de influenciar colegas e definem estratégias para a

formação da agenda. Os *caucuses* são, ainda, instrumentos de *lobby* em favor de legislações específicas e de pressão sobre o *Speaker* da *House of Representatives* e outros membros influentes do Congresso para favorecer sua agenda legislativa, e é comum que seus membros votem em bloco em assuntos de seu interesse. Exercem, dessa forma, um importante efeito sobre as votações em plenário e contribuem para prover informações aos demais membros do Congresso sobre pontos controvertidos das propostas legislativas, embora, segundo Hammond (1998), também contribuam para a fragmentação do sistema congressual, uma vez que atuam como coalizões de votantes fora da estrutura formal do Congresso. São, ainda, valorizados pelos grupos de interesse, uma vez que oferecem a eles um meio fácil de difundir suas mensagens para um grupo bipartidário de parlamentares comprometido e interessado em seus assuntos.

As CMOs devem ser registradas, na *House of Representatives*, junto ao *Committee on House Administration*. O registro deve conter, além da identificação da CMO, uma declaração de seu propósito e a identificação dos seus responsáveis (*Officers*), assim como os dados do *staff* designado por cada um dos responsáveis para tratar dos assuntos relacionados à CMO. Uma vez aprovado o registro pelo *Committee on House Administration*, os membros tanto da *House* quanto do Senado podem participar da CMO, desde que pelo menos um de seus membros seja deputado. Não existe, assim, um número mínimo de participantes para a constituição de uma CMO na *House of Representatives*.

As CMOs não se confundem com os corpos legislativos – mas também não são totalmente independentes. Elas não podem ter personalidade jurídica própria, nem podem empregar pessoal. Tampouco podem ser custeadas diretamente com os recursos destinados à representação parlamentar<sup>229</sup>, ou ter escritórios

---

<sup>229</sup> Os Deputados e Senadores, nos EUA, fazem jus à *MRA – Members Representative Allowance*, destinado a custear despesas com pessoal temporário e permanente dos gabinetes parlamentares, além de despesas com manutenção de escritórios nos estados e distritos, correspondência, deslocamentos para o Estado de origem, etc, da

separados do Congresso. Seus membros são proibidos de aceitar bens, fundos ou serviços de organizações privadas ou indivíduos para apoiar a CMO – embora, na prática, ocorra com frequência o apoio de grupos de interesse relacionados. Podem, porém, ser utilizados, para apoiar os objetivos de uma CMO, funcionários e recursos oficiais sob o controle do parlamentar para apoiar as suas atividades em sua atuação legislativa. As CMOs também não podem utilizar franquias postais, nem os seus membros podem ceder suas franquias à CMO, mas elas podem empregar recursos oficiais de comunicação do Congresso relacionados com seus objetivos. Contudo isso não inclui o uso de recursos públicos para custear publicações da CMO. Embora os membros do Congresso possam dedicar seções de seus *websites* a assuntos relacionados a CMOs, elas não podem ter *websites* independentes.

Existe, no Congresso estadunidense, uma grande variedade de grupos parlamentares. Estudo realizado por Hammond (1998) identificou mais de 150 diferentes *caucuses* criados desde a formação do primeiro deles reconhecido oficialmente, o *Democratic Study Group*, em 1959<sup>230</sup>. Até os anos 1970, porém, o seu número permaneceu pequeno; contudo, com a reforma legislativa, em 1979, os *caucuses* passaram a ser reconhecidos legalmente, ganhando *status* de *legislative service organizations*, passando a ter direito a espaço e recursos orçamentários do Congresso para o seu funcionamento.

Em 1994, em decorrência de uma postura de desconfiança de lideranças do Partido Republicano em relação aos *caucuses*, a *House of Representatives* aprovou resolução proibindo as organizações de serviços legislativos, rótulo sob o qual a maior parte dos

---

ordem de cerca de US\$ 1,1 milhão anual para cada membro da *House*. No Senado, os valores variam, conforme o Estado de origem, entre US\$ 2,5 e 4,1 milhões por Senador. Para maiores detalhes ver BRUDNICK, Ida. Congressional Salaries and Allowances. CRS Report for Congress. August 30, 2007. Disponível em <http://www.house.gov/htbin/crsprodget?/RL30064/site=sitenome>

<sup>230</sup> Não obstante o reconhecimento oficial tardio, registra-se a existência dessas organizações, ainda que como coalizões *ad hoc*, desde o período colonial.

mais importantes se classificava. Ainda assim, os diferentes *caucuses* adaptaram-se e mantiveram-se em atividade, confirmando a tese de Hammond de que representam uma resposta institucional às necessidades dos congressistas de reagir a um ambiente mutável, e que a variedade de *caucuses* explica a razão de sua adaptabilidade e sucesso, que é a capacidade de responder à necessidade de flexibilidade no sistema legislativo. Em 2003, identificava-se a existência de mais de 250 *caucuses*, muitos deles voltados a temas de política exterior ou relacionados a grupos étnicos.

Na presente legislatura, são contabilizados, segundo os dados sistematizados pelo *Committee on House Administration*, 281 *caucuses*, relacionados na Tabela 59 constante do Anexo, sendo a maior parte deles ativos apenas na *House* – com efeito, existe apenas um *caucus* reconhecido oficialmente no Senado: o *Senate Caucus on International Narcotics Control*, estabelecido por lei em 1985. Uma das razões para tanto seria a menor preocupação dos senadores com a *expertise* em assuntos específicos, fator que é mais relevante na *House* e determina uma maior preocupação com esses assuntos e com as informações relacionadas a eles. A relação demonstra as diferenças e variações em termos de escopo e conteúdo dos *caucuses*, assim como a simetria existente em algumas áreas temáticas, o que leva, muitas vezes, a que um *caucus* tenha seu opositor na mesma área, explicitando o conflito entre os interesses representados.

Quanto ao tamanho, podem envolver de apenas alguns a centenas de membros do Congresso; podem ser bipartidários, ou limitados a um único partido em cada Casa, ou em ambas, embora sejam mais comuns na *House*. É comum a participação simultânea dos parlamentares em vários *caucuses*, e praticamente a totalidade deles faz parte de pelo menos um *caucus*.

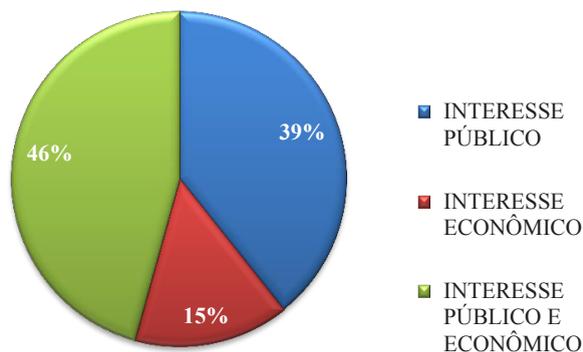
Há, segundo Cook (2001), uma alta taxa de *desaparecimento e renovação* entre os *caucuses*: entre os 123 reconhecidos oficialmente na 103ª legislatura, 26 desapareceram, enquanto outros 20 surgiram na legislatura subsequente. Hammond (1998, p.54-64) considera que isso se deve ao ciclo de vida dos *caucuses*, cujo surgimento ocorre quando assuntos se tornam relevantes

para os eleitores ou quando setores econômicos chamam a atenção para temas que não estão sendo considerados; o desaparecimento decorre da perda de importância dos assuntos ou quando outros grupos se dedicam ao mesmo tema. Por outro lado, assim como ocorre com os grupos de interesse, pode ocorrer de um *caucus* mudar seu foco, ou ampliá-lo, quando os objetivos que levaram ao seu surgimento são atingidos ou perdem relevância.

Hammond classifica as *caucuses* em seis categorias principais: *caucuses partidários*, formados no âmbito de um mesmo partido político (como o *Democratic Study Group*); *caucuses* de interesses pessoais (como o *Arms Control*, o *Congressional Space Caucus* e o *Foreign Policy Caucus*); os *national-constituency caucuses* (como o *Congressional Black Caucus*); os *caucuses regionais* (como a *Northeast-Midwest Congressional Coalition* e o *New England Caucus*); os *caucuses* estaduais ou distritais (como o *Rural Caucus*); e os *industry caucuses* (como o *Coal Caucus* e o *Congressional Steel Caucus*).

Caso empreguemos uma classificação baseada no critério de *interesse defendido*, mediante as categorias *defesa de interesse público*, *interesse econômico ou ambos*, identificadas a partir da denominação e escopo de cada *caucus* ativo na 110ª Legislatura, teríamos a seguinte distribuição:

**Gráfico 19 – Congress Member Organizations por Interesse que Defende (Público ou Econômico) – EUA – 110º Congresso**

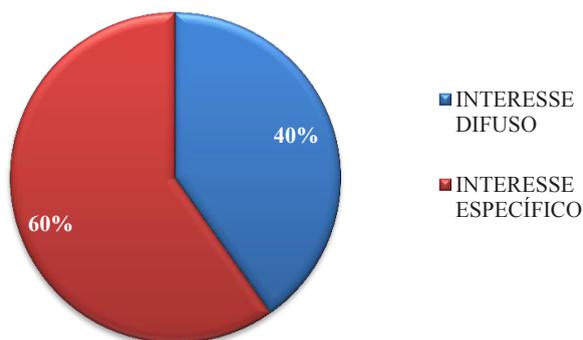


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Committee on House Administration*

A distribuição encontrada reflete, em certa medida, a grande quantidade de *caucuses* que Hammond classifica como de interesse pessoal, mas que, na verdade, poderíamos considerar como voltados à defesa de interesses públicos e econômicos, como os dedicados à intensificação de relações com outros países ou defesa de interesses comerciais bilaterais, como é o caso do *Congressional Brazil Caucus*, do *Congressional Caucus on the European Union* e do *Congressional Friends of Canada Caucus*, entre muitos outros.

Por fim, se adotarmos como critério para a classificação a identificação com o interesse de um setor ou grupo específico, ou com os interesses difusos ou princípios de alcance geral na sociedade, como a defesa da saúde, do meio ambiente, do pleno emprego, dos direitos das mulheres, dos negros ou das crianças, teríamos a distribuição a seguir:

**Gráfico 20 – Congress Member Organizations por Interesse que Defende (Difuso ou Específico) – EUA – 110º Congresso**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Committee on House Administration*.

Essa caracterização evidencia, assim, o papel majoritariamente associado a interesses específicos no Congresso dos EUA, embora não seja desprezível o número de *caucuses* voltados a interesses difusos, ou identificados com os grupos cívicos, em temas tais como saúde e meio ambiente.

Segundo Hammond, os *caucuses* são mais flexíveis do que as subunidades formais do Congresso, como os comitês e subcomitês, distritos e lideranças partidárias, e respondem às necessidades de informação dos parlamentares, assim como são um meio de representação de seus constituintes e de coordenar esforços em assuntos emergentes. São complementares a eles, mas não os substituem. Por outro lado, sua formação e funcionamento levam ao estabelecimento de vínculos e culturas entre os seus integrantes estabelecendo obrigações políticas e coalizões entre os membros do Congresso que ultrapassam as barreiras partidárias, e sua existência revela o interesse de praticamente todos os membros do Congresso de desempenhar um papel visível no *policy-making process*, superando as limitações do sistema de comitês e servindo como uma via alternativa para afetar as ações dos comitês e partidos, assim como influenciar o próprio Executivo.

Do ponto de vista de seu funcionamento, Hammond considera que as CMOs diferenciam-se dos grupos de interesse, pois seus membros se reúnem com o objetivo de influenciar os resultados das políticas públicas, mas não como indivíduos, e sim como *representantes dos cidadãos* (1998, p.224). Loomis, porém, considera que não existe diferença central entre um membro de um *caucus* e um lobista contratado por uma organização como a AFL-CIO ou a AARP. Como salienta Loomis (1998), os membros da *House* e os Senadores representam a indústria do aço, a indústria automobilística, produtores agrícolas e muitos outros interesses, em várias etapas do processo legislativo, e os grupos de interesse sempre buscam um legislador para liderar suas causas no Congresso. Assim, não haveria nada melhor que ter um “*caucus* inteiro” atuando em seu benefício. Dessa maneira, afirma Loomis, não há como desvincular os CMOs da representação de interesses particulares que buscam resultados específicos nas políticas públicas.

## 7.2.2 Frentes Parlamentares e Grupos de Interesse no Brasil

A atuação das frentes parlamentares, no Brasil, guarda grande similaridade com as *Congressional Member Organizations* dos EUA, embora sujeitas a menos restrições formais em sua organização.

No âmbito do Poder Legislativo Federal, a matéria é tratada no Ato da Mesa nº. 69, de 10 de novembro de 2005, por meio do qual a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados instituiu o registro de frentes parlamentares naquela Casa e estabeleceu as prerrogativas dessas frentes, buscando disciplinar o seu funcionamento. Inexiste, porém, no Senado Federal, normatização para a constituição de frentes parlamentares<sup>231</sup>.

Para os fins do Ato da Mesa, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade. O ato assegura às frentes parlamentares registradas o direito de requerer a utilização de espaço físico da Câmara para a realização de reunião, o que, por si só, já garante a repercussão pública do evento, mas condiciona a autorização à não implicação em despesas como a contratação de pessoal e fornecimento de passagens aéreas, e a não interferência no andamento dos trabalhos da Casa.

O Ato da Mesa Diretora assegura, também, a ampla divulgação das atividades das Frentes nos veículos de comunicação social da Câmara, como a TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e página da Câmara dos Deputados na *Internet*. No entanto, para fazer jus a esse registro, a entidade deve atender a requisitos: além do número mínimo de integrantes correspon-

<sup>231</sup> Todavia, tramita, desde agosto de 2007, o Projeto de Resolução nº 47/2007, do Senador Marcelo Crivela, propondo a inclusão de regramento no Regimento Interno do Senado Federal. A proposta guarda grande semelhança com as regras existentes na Câmara dos Deputados, e propõe como requisito a participação mínima de vinte e sete senadores.

dente a 195 parlamentares, o requerimento deve ser instruído com a ata de fundação e constituição da frente e o seu estatuto, evitando-se, assim, que sejam registradas entidades criadas “ad hoc” e informalmente. Com a vigência desses requisitos, as frentes parlamentares já constituídas ao longo das legislaturas anteriores, algumas em funcionamento há mais de quinze anos, passaram a ter que requerer formalmente o seu registro, tendo-se iniciado um processo de “reconstituição” das frentes parlamentares. Todavia, passados mais de 18 meses desde o início da sua vigência, pouco mais da metade das frentes parlamentares que estavam em funcionamento ao longo das últimas duas legislaturas requereram registro, e algumas entre as mais importantes **não** requereram esse registro.

A análise das Frentes Parlamentares existentes até o final da 52<sup>a</sup> Legislatura na Câmara dos Deputados e aquelas que requereram registro até o final de outubro de 2007 demonstra uma grande diversidade de objetivos, e nem todas atendem aos requisitos firmados pelo Ato da Mesa para seu reconhecimento, em especial a definição segundo a qual se considera como tal a entidade que busque promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade.

Segundo Frade (1996), o surgimento dessas estruturas informais pode ser atribuído ao enfraquecimento da capacidade representativa do sistema partidário. Através de pesquisa tendo como objeto a composição do Congresso Nacional em 1995, e a partir das entrevistas realizadas e do mapeamento histórico das bancadas suprapartidárias, Frade concluiu que *“as bancadas suprapartidárias são grupos de pressão internos, que atuam de forma permanente no Congresso Nacional, de maneira estruturada, com o objetivo de defender e ampliar os interesses defendidos, muitas das vezes, pelos grupos de pressão”*.

As frentes, segundo Frade, em sua maioria, têm, em sua gênese, um grupo de pressão, como exemplifica o caso da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa analisado pela Autora.

Essas frentes “*sempre se concentram em um tema, um interesse pontual em redor do qual todas as ações são implementadas e as estratégias estabelecidas*”, e sua atuação se dá, em geral, mediante uma presença marcante nas comissões permanentes cuja competência inclui a matéria objeto de suas ações, como indica o caso da atuação da Frente Parlamentar da Agricultura (Bancada Ruralista). Um fator relevante para o seu êxito é **o grau de institucionalização e organização**. Além da variável numérica, que é, segundo Frade, “*imprescindível para a obtenção de resultados positivos*”, também é importante o componente organizacional, “*sem o qual se inviabiliza a indispensável aglutinação dos parlamentares*”. Finalmente, Frade destaca algumas conclusões relevantes para o exame das frentes parlamentares como forma de atuação dos grupos de pressão:

*a) as bancadas suprapartidárias, em sua maioria significativa, têm em sua gênese a presença e participação de grupos de pressão; b) os temas sobre os quais estão centradas as bancadas sinalizam o caráter econômico dos interesses representados; c) as principais arenas de atuação situam-se no âmbito regulatório e redistributivo; d) as bancadas atuam em comissões permanentes específicas em razão do assunto, objeto de sua constituição; e) o grau de homogeneidade das bancadas tem forte influência em seu poder e eficácia; f) o grau de institucionalização das bancadas também é fator fundamental de sua atuação por determinar a elaboração e implementação de estratégias capazes de levar à obtenção de resultados concretos; g) o tamanho da bancada não é fator determinante de seu sucesso, sendo menos relevante que o seu grau de coesão e organização para a implementação de estratégias eficazes e alcance de seus objetivos; h) as bancadas que apresentam os melhores resultados têm estreita relação com o Colégio de Líderes; i) o Colégio de Líderes tem a ampla maioria de seus membros como integrantes de bancadas suprapartidárias. (Frade, 1996)*

Analisando a composição e funcionamento das frentes parlamentares no Congresso Nacional, Frade inventariou a participação, em 1995, de 513 dos 594 membros do Congresso, ou 86% do total, em pelo menos uma bancada suprapartidária, não sendo incomum que alguns parlamentares integrem muitas bancadas ao mesmo tempo.

A organização das Frentes Parlamentares do setor agropecuário é um exemplo de como se organizam essas frentes. Existiram, ao todo, desde 2003 até o final de 2007, onze diferentes frentes parlamentares voltadas a temas da agenda agropecuária, indo de temas específicos como a citricultura e avicultura a temas como agricultura familiar e regularização fundiária.

A mais expressiva é a chamada “Bancada Ruralista”, organizada oficialmente na Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, formada por deputados federais e senadores que defendem o interesse de grandes proprietários de terra e do agronegócio no Congresso Nacional e que atuam como grupo de pressão do setor.

Segundo estudo realizado por Edélcio Vigna, do Instituto de Estudos Sócioeconômicos – INESC, a Bancada Ruralista é o grupo de interesse mais organizado em ação no poder legislativo: “Não há grupo tão organizado quanto os ruralistas” (VIGNA, 2003).

A Bancada Ruralista, embora seja uma das mais atuantes e fortes do Congresso, não é, todavia, imune ao contexto político mais geral. De caráter conservador, sofreu uma redução nas eleições de 2006, passando, segundo o DIAP, de 111 para 95 Deputados, dos quais 64 foram reeleitos. Sua institucionalização ocorreu a partir da Legislatura de 1994 a 1998, quando cresceu em número e articulação. Contava, então, com 117 parlamentares e simpatizantes que se alinhavam com os ruralistas; na Legislatura de 1999/2002, contava com 89 congressistas. Na Legislatura 2003/2007, chegou a ter 111 membros, conforme o DIAP, embora, no seu primeiro ano, tenham sido identificados como ruralistas apenas 73 parlamentares. Essa redução ou flutuação, em cada eleição, não pode ser vista, segundo Vigna, como debilidade, pois o grupo tem um forte potencial de mobilização em apoio às propostas que defende.

Contudo, suas maiores lideranças, como os Deputados Ronaldo Caiado (DEM-GO) e Abelardo Lupion (DEM-PR) foram

reeleitas, enquanto a Deputada Kátia Abreu (DEM-TO), vice-Presidente da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária, foi eleita para o Senado Federal garantindo, assim, a continuidade de suas principais reivindicações. Além disso, essas demandas têm, historicamente, devido a sua capacidade de pressão, obtido mais votos do que os que integram a Bancada Ruralista, contando, assim, com forte apoio de “não membros”. Trata-se de um grupo de interesse que, com o apoio das entidades do setor agropecuário, consegue mobilizar grandes somas de recursos para empreender campanhas e manifestações, como os “tratores” em Brasília, quando a Esplanada dos Ministérios é invadida por máquinas e implementos agrícolas transportados de diversos pontos do país para exercer pressão “física” sobre os Congressistas e o Executivo.

Além de sua expressão numérica, a Bancada Ruralista tem, segundo Vigna, a capacidade de agregar interesses que perpassam outras profissões, e não pode ser considerada uma “banca de profissão”, mas sim de interesse específico. Na verdade, esclarece Vigna, como a representação nunca é exclusiva, mas partilhada, os ruralistas apresentam-se sob uma variedade de profissões: empresário e agropecuarista; médico e agropecuarista; agropecuarista e advogado; agropecuarista e comerciante, etc. A posse dessa dupla condição é, sem dúvida, um fator de fortalecimento da Bancada em suas interações com outros grupos, permitindo a realização de coalizões amplas.

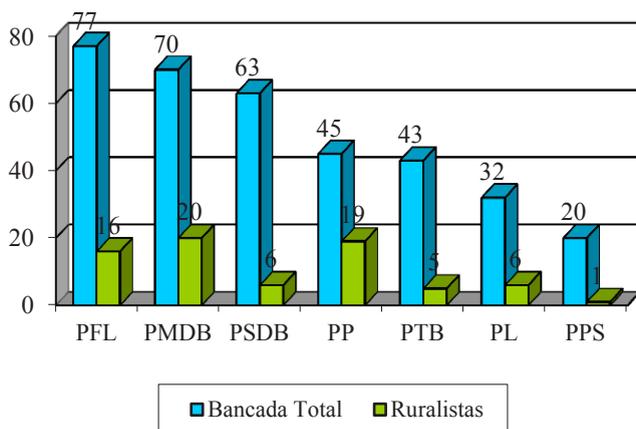
Conforme Vigna, a Bancada Ruralista vem há vários anos adotando a estratégia de ocupar todos os espaços políticos possíveis na arena legislativa, assumindo a presidência da Comissão de Agricultura e Política Rural em sucessivos mandatos. Teve, também, voz ativa durante o governo Fernando Henrique Cardoso na indicação dos ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Sua capacidade de mobilização tem obtido resultados expressivos, como a obstrução da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, em resposta ao conjunto de medidas

contra a crise na agricultura anunciado pelo governo federal, considerado insuficiente pelos ruralistas. Em consequência dessa mobilização, o Governo acabou adotando medidas favoráveis à renegociação de dívidas do setor agropecuário. Também por pressão da bancada ruralista foi obstruída a votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2001, que prevê o confisco e destinação para a reforma agrária das propriedades rurais onde haja ocorrência de trabalho escravo. Já aprovada pelo Senado e aprovada em primeiro turno na Câmara em agosto de 2004, a PEC aguarda a conclusão da deliberação – embora, em março de 2006, a Bancada Ruralista tenha deliberado não apoiar a matéria.

Em relação à vinculação partidária, destaca Vigna a identificação dessa bancada com os partidos de centro e centro-direita. Segundo Vigna, no governo Fernando Henrique Cardoso, os parlamentares que compunham a bancada ruralista pertenciam, majoritariamente, aos partidos que formavam a base de apoio do governo. No atual período presidencial, apesar do DEM, ex-PFL, onde estão as principais lideranças da Bancada Ruralista, integrar a oposição ao Governo, o que poderia ter alterado a correlação de forças no âmbito do Legislativo, a presença de integrantes da Bancada em partidos que apoiam o Governo como o PMDB, PL e PTB assegura aos ruralistas interlocução qualificada com o Poder Executivo. O gráfico a seguir evidencia a distribuição por partidos políticos, na 52<sup>a</sup> Legislatura, encerrada em fevereiro de 2007:

**Gráfico 21 – Bancada Ruralista – Distribuição por Partidos (2003-2007)**



Fonte: Vigna, 2003.

Na 53ª Legislatura, segundo Costa e Queiroz (2007, p.46), a Bancada Ruralista conta com 120 integrantes, representando 19,5% do total de congressistas, e a ela pertencem 20% dos deputados e 15% dos Senadores. Pela primeira vez, integram essa bancada parlamentares do Partido dos Trabalhadores (um deputado e um senador).

Contudo, afirma Vigna, não se trata de um grupo regido por uma diretriz ideológica, e sim por *interesses específicos*, e cuja força de convencimento não se pauta pelo princípio partidário ou pelo carisma das lideranças. Neste sentido, a bancada ruralista é um grupo suprapartidário, atuando, claramente, como grupo de interesse, e cujos integrantes, historicamente, são aliados do Governo. Com a mudança no perfil do Poder Executivo em 2003, cujo maior partido de sustentação não integrava essa Bancada, criou-se uma situação paradoxal, onde seus integrantes poderiam vir a constituir-se, na análise de Vigna, um “elo frágil” na coalizão de apoio ao Governo Lula, podendo exercer um poder de barganha com grande potencial de desestabilização da sua base parlamentar.

Segundo Vigna, a força da Bancada Ruralista pode ser também medida pela sua influência na ocupação de postos-chave. No primeiro mandato do Governo Lula, a bancada conseguiu vitórias importantes, tendo apoiado a indicação do ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues. Também apoiou o nome do ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, ligado ao agronegócio. Além disso, indicou o Presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, Waldemir Moka.

O sucesso dessa Bancada está associado a alguns fatores de natureza política mais geral e às deficiências do sistema representativo. Para Vigna, a existência da bancada ruralista depende, em especial, das crises no setor agropecuário, que favorecem o acúmulo de recursos de poder por parte do grupo que, ao utilizá-los, reforça sua própria imagem. Caso tais crises não ocorressem, a bancada ruralista iria cumprir a sua função específica como grupo de interesse, defendendo os interesses do agronegócio no cenário nacional. Mas a crise do setor potencializa seu papel e alimenta a sua integração no processo político através das bancadas parlamentares. Segundo Vigna,

*Alguns cientistas políticos avaliam que a bancada ruralista e outros grupos de interesse representam uma anomalia do sistema político. Entendemos que, no Brasil, o sistema partidário não agrega interesses. Os partidos, apesar dos seus programas, não definem políticas públicas associadas. Assim, interesses que poderiam ser conjugados eclodem em proposições individuais como propostas estanques. Os partidos políticos, em geral, cumprem uma função bem definida que é a disputa político-eleitoral e a gestão do Estado ou do poder. A bancada ruralista conseguiu ocupar certos nichos do aparelho do Estado, onde exerce o seu poder de mando. O poder, nestes casos, é exercido de forma qualitativamente diferente de um partido político. A ascensão do grupo não visa à ocupação estratégica política do governo, mas principalmente obter mais recursos orçamentários para os setores agrícolas. Este aparelhamento setorial do Estado só ocorre pela fusão da representatividade do partido político e da especificidade setorial da bancada ruralista. E não por sua representatividade própria como força política interna do Congresso Nacional, o que regimentalmente não poderia haver. (VIGNA, 2003)*

Outras bancadas, como a Bancada da Saúde e a Bancada da Educação, exercem seu poder de pressão por meio de várias Frentes Parlamentares, conferindo grande visibilidade à sua atuação. Há ainda bancadas que, mais discretas e menos numerosas, atuam também de forma incisiva, como é o caso da Bancada Sindicalista (que conta com 74 membros), da Bancada Feminina (56 integrantes), além da Bancada de Direitos Humanos, da Frente em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Frente pela Livre Expressão Sexual<sup>232</sup>.

As frentes parlamentares atuantes desde o início da 52ª Legislatura, em 2003, identificadas em nossa pesquisa – 110 frentes, das quais 42 criadas ou reafirmadas na 53ª Legislatura – podem ser classificadas da forma a seguir, considerando os critérios de área temática principal de atuação e tipo do seu objeto, conforme a classificação utilizada pela Câmara dos Deputados para apurar a produção legislativa por Partido Político:

**Tabela 36 – Frentes Parlamentares atuantes no Congresso Nacional, por área temática (2003-2007)**

ÁREA TEMÁTICA	Nº	% SOBRE TOTAL
SAÚDE	11	10,0%
POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA	11	10,0%
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	11	10,0%
INDÚSTRIA E COMÉRCIO	8	7,3%
DESENVOLVIMENTO URBANO	6	5,5%
VIAÇÃO, TRANSPORTES E TRÂNSITO	6	5,5%
EDUCAÇÃO	6	5,5%
MEIO AMBIENTE	5	4,5%
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5	4,5%
PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	4	3,6%
ECONOMIA E FINANÇAS	4	3,6%
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	4	3,6%

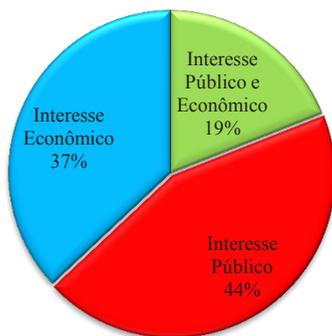
<sup>232</sup> Sobre a Bancada Feminina e as Frentes em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e pela Livre Expressão Sexual, ver VOGEL, Luiz Henrique. **As Frentes Parlamentares e a Cultura Política em Defesa dos Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2005, 19 p.

ÁREA TEMÁTICA	Nº	% SOBRE TOTAL
TRIBUTAÇÃO	4	3,6%
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMÁTICA	4	3,6%
COMUNICAÇÃO	3	2,7%
RECURSOS MINERAIS, HÍDRICOS E ENERGÉTICOS	3	2,7%
ORÇAMENTO	2	1,8%
DESPORTO	2	1,8%
ARTE E CULTURA	2	1,8%
TRABALHO E EMPREGO	2	1,8%
RELAÇÕES EXTERIORES	2	1,8%
ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO	2	1,8%
REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL	1	0,9%
TURISMO	1	0,9%
DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL	1	0,9%
SEGURANÇA PÚBLICA	0	0,0%
PROCESSO LEGISLATIVO	0	0,0%
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL	0	0,0%
DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração: Autor.

Caso empreguemos a classificação antes adotada para o caso dos EUA, relativo às *Congressional Member Organizations*, baseada no critério de defesa de interesse público, interesse econômico ou ambos, identificado, essencialmente, pela denominação da frente parlamentar e seu objetivo principal, teríamos a seguinte distribuição:

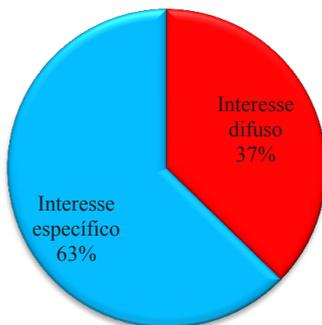
**Gráfico 22 - Frentes Parlamentares por Interesse que Defende (Público ou Econômico) - Brasil - 2003-2007**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Se adotado como critério para a classificação a identificação com o interesse de um setor ou grupo específico na sociedade, ou com os interesses difusos ou princípios de alcance geral na sociedade, como a defesa da saúde, do meio ambiente, do pleno emprego, ou combate à corrupção, teríamos a distribuição a seguir:

**Gráfico 23 - Frentes Parlamentares por Interesse que Defende (Difuso ou Específico) - Brasil - 2003-2007**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Segundo esse critério classificatório, constata-se haver uma proporção praticamente idêntica entre Brasil e EUA, corroborando a avaliação de que, em ambos os países, CMOs e Frentes Parlamentares destinam-se à defesa de interesses semelhantes, e particularmente associados aos grupos de interesses e a interesses específicos. Há, porém, uma maior nitidez na identidade das Frentes Parlamentares, no Brasil, com os interesses econômicos, diversamente do que se pode vislumbrar nos EUA, onde os interesses são menos claramente identificáveis como puramente econômicos, embora, em ambos os países, os interesses exclusivamente “públicos” estejam presentes praticamente na mesma proporção.

Analisando a composição e a atuação das frentes parlamentares, Laura Frade (1996) identificou algumas características voltadas a permitir a sua diferenciação em relação aos grupos de interesse:

**Tabela 37 – Caracterização dos Grupos de Pressão e das Bancadas Suprapartidárias**

<b>GRUPOS DE PRESSÃO</b>	<b>BANCADAS SUPRAPARTIDÁRIAS</b>
são constituídos por pessoas externas ao Congresso	são constituídas por parlamentares de partidos diversos
atuam com um objetivo determinado	atuam com objetivos mais amplos em relação a um interesse, por somarem correntes ideológicas distintas, com posicionamentos diferentes a respeito de um tema, podem mesclar a discussão micro com um caráter mais público. Porque são compostas por parlamentares, são capazes de acrescentar sentido social às decisões
são pontuais na atuação e no interesse, têm interesse em resultados imediatos	têm caráter permanente de acompanhamento de um interesse, um setor, buscam mudanças
têm menos força que uma bancada	têm mais força do que um grupo de pressão
representam distintos setores da sociedade	auxiliam a preservar setores ameaçados pelo processo de globalização da economia, que precisam de tempo para se adaptarem à concorrência internacional

<b>GRUPOS DE PRESSÃO</b>	<b>BANCADAS SUPRAPARTIDÁRIAS</b>
pressionam a bancada	pressionam o governo
são oriundos da base eleitoral do parlamentar	destinam-se a dar respostas às demandas ordinárias dos grupos de pressão
têm atuação permanente na sociedade	são eleitos pela sociedade
no geral têm preocupações setoriais	ajuda no planejamento do país para o médio e longo prazo
	são formas de aprimorar a ação dos grupos de pressão
	são um grupo de pressão dentro do Congresso
têm articulação	têm articulação
utilizam sistema de pressão	utilizam sistema de pressão

Fonte: Pesquisa no Congresso Nacional, 1996 – Frade, 1997.

Segundo Frade, é possível concluir que as duas estruturas, embora apresentem semelhanças no sentido de se constituírem de forma institucionalizada e utilizarem pressão na defesa de interesses, funcionam em verdade de forma complementar. Os grupos de pressão, conforme Frade, com caráter de defesa de interesses mais estritos, ganham nas bancadas uma ampliação desses interesses, e uma “ponte” entre a sociedade e o governo. Afirma Frade, ainda, que,

*Se a bancada suprapartidária funciona como um multiplicador dos interesses junto aos poderes constituídos, por outro lado o grupo de pressão serve de permanente contato entre os parlamentares e suas bases, o que pode se mostrar definitivo no processo eleitoral que se repete a cada quatro anos. E, se a bancada é o ponto intermediário entre a sociedade institucionalmente representada e as instâncias decisórias, uma vez que não caminha apenas numa direção, pode, em algumas ocasiões, funcionar como um mecanismo de contato dessas mesmas instâncias decisórias, com a sociedade.*

Assim, as características apontadas evidenciam a identidade entre as Frentes Parlamentares e os grupos de pressão, sendo aquelas um canal de acesso importantíssimo, quando não a própria materialização parlamentar de um grupo de interesse. E, conforme os critérios de classificação antes mencionados, pode-se concluir que uma parte expressiva das Frentes Parlamen-

tares constitui-se em grupos de interesse que atuam em função de políticas públicas ou interesses setoriais sem que, necessariamente, haja a disputa sobre matéria legislativa, embora a participação de parlamentares organizados em torno de uma Frente seja um fator relevante para dar maior visibilidade ao objeto de sua atuação e assegurar a atenção do Poder Executivo, dado que a atuação política de uma frente parlamentar é, sempre, um fator de pressão sobre o processo decisório governamental.

Os métodos de trabalho das frentes parlamentares, seus elos e vínculos com lideranças de grupos de interesse, e os resultados que buscam no processo legislativo são suficientemente elucidadores dessa identidade e vinculação aos grupos de interesse.

A grande pulverização e diversidade na organização das frentes, assim como algumas *sobreposições* entre elas, verificáveis a partir de sua denominação e objetivos, permite também concluir que se trata, em muitos casos, de *policy communities* atuando com apoio em diferentes setores do Congresso, os quais se organizam com base em seus vínculos e relações em variados graus de abrangência. As diferenças de tratamento normativo das frentes parlamentares – especialmente a existência, nos EUA, de regras mais restritivas – explicita um maior grau de liberdade das frentes parlamentares no Brasil mas, frente às peculiaridades do sistema bipartidário estadunidense, elas são *mais relevantes* naquele sistema do que no caso brasileiro para superar as limitações da estrutura formal do Parlamento. Contudo, exercem, essencialmente, o mesmo papel e a mesma influência sobre o processo político, em defesa de interesses específicos e, predominantemente, econômicos.

### 7.3. Grupos de Pressão e o Processo Orçamentário no Legislativo no Brasil e nos EUA

A atuação dos grupos de interesse e a sua influência no processo de elaboração e aprovação das leis orçamentárias é,

também, um tema abordado desde os primórdios da teoria dos grupos. Em sua obra seminal, antecipando a abordagem que se desenvolveria nas décadas seguintes, apontava V. O. Key:

*A well-worn channel by which private groups attempt to influence administrative agencies about both general rules and decisions in individual matters is through Representatives and Senators. Congressmen, so the reasoning goes, control appropriations and legislations, and their word may approach intimidation in its effects in administrators. Legislative intervention may also jog a timid administrator to fulfill a plain duty or to moderate arbitrary practices. The administrative-legislative-lobby triangle at times include group influence calculated to emasculate legislation by influencing Congress to make inadequate appropriations. Contrariwise, those groups desirous of adequate programs may re-enforce the request of administrations for appropriations. (KEY, 1964, p.139).*

No âmbito orçamentário, a atuação dos congressistas corresponde ao que Arnold (1990) chama de “lógica da ação congressual”, que é a busca da *reeleição*. Como atores que estão permanentemente preocupados com a sua permanência na arena política – particularmente em virtude da duração dos mandatos – os parlamentares estarão sempre atentos a demandas que possam, de alguma forma, contribuir para esse objetivo, e atenderão, em suas decisões, a alternativa que melhor o satisfaça. Uma das maneiras é a aprovação de recursos a serem destinados a aplicações em seus próprios distritos eleitorais (ARNOLD, 1979, p.34). Já os burocratas, segundo a teoria de Arnold, relativa ao caso dos EUA, tendem a estabelecer relações e coalizões com os parlamentares que permitam uma alocação estratégica de recursos e de benefícios compatível com o seu objetivo de assegurar segurança orçamentária e o fortalecimento das suas próprias agências, fortalecendo suas coalizões de apoio, que envolvem tanto os grupos de interesse quanto os parlamentares que atuam no âmbito das respectivas *policy networks* (ARNOLD, 1979, p.207).

A busca do exercício de influência sobre o processo orçamentário, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, é uma das mais corriqueiras e significativas formas empregadas pelos grupos de interesse em suas relações com os políticos e a burocracia.

As inúmeras oportunidades proporcionadas por esse processo contribuem, também, para a ocorrência de desvios e distorções que comprometem não somente a capacidade da lei orçamentária de traduzir o interesse público em sua integralidade, mas também para que se transforme em uma arena de disputas que, em diversos momentos e etapas de sua execução, se converte em espaço para barganhas e para o exercício do clientelismo e outras formas patrimonialistas de conduta.

Nos EUA, o artigo 1º, Seção 9, Cláusula 7ª da Constituição estabelece que

*“no money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.”*<sup>233</sup>

As regras que conduzem à discussão e aprovação do Orçamento, porém, são fixadas autonomamente por cada uma das Casas do Congresso, em virtude do comando contido no art. 1º, Seção 5, Cláusula 2, que estabelece que cada Casa determinará as suas regras e procedimentos. Embora exista um lei única disciplinando o processo orçamentário – o *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 – cada Casa tem autonomia para, a qualquer momento, aprovar e empregar regras próprias, por meio de resoluções.

O processo atualmente empregado, tanto no Executivo quanto no Legislativo, tem suas raízes imediatas no *Budget and Accounting Act* de 1921, que introduziu uma abordagem mais centralizada na política financeira e no processo orçamentário do Governo Federal dos EUA. Até então, não havia esforços sistemáticos e centralizados para definir as despesas e receitas totais do governo, e cada agência apresentava suas demandas no que era chamado “*Book of Estimates*” (FISHER, 1998, p.218). Progressivamente, ao longo do Século XIX, os Presidentes passaram

<sup>233</sup> Cfe. UNITED STATES SENATE. **The Congressional Budget Process: an Explanation.** Washington, DC: Committee on the Budget, 1998.

a atuar de forma mais firme no sentido de intervir e revisar os conteúdos dessas estimativas antes do seu envio ao Congresso, assim como tentar controlar os gastos públicos, contrariando concessões generosas aprovadas pelo Legislativo. Em 1909, o Presidente William Taft determinou, por meio de uma *Executive Order*, que nenhum oficial governamental ou chefe de divisão poderia dirigir-se ao Congresso para demandar leis ou apropriações orçamentárias, exceto com o consentimento e conhecimento dos respectivos ministros<sup>234</sup>.

Em 1921, orientado por recomendações apresentadas em 1912 pelo Presidente Taft e impulsionado pelos *déficits* produzidos ao longo da I Guerra Mundial, o *Budget and Accounting Act* estabeleceu maiores responsabilidades para o Poder Executivo. Conferiu formalmente a competência do Presidente da República para o envio da proposta orçamentária e definiu as regras para sua preparação, atribuindo ao Congresso a prerrogativa de alterar, por maioria simples de votos, o formato e o tamanho do orçamento proposto. Criou o *Bureau of the Budget*, antecessor do *Office of Management and Budget*, e o *General Accounting Office* – GAO, como o auditor governamental independente, vinculado ao Congresso, responsável pela fiscalização da execução do orçamento e das normas fiscais. Em 1946, o *Legislative Reorganization Act* estabeleceu o *Joint Committee on the Legislative Budget*, composto por membros das Comissões de Apropriação das duas Casas, e por membros do *Senate Finance Committee* e do *House Ways and Means Committee*, para apreciar e relatar, em cada sessão do Congresso, o orçamento para o ano fiscal seguinte.

Em 1974, o *Congressional Budget and Impoundment Control Act* estabeleceu novas regras, reduzindo os poderes do Presidente da República em favor do Congresso. Essa lei foi o resultado de disputas entre o Presidente e o Congresso envolvendo os limites de gastos anuais: o Presidente Nixon defendeu, em

<sup>234</sup> Nos EUA, não existe, propriamente, a figura dos *ministros de Estado*, mas sim os *Heads of Departaments*, ou *Secretários*, que chefiam os 15 departamentos que têm *status* similar ao de ministérios.

1972, um teto de gastos, atribuindo a crise fiscal aos “conhecidos e tradicionais procedimentos do Congresso” que permitiam a criação de programas dispendiosos de forma desarticulada. Embora o Congresso tenha recusado a proposta, Nixon aplicou o limite, cortando gastos de cerca de US\$ 15 bilhões aprovados pelo Legislativo. Em resposta, em 1973, cada Casa adotou regras próprias para limitar a capacidade do Presidente de suspender ou cancelar gastos previstos no Orçamento e, em 1974, o Congresso aprovou nova legislação reafirmando as prerrogativas do Legislativo.

Essa nova lei estabeleceu em ambas as Casas os *Budget Committees*, e, embora reconhecesse o direito do Executivo de não executar o orçamento aprovado pelo Congresso, obrigou o Presidente a submeter ao Legislativo as suas propostas de cancelamento ou suspensão da execução de gastos aprovados, mantendo-se, caso recusadas, a obrigatoriedade da execução do orçamento pelas agências do Executivo. Enquanto a suspensão da execução de programas e ações poderia ser rejeitada por qualquer uma das Casas a qualquer momento, para cancelar uma dotação o Presidente deveria obter o apoio das duas Casas dentro de 45 dias após o início da sessão legislativa, sob pena de preclusão. Permitiu-se que o Congresso, ao longo do ano fiscal, implementasse, por meio de duas resoluções, reformulações gerais no orçamento. Em consequência, conforme Fisher (1998, p.235) reduziu-se a responsabilidade do Executivo sobre o Orçamento, ampliando-se os déficits orçamentários e reduzindo-se, também, a *accountability* do processo orçamentário.

Os crescentes *déficits* orçamentários levaram, ainda, à aprovação em 1990, do *Budget Enforcement Act*, que estabeleceu limites para três categorias de gastos (defesa, internacionais e domésticas), autorizando a redução de despesas em programas discricionários para o atendimento dos limites. Essa nova lei conferiu importantes prerrogativas ao Executivo, impedindo que o Congresso remanejasse gastos de uma categoria para outra e alterasse as prioridades orçamentárias do Executivo.

Durante a sua tramitação no Legislativo, a proposta orçamentária é submetida a diversas fases de elaboração, que se iniciam com a realização, pelos comitês orçamentários do Senado e da Câmara dos Representantes, de audiências públicas com vistas a receber manifestações e testemunhos de oficiais do Governo, especialistas das áreas acadêmica e empresarial, e representantes de organizações nacionais, membros do Congresso e do público em geral. Nessa mesma fase, os demais comitês do Congresso revisam a proposta orçamentária relativamente aos programas sob sua jurisdição e apresentam aos comitês orçamentários suas visões e estimativas sobre as despesas e receitas estimadas. Trata-se de um dos temas da agenda do Congresso nos EUA que mais interesse atrai por parte dos *lobbies*.

Esse processo – em que existe um compartilhamento de responsabilidades, mas em que a predominância do Legislativo é inequívoca amplia as possibilidades de atuação dos grupos de interesse, que têm, efetivamente, na arena legislativa, uma oportunidade ímpar para introduzir ou reintroduzir o atendimento a demandas de seu interesse na lei orçamentária, com possibilidades de, inclusive, impedir que a sua execução seja suspensa ou cancelada por decisão do Executivo, inclusive por meio de *earmarks*<sup>235</sup>.

A fim de evitar o uso indevido desse acesso e, por conseguinte aperfeiçoá-lo, ambas as Casas adotaram, a partir da aprovação do *Honest Leadership and Open Government Act of 2007*, em agosto de 2007, normas que afetam os procedimentos legislativos internos, com o propósito de assegurar maior transpa-

<sup>235</sup> Essa expressão deriva da antiga prática de “marcar” a orelha do gado para identificar seu proprietário. No processo orçamentário no Congresso dos EUA, caracteriza a prática de identificar uma despesa custeada com recursos ordinários com um projeto específico ou um distrito ao qual o autor da proposta esteja vinculado. Outro uso da expressão é para referir-se à destinação de um montante de recursos a um programa particular no orçamento federal, tenha ele objetivo local ou nacional (Cfe. PORTER, Rob & WALSH, Sam. *Earmarks in the Federal Budget Process*. Harvard Law School – Federal Budget Policy Seminar, Briefing Paper 16, 2006. Disponível em novembro de 2007 em [http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/Earmarks\\_16.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/Earmarks_16.pdf).

rência e *accountability* no processo legislativo, principalmente em relação às *earmarks*.

A Lei em questão, que será abordada em maior detalhe oportunamente, é o primeiro texto legislativo que propõe uma definição oficial para as *earmarks*. Trata-se, segundo essa Lei, de um item da despesa, benefício fiscal ou limitação tarifária direcionada pelo Congresso, ou seja, dirigida a um beneficiário específico. A fim de coibir práticas não transparentes, o *Honest Leadership Act* passou a exigir que, em qualquer proposta legislativa ou emenda que contenha uma *earmark*, esteja identificado e seja previamente divulgado, inclusive por meio de relatórios das respectivas comissões ou comitês, o Senador ou Representante que a submeteu à deliberação do comitê ou da Casa legislativa correspondente, proibindo a sua apresentação em caso de conflito de interesses.

Essa alteração ocorreu em razão do fato de que, até então, frequentemente eram submetidas a deliberação *earmarks* cuja verdadeira autoria era desconhecida, permitindo que a atuação dos grupos de interesse em defesa de demandas específicas a serem atendidas por meio da lei orçamentária se desse de forma não transparente.

Um exemplo desse tipo de situação é relatado por Lunenburg e Susman (2006): em fevereiro de 2006, o jornal *US Today* publicou reportagem sugerindo que o Senador Republicano Arlen Specter ou seus assessores teriam articulado a apresentação, durante quatro anos, de *earmarks* de cerca de US\$ 49 milhões de dólares em favor de empresas da Pensilvânia representadas por uma empresa de *lobby* dirigida pelo esposo de uma de suas assessoras. Sob as regras do *Lobbying Disclosure Act* de 1995, os relatórios apresentados pela empresa de *lobby* permitiram identificar o lobista que atuou sobre a matéria, o qual, todavia, negou haver mantido contatos com o gabinete do Senador para solicitar a apresentação da *earmark*. O caso foi investigado pelo Comitê de Ética do Senado, mas a ausência de registros comprovando os contatos do lobista com o gabinete e a ausência de identifica-

ção na emenda apresentada – que teria sido, segundo o lobista, apresentada por outros parlamentares, não revelados – proporcionaram a oportunidade perfeita para um caso de influência indevida e conflito de interesses no processo. Com a descoberta de outros casos envolvendo seus assessores, Specter acabou por adotar uma medida drástica: demitiu todos os que tinham relações de parentesco com lobistas<sup>236</sup>.

A nova Lei, assim, proporcionou condições para que tais situações sejam evitadas, ao emendar as regras éticas do Senado e da Câmara dos Representantes para prover uma proibição expressa de que os membros do Congresso introduzam propostas de *earmarks* em que tenham interesse financeiro direto, ou em que seus assessores trabalhem em favor delas.

Na Câmara dos Representantes, foi introduzida no Código de Conduta Oficial uma proibição expressa de que a introdução de uma *earmark* seja imposta como condição para a aprovação de uma proposta legislativa, além da exigência de que todos os pedidos de *earmarks* sejam acompanhados de uma certificação incluindo o nome, o beneficiário e o propósito da *earmark* e uma declaração de que o seu signatário não tenha qualquer interesse financeiro na mesma.

Diversamente do que ocorre nos EUA, há no Brasil um regimento único para a apreciação da proposta orçamentária. Essa previsão já existia na Constituição de 1967/Emenda nº 01/69<sup>237</sup>, em cujo ordenamento, além da concentração da iniciativa das leis orçamentárias no Poder Executivo, havia a aprovação da peça orçamentária por decurso de prazo: o Congresso deveria aprovar o Orçamento até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro do ano anterior a da sua vigência; caso contrário, seria promulgado como lei. Previa-se a existência de uma

<sup>236</sup> Cfe. KELLEY, Matt. Specter helped win OK for \$200,000 grant for client of staffer's son. USA Today, 24 April 2006. Disponível em setembro de 2007 em [http://www.usatoday.com/news/washington/2006-04-24-specter-probe\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/2006-04-24-specter-probe_x.htm).

<sup>237</sup> Para uma descrição detalhada da evolução constitucional da participação do Legislativo no Orçamento da União, ver Bezerra (1999, p.52-65).

comissão mista de deputados e senadores para a sua apreciação, com poderes conclusivos e finais sobre as emendas apresentadas ao orçamento, ou seja, podendo ser dispensada a manifestação do plenário, sendo vedada, em qualquer caso, a apresentação de emendas que implicassem aumento da despesa.

A Constituição de 1988 restabeleceu as prerrogativas do Poder Legislativo, relativas ao processo orçamentário, extinguindo a aprovação por decurso de prazo. Embora tenha sido mantida a iniciativa privativa das leis orçamentárias no Executivo, passou-se a admitir, de forma mais ampla, as emendas congressuais, desde que compatíveis com o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias e indicados os recursos necessários para o seu custeio, oriundos de anulação de outras despesas. Por definição constitucional, nos termos do art. 166, a aprovação do Orçamento e suas alterações dependem de deliberação do Congresso Nacional, cabendo expressamente a uma Comissão mista permanente de Deputados e Senadores – a Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – examinar e emitir parecer sobre os projetos orçamentários e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. As emendas ao orçamento são apresentadas perante esta Comissão, que emite parecer prévio à sua apreciação pelo Plenário das duas Casas.

Apesar dos avanços contidos na nova Constituição, as deficiências no sistema orçamentário brasileiro têm produzido condições favoráveis à corrupção por meio da atuação de *lobbies*, como exemplificam inúmeros episódios verificados na história recente do país, entre eles os que deram origem, em 1992, à Comissão Parlamentar de Inquérito dos “Anões do Orçamento”. Mesmo após a grande visibilidade adquirida pelo tema e as inúmeras recomendações no sentido de que o processo orçamentário fosse reformulado – o que, em parte, ocorreu – permanecem vulnerabilidades, decorrentes da forma como o orçamento público é elaborado, discutido, votado e executado, que ainda hoje oportunizam situações que são, senão iguais, pelo menos igualmente preocupantes.

Um dos problemas está relacionado ao fato de que o orçamento, no Brasil, tem caráter autorizativo. Outro, o interesse dos parlamentares na execução das chamadas “emendas individuais”, cuja aprovação é institucionalmente assegurada por meio de acordos estabelecidos no âmbito do Congresso. Cada parlamentar tem “direito” a uma quota de recursos fixada anualmente, o que, na opinião de Bezerra et alii (2002) “*tem contribuído para limitar a autonomia do poder legislativo*”. Essa limitação, conforme Bezerra et alii, decorre do fato de que o Executivo tem o poder de escolher quem será politicamente beneficiado ou não com as liberações de recursos, o que opera como um meio de controle do Legislativo.

Retomando constatações apresentadas em Bezerra (1999), Bezerra et alii (2002) afirmam que parte significativa da atuação dos parlamentares se dá como “*mediador de interesses estaduais e municipais*” ante os órgãos executivos do Governo Federal, principalmente intervindo para que “*favores sejam atendidos e os recursos públicos, liberados*”. Conforme Bezerra (1999, p.79), como dispositivo da administração governamental, o orçamento se presta à implementação de práticas clientelistas, o que é reforçado tanto pelas normas orçamentárias, quanto pelos vínculos políticos e a prevalente preocupação com a obtenção de recursos que proporcionem o atendimento das demandas específicas e de interesse de lideranças locais.

A atuação assim caracterizada é, segundo Bezerra, um aspecto que está historicamente relacionado ao clientelismo político, presente desde o Império (Bezerra, 1999, p.13), e não uma prática que possa ser associada exclusivamente a um ou outro perfil “ideológico” (direita ou esquerda) ou de representação regional caracterizada pela condição sócioeconômica (estados pobres ou ricos). Configura-se, na visão de Bezerra, um comportamento que deve ser considerado como um fenômeno social, e que não necessariamente leva à busca de benefícios corruptos, pois não estão, necessariamente, orientadas ao enriquecimento pessoal, mas a concepções sobre o desempenho da atividade

parlamentar, entre elas a noção de “dever” de lutar pela obtenção de recursos federais para os Estados, regiões e Municípios que os parlamentares representam (BEZERRA, 1999, p.263-265).

Essa função dos parlamentares se dá por meio do “acompanhamento” de “pedidos políticos” visando assegurar o andamento dos processos de interesse nos órgãos da burocracia, a qual é compartilhada por “escritórios de consultoria” (ou empresas dedicadas ao *lobby*) e empresas de construção (empreiteiras). O prestígio e o poder do parlamentar dependem de sua capacidade de fazer com que as solicitações sejam “agilizadas” e “priorizadas” na burocracia governamental. Para Bezerra et alii (2002),

*O poder dos deputados e senadores é reforçado pelos próprios órgãos ministeriais, na medida em que reconhecem, em função do interesse que possuem em poder contar com o apoio dos parlamentares em matérias de interesse do governo, que eles merecem ser ouvidos e atendidos em suas demandas*

Bezerra et alii salientam um dado concreto, que é a possibilidade de um parlamentar ter seus pedidos atendidos caso o seu apoio ao governo seja mais intenso. Os parlamentares são induzidos, assim, a adotar uma postura “governista” no âmbito de um sistema de trocas políticas em que o orçamento tem um papel essencial. Esse fato leva a que o governo, para assegurar a maioria favorável às suas propostas, mantenha um sistema de informações sobre a conduta e o posicionamento dos parlamentares em relação ao governo, o qual permite aos ministros elaborar um “mapa” da atuação dos parlamentares em termos de apoio às iniciativas do governo e dos ministérios, prática que se acha institucionalizada na Presidência da República e é, atualmente, operacionalizada pela Secretaria de Relações Institucionais, que adota um modelo que classifica os parlamentares e partidos conforme o seu comportamento (oposição, base sólida e base frágil) e para cada grupo são atribuídas notas e calculados desvios padrão em função das votações e posicionamentos<sup>238</sup>. Visando

<sup>238</sup> Ver COSTA, Paulo Maurício Teixeira da. Coordenação política, governança e gover-

reduzir os efeitos dessa prática, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Orçamento de 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007), expressamente incorporou uma *proibição* do uso do orçamento para fins de exercer influência sobre as deliberações congressuais<sup>239</sup>.

Para Bezerra et alii, esses mecanismos podem ser interpretados como “*um dispositivo de ação governamental que aponta uma tentativa de racionalização das práticas tradicionalmente tidas como clientelistas*”, embora, para Bezerra (1999, p.17), essas trocas políticas não devam ser vistas estritamente sob a perspectiva reducionista da “mercantilização” do voto parlamentar.

Não obstante essa visão que privilegia a abordagem institucional e os papéis exercidos pelos representantes eleitos em suas interações com os grupos de interesse e a burocracia governamental, há inúmeras situações em que essa atuação transbordea os limites éticos.

Exemplo concreto do uso indevido da intermediação parlamentar no processo orçamentário é o recente episódio em que ocorreu envolvimento de mais de 100 parlamentares e de assessores ministeriais na compra superfaturada de ambulâncias, apurada pela Polícia Federal em 2006 (“Operação Sanguesuga”). Segundo Ribamar Oliveira, colunista do jornal *O Estado de São Paulo*, tais fatos colocam sob suspeita a elaboração, a execução e a fiscalização do Orçamento da União:

O que se viu foi um conluio que envolveu prefeitos, deputados, senadores, assessores de parlamentares e funcionários públicos, real-

---

nabilidade: o papel da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Brasília: Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais, 2006, 13 p. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.clad.org.ve/fulltext/00535737.pdf>.

<sup>239</sup> Diz o dispositivo: “Art. 107. A elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2008 e de seus créditos adicionais obedecerão aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública, não podendo ser utilizadas para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.”

izado durante cinco anos, sem que os órgãos de controle identificassem as irregularidades. Um esquema tão simples, que pode estar sendo usado para outras compras com dinheiro público federal.<sup>240</sup>

A situação acirrou o debate sobre a conveniência da adoção, no Brasil, de mudanças que tornem o processo orçamentário mais transparente e a execução orçamentária menos discricionária.

Em novembro de 2006, o Congresso aprovou a Resolução nº 1, que introduziu modificações no processo de apreciação da proposta orçamentária. Com 161 artigos, fixou algumas medidas estruturadoras. Além da redução do número de membros da Comissão Mista de Orçamento de 63 deputados para 30 e de 21 senadores para dez, nenhum deputado ou senador poderá permanecer por mais de um ano seguido como relator setorial. Acatando proposta do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou os fatos apurados na Operação Sanguessuga, e que estava na raiz das fraudes verificadas, foram proibidas as emendas de bancada redigidas de forma genérica, devendo as mesmas especificar o seu beneficiário, quando for o caso, assim como as emendas individuais deverão identificar detalhadamente a entidade beneficiada, inclusive os nomes dos sócios e diretores, além de endereços. Foram extintas as emendas de bancadas regionais, e estabelecida a obrigatoriedade de que as emendas de bancadas estaduais, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, além de identificar de forma precisa o seu objeto, deverão, quando destinarem verbas a uma obra, ser reapresentadas nos anos seguintes, até que seja concluída. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 emendas individuais, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por parlamentar, bem como a origem dos recursos para o seu atendimento.

<sup>240</sup> OLIVEIRA, Ribamar. Mudança incompleta. **O Estado de São Paulo**, 27 jul. 2006.

Embora acolhida como moralizadora, a Resolução, após a sua aprovação, despertou reações de inconformidade, e alguns parlamentares defenderam a sua flexibilização<sup>241</sup>, particularmente por força das restrições ao uso das emendas coletivas para atender interesses pessoais e a necessidade de identificação precisa da ação ou obra beneficiada com o recurso. Com a finalidade de avaliar os impactos da nova resolução e propor mudanças, foi constituída em novembro de 2007 uma comissão pela Mesa Diretora do Congresso.

Em julho de 2007, o Senado Federal aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, do Senador Antônio Carlos Magalhães, visando tornar obrigatória a execução do Orçamento conforme aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República. O objetivo central é impedir que, no curso do exercício, sejam introduzidas novas categorias de programação orçamentária sem que as já aprovadas estejam sendo adequadamente executadas, e, por meio da inclusão de novo artigo na Constituição (165-A), tornar obrigatória a execução da programação constante da lei orçamentária anual, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação, a qual somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa, devendo ser acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução. A solicitação poderia, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda em caso de decretação de estado de sítio. Caso a solicitação não seja apreciada pelo Congresso no prazo de trinta dias, será considerada aprovada. Por outro lado, a não execução de programação orçamentária, passaria a constituir crime de responsabilidade.

<sup>241</sup> Cfe. ODILLA, Fernanda. Emendas “rachadas” podem retornar. **Correio Brasileiro**, 21 nov 2007.

Apesar do caráter inovador da proposta, ela traduz discussões que há anos vêm sendo travadas em diferentes setores do Congresso e da sociedade, buscando reduzir os poderes do Executivo materializados na prática do “contingenciamento” orçamentário.

Em apoio à tese defendida pela PEC nº 22/2000, na opinião de Bezerra et alii (2002), a implementação de uma reforma administrativa deveria atender à necessidade de reduzir o papel do parlamentar como mediador perante a burocracia governamental nos processos relacionados às regiões e municípios que representam. Entre outras medidas, deveria ser restringido o peso das intervenções de parlamentares nas decisões administrativas, assegurados o universalismo e a transparência dos procedimentos e a divulgação de informações relacionadas aos programas governamentais, e minimizadas as dificuldades enfrentadas por grande parte dos pequenos municípios, relacionadas ao atendimento das exigências técnicas e burocráticas, reduzindo a necessidade de “consultorias” para o atendimento dessas exigências. Assim, os parlamentares veriam diminuída a importância de sua atuação junto aos órgãos governamentais, permitindo que se voltassem mais para suas atribuições de legisladores e fiscalizadores, reduzindo a necessidade de um “alinhamento” fisiológico com o governo.

No terreno do processo orçamentário, Bezerra et alii (2002) propõem que a relação entre Executivo e Legislativo seja estabelecida em novos padrões, a partir da transformação da Lei Orçamentária Anual de uma peça meramente **autorizativa** em **mandatória**, ou seja, que sua execução seja obrigatória.

Para o sociólogo e ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a corrupção envolvendo a atuação de grupos de interesse, políticos e burocratas deriva, em grande medida, das deficiências do sistema orçamentário. Para Cardoso, o orçamento é obscuro, sujeito à troca de favores e interesses em uma interação às escondidas entre a burocracia federal, os membros da Comissão de Orçamento e os interessados diretos nos gas-

tos, e o processo gera *“a promiscuidade entre empreiteiras (e não só elas, mas toda sorte de interesse particularista), parlamentares e funcionários, e torna a corrupção mais do que endêmica, sistêmica”*.

Para superar esse quadro, com a autoridade de quem empregou, por oito anos, esse recurso para assegurar o controle do Legislativo, o ex-Presidente defende que o orçamento deixe de ser meramente autorizativo e que as decisões do Congresso não dependam mais, exclusivamente, da discricionariedade do Poder Executivo uma vez que nessa situação *“quem tiver força junto ao governo será um ‘pistolão’ cobiçado pelos fazedores de obras e negócios”*. Segundo Cardoso *“em uma democracia, não se deve dar ao Executivo a prerrogativa de ser o único a definir o que fazer com o dinheiro do povo, cabe ao Congresso estabelecer as prioridades e aprovar os projetos estruturantes”*. Assim, conclui:

*a discussão passará a ser sobre as políticas para o país, libertando os parlamentares da função de despachantes de luxo, devolvendo-lhes a grandeza de sua missão como verdadeiros representantes do povo e dos interesses da nação*<sup>242</sup>.

Todavia, a solução, que imporia ao Executivo uma redução do nível de discricionariedade, não é vista, unanimemente, como positiva. Segundo Ribamar Oliveira *“com as práticas orçamentárias atuais e com os controles existentes, o orçamento impositivo poderá significar a privatização do dinheiro público”*, ou seja, poderia ampliar a corrupção e a força dos *lobbies*, uma vez que, na forma atual, cada parlamentar tem direito a emendar o Orçamento (emendas individuais) até o montante de R\$ 5 milhões<sup>243</sup>, cuja destinação, normalmente, visa beneficiar suas bases eleitorais, ou investimentos de seu interesse direto; além disso, participam

<sup>242</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Corrupção, voto e orçamento. **O Globo**, 3 jun 2007, p. 13-14.

<sup>243</sup> Durante a negociação da aprovação da proposta orçamentária enviada em agosto de 2007 para vigorar no exercício subsequente, foi firmado acordo entre Governo e Congresso para ampliar esse montante para R\$ 6 milhões por parlamentar no Orçamento de 2008.

das “emendas de bancada”, dirigidas para grandes investimentos no Estado ou região que representam. Assim, afirma Oliveira “se o parlamentar mal intencionado tiver certeza de que suas emendas serão executadas pelo governo, ficará ainda mais fácil para ele negociar antecipadamente com prefeitos e empresários, ou seja, montar esquemas fraudulentos”.

Outro argumento contrário é o fato de que, na prática, cerca de 90% das dotações previstas no orçamento federal já são, efetivamente, de execução obrigatória, envolvendo gastos como pessoal e encargos, benefícios previdenciários e assistenciais, transferências aos Estados, DF e Municípios nas áreas de saúde, assistência, trabalho, segurança pública, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes obrigatórias. No orçamento de 2006, aponta Oliveira, de um total de R\$ 407,1 bilhões, somente R\$ 30 bilhões destinavam-se, efetivamente, às despesas discricionárias, ou seja, aquelas em que o Executivo tem capacidade real de executar ou não. Para o ano de 2007, do total de despesas correntes primárias constantes da lei orçamentária (R\$ 407,7 bilhões), mais de 90% (R\$ 368,8 bilhões) consistia em despesas de natureza obrigatória.

Seria esse, portanto, o real objetivo da PEC nº 22/2000: tornar obrigatória a execução dessa fatia do orçamento que, efetivamente, inclui as referidas emendas parlamentares. Ou, segundo Oliveira, reduzir a influência do Poder Executivo sobre as decisões dos Parlamentares:

...uma das preocupações do Senado, ao aprovar o orçamento impositivo, é a de acabar com a manipulação dos parlamentares pelo governo. É uma prática comum, na história republicana brasileira, o uso pelo governo da liberação das emendas como moeda de troca em votações consideradas importantes. Essa prática passou a ser um dos ingredientes para a formação da base de apoio do governo no Congresso.

Conclui Oliveira que o orçamento impositivo somente poderia ser adotado concomitantemente a uma reforma política, que permitisse ao Presidente da República formar com maior

facilidade a base de sustentação de seu governo, além da introdução de melhores controles orçamentários e da execução da despesa pública.

Caso aprovada, a proposta materializada na PEC nº 22/2000 aproximaria, fortemente, o sistema orçamentário no Brasil do método adotado nos Estados Unidos, onde o Poder Executivo não tem o mesmo grau de discricionariedade na execução do orçamento, uma vez que a sua execução é mandatória, cabendo ao Executivo, apenas em situações extremas e justificadas, e com a aprovação do Congresso, cancelar a execução de despesas previstas no orçamento aprovado. Isso remete ao Congresso, e à fase de discussão e aprovação da proposta, um poder ainda maior, transferindo, assim, para os comitês do Congresso, a força dos *lobbies* e a intensidade de sua atuação, como demonstra Arnold em "*Congress and The Bureaucracy*" (ARNOLD, 1979).

Ao mesmo tempo em que se constata a importância do processo orçamentário, nos dois países considerados, como objeto e foco da atuação dos grupos de interesse, e das janelas de oportunidade proporcionadas por práticas semelhantes, como as emendas parlamentares à peça orçamentária, percebe-se, no plano institucional, uma tendência crescente ao mimetismo no âmbito do sistema orçamentário brasileiro. Essa tendência se orienta, essencialmente, pelo mesmo tipo de situação que, nos EUA, tem produzido importantes reformas a partir ora dos conflitos entre Executivo e Legislativo, ora a partir da necessidade do enfrentamento do mau uso do acesso ao processo orçamentário pelos *lobbies* e da influência indevida sobre a formatação das políticas públicas de que o orçamento é a materialização mais precisa.

#### 7.4. Considerações Finais

Ao longo desse capítulo, buscamos descrever e analisar as similaridades e diferenças nos sistemas políticos do Brasil e EUA, com enfoque sobre o funcionamento do Poder Legislativo e suas interfaces com o Executivo.

A primeira constatação é que, apesar das similiaridades, há profundas diferenças, notadamente os fatores relacionados ao processo eleitoral que, nos EUA, convertem o Legislativo em ator predominante no processo de políticas públicas e no relacionamento com os grupos de interesse, além de criar condições para que as relações dos Legisladores com os *lobbies* se deem de forma mais intensa, em particular em face da sua maior dependência do apoio daqueles e da importância no sistema de financiamento eleitoral através dos *political action committees*. Esse fator tem, inclusive, influenciado a existência, no plano federal e estadual, de leis de *lobby*, além de outros instrumentos voltados a conferir maior transparência e controle sobre o exercício da influência no processo legislativo.

Em segundo lugar, as peculiaridades do processo legislativo, nos EUA, e as prerrogativas do Congresso, tornam muito mais importante do que no Brasil a atuação junto aos congressistas, não somente no sentido de *barrar* propostas indesejadas, como de obter o patrocínio de propostas de interesse dos grupos. Destaque-se que, no Brasil, em muitos casos, o Executivo é o único detentor da iniciativa legislativa, além de exercer um poder de veto mais importante sobre os resultados do processo e deter prerrogativas *sui generis* de produção legislativa, como ocorre com as medidas provisórias. Barganhas e obstruções, assim, têm instrumentos e efeitos distintos em ambos os países e são, da mesma forma, instrumentalizadas de forma diferenciada pelos grupos de interesse.

As frentes parlamentares, por seu turno, não apenas operam de forma bastante similar, como servem, basicamente, às mesmas funções, representando, também, interesses bastante próximos. São *extensões* dos grupos de interesse no processo legislativo que superam, com ganhos de flexibilidade, os constrangimentos e limitações das instituições parlamentares tradicionais e dos próprios partidos políticos. As diferenças mais sensíveis são verificadas, em ambos os países, no que se refere, precisamente, ao seu grau de institucionalização: enquanto nos

EUA a prática acha-se normatizada há mais tempo, num contexto bipartidário, no Brasil a institucionalização ainda se acha em curso, sendo afetada não apenas pela fragmentação do sistema partidário como pelo tipo de relação entre Executivo e Legislativo, ainda bastante permeada pelas trocas clientelistas.

Por fim, a análise do processo orçamentário no Brasil e EUA revela a tendência crescente ao mimetismo institucional, com o propósito de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária, reduzir os conflitos de interesse e assegurar maior transparência dos processos decisórios. Nesse sentido, percebe-se, sob a perspectiva neoinstitucionalista, a necessidade da formatação, em ambos os sistemas, de *regras do jogo* mais eficazes, capazes de assegurar aos membros do Legislativo condições de satisfação da *lógica da ação congressional* mas, ao mesmo tempo, racionalizando o processo e inibindo as possibilidades de corrupção e manipulação no sistema orçamentário, que em ambos os países têm permitido aos *lobbies* extrair vantagens indevidas do *policy-making process*.



Coleção de Teses,  
**Dissertações  
e Monografias**  
de Servidores do Senado Federal

---

**2015**

Capítulo 8

**Regulação do Lobby nos Estados  
Unidos da América: evolução,  
limites e perspectivas**



## 8. Regulação do *Lobby* no Estados Unidos da América: evolução, limites e perspectivas

Ao longo deste Capítulo iremos abordar, introduzindo aspectos mais detalhados do objeto desta Tese, a experiência dos Estados Unidos da América na regulamentação das atividades dos grupos de interesse.

Além dos aspectos institucionais dessa regulamentação, tais como os princípios constitucionais que delimitam o seu campo de atuação e conteúdo, válidos para ambos os países considerados, analisaremos, em maiores detalhes, a evolução das leis de *lobby* nos EUA desde o final do Século XIX, assim como as diversas leis federais adotadas desde 1946 para essa finalidade.

Por fim, abordaremos a racionalidade dessa regulamentação no contexto político e administrativo dos EUA e seus efeitos no sistema político e administrativo, e as lições que podem ser extraídas da experiência desse país, sob a perspectiva da transparência e isonomia de acesso ao processo decisório governamental.

### 8.1. Aspectos Institucionais da Regulação do *Lobby*

Sob a perspectiva neoinstitucionalista, as leis são instituições de extrema validade, disciplinando as formas de relacionamento no âmbito da sociedade e regulando o sistema de trocas nelas existentes e a própria ação social. Assim, no âmbito desta obra, revestem-se de especial importância as abordagens focadas nas normas dirigidas a disciplinar e regular a conduta dos grupos de interesse.

Importante instrumento nesse processo de institucionalização é o reconhecimento e legitimação das atividades de *lobby* como expressão dos interesses organizados. A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, Canadá, Alemanha, França e União Europeia, em anos recentes, demonstra a im-

portância crescente do *lobby* no Parlamento, bem como nas instâncias decisórias do Poder Executivo. Para muitos, o *lobby* é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos formuladores de políticas públicas e decisores, em benefício do processo decisório e de sua segurança.

Sob essa perspectiva, a experiência dos Estados Unidos, pioneira e complexa, face à cultura política que valoriza o associativismo e ao regime federativo daquele país, onde tanto o Governo Federal quanto os Estados dispõem de leis disciplinando as atividades dos *lobbies*, requer um exame mais aprofundado. No Brasil, contudo, o ordenamento jurídico, basicamente voltado ao âmbito federal, é ainda incompleto, precário, insuficiente e disperso, merecendo um exame mais detalhado de suas características e potenciais para seu aperfeiçoamento, que será objeto do capítulo seguinte.

Existem, todavia, diferentes enfoques, sob a perspectiva jurídica e política, para justificar a adoção ou não de uma regulação das atividades dos grupos de interesse.

Segundo Caupers e Amaral (1999), uma questão que desde logo se coloca, sob o prisma da Ciência Política é, exatamente, se *“para o bom funcionamento do sistema político, é necessária, ou conveniente, que a ação dos chamados lobbies seja juridicamente regulada”* (1999:24). Já do ponto de vista jurídico, a questão está em saber se *a regulação dessa, atividades é exigida, tolerada ou proibida.*

Para chegarmos a uma conclusão sobre esses aspectos, é preciso, evidentemente, como afirmam Caupers e Amaral (1999), considerar o sistema constitucional vigente, uma vez que *o direito político por excelência é o direito da Constituição.*

Do ponto de vista da necessidade dessa regulamentação, Caupers e Amaral chamam a atenção para o debate que coloca duas alternativas contrapostas: a tese da *ilegitimação* das atividades de *lobby* e a tese da *legitimação*.

Sob o ponto de vista da primeira abordagem, a influência dos grupos sociais no processo de decisão política é *de per se* ilegítima, contrária aos postulados normativos-constitucionais contidos no princípio democrático e impossível de ser, à luz desse mesmo princípio, legitimada pelo Direito. Tal tese, porém, segundo Caupers e Amaral, vem sendo progressivamente abandonada pelo Direito, afastando-se a ideia de que haveria um inultrapassável irreconciliação entre a realidade dos grupos de interesse e a formulação normativo-constitucional do princípio democrático. Isso porque, embora não seja possível negar que os grupos de interesse e sua capacidade de influência sejam fenômenos associados à democracia de massas e que o seu surgimento se deu num período posterior ao da elaboração do princípio democrático traduzido no postulado do *demos* soberano sobre o qual se funda o constitucionalismo clássico dos séculos XVIII e XIX; não há evidência concreta de que *haja irremediável desencontro* entre os grupos e o princípio democrático. Não se aceita, assim, segundo Caupers e Amaral, que resulte “*uma incompatibilidade atávica entre os valores herdados do mundo do Iluminismo e as práticas que nos são contemporâneas*” (1999:33). Para Caupers e Amaral, o princípio democrático não se esgota na simples enunciação do princípio da soberania popular, mas deve ser ligado a outro: o que postula a distinção entre a esfera de ação *plural, múltipla e livre* da sociedade, e a esfera de ação *una, regulada e pública* do Estado. Nessa visão,

...o povo soberano nunca fala através de uma voz única. A sua voz só se pode exprimir por via de representações plurais do que sejam ou devam ser o interesse público, o que sejam ou devam ser as formas e os fins da ação coletiva. Tais representações plurais só podem nascer na ação livre da sociedade. Não há, por isso, princípio democrático sem pluralismo, como não há pluralismo sem distinção entre esfera de ação estadual e esfera de ação social (Caupers e Amaral, 1999: 34).

Os grupos de interesse suprem, no contexto das relações Estado-sociedade, o papel de articulação das aspirações sociais, enviando as mensagens da sociedade ao Estado num contexto comunicativo, ou seja, atuando como canais de comunicação e ligação entre ambos, uma vez que, no contexto moderno, as comunicações das pretensões individuais ao todo coletivo deixam de poder ser feitas através de ações pessoais não organizadas para ser feitas através de grupos ou de ações coletivas. Enquanto cabe, aos partidos, articular aspirações e mensagens *políticas* em sentido estrito, ou seja, relativas às representações sociais do que seja ou deva ser o interesse público, as aspirações e mensagens *privadas* são articuladas e enviadas *pelos grupos de interesse*. Portanto, conforme Caupers e Amaral, “*não há Estado de Direito democrático sem a sua existência*” (1999:35).

No âmbito do Direito Constitucional brasileiro e estadunidense, assim como de qualquer Direito que se pautar por princípios constitucionais equivalentes (Caupers e Amaral, 1999:37), a proibição pura e simples das atividades dos grupos de interesse não pode ser considerada, portanto, uma alternativa válida. “Se os *lobbies* e seus interesses não são coisas *de per se* ilegítimas, contrárias ao princípio democrático” afirmam Caupers e Amaral “*não se vê como sua manifestação poderá ser tida por atividade ilícita, contrária ao Direito e por ele negativamente valorada*”. Nos EUA, seguindo esse princípio, as atividades de *lobbying* exercidas por profissionais têm sido sujeitas à regulação, no nível federal, que envolve a divulgação, relatórios e publicidade, em oposição à proibição, limitação ou restrição (MASKELL, 2007).

Parece, contudo, igualmente claro que não existe a *obrigatoriedade* da regulamentação das atividades. Trata-se de Estados de Direito, democráticos, cujas constituições não estabelecem, expressamente, a necessidade dessa regulamentação como requisito prévio para o seu exercício. Particularmente no caso da Constituição Federal brasileira, onde inúmeras cláusulas constitucionais são consideradas de *eficácia limitada*, carecendo de leis para sua implementação, como é o caso, por exemplo, do exercí-

cio do direito de greve pelos servidores públicos – direito cujo exercício, em certos casos, é um dos que servem aos propósitos dos grupos de interesse no sentido de exercer *pressão* sobre os agentes políticos – a atividade de representação de interesses, como regra geral, e decorrência dos direitos de associação e petição, não é condicionada.

Tampouco, contudo, existe uma *vedação* expressa a essa regulamentação, embora vários princípios constitucionais devam ser avaliados, uma vez que se sobrepõem no âmbito do sistema jurídico a qualquer iniciativa tendente a sua abolição ou mitigação, como o caso do direito de petição aos poderes públicos e o caso do direito de livre associação, como adiante se verá.

Trata-se, portanto, de uma faculdade, a ser exercitada pelo Legislador, com uma ampla margem de discricionariedade, mas sob os limites fixados na própria norma constitucional. Sob o ponto de vista jurídico, assim, a regulamentação é *admitida*, ou *tolerada*. Essa avaliação, contudo, desconhece o critério maior para a integração da norma jurídica, que é o atendimento ao princípio da primazia do interesse público. Assim, sob o comando desse princípio, a questão volta ao campo da Ciência Política, pois a decisão de regulamentar ou não a matéria torna-se uma questão de *política pública*, e a regulamentação passa a ser vista como um imperativo para assegurar o bom funcionamento do sistema político. A adoção de uma legislação se dá à medida que a postura de neutralidade, no sentido da não regulamentação, e a mera tolerância do exercício da atividade dos grupos não são capazes de contribuir para a necessidade de enfrentar-se o “efeito desagregador nos processos de decisão política” derivado da atuação dos grupos e o seu egoísmo de interesses (CAUPERS e AMARAL, 1999:37). Além disso, a posição favorável a uma regulamentação tem sustentação, também, na tese defendida por Madison, segundo a qual a coordenação dos interesses em choque constitui a tarefa principal da legislação moderna.

A forma a ser adotada para tal regulamentação, porém, pode ser variada, admitindo, segundo Caupers e Amaral, duas

possibilidades principais: a *facilitação da ação dos grupos de interesse*, associando-os diretamente aos processos de decisão através de sua integração em órgãos auxiliares dos Parlamntos e Governos, mediante arranjos neocorporativistas como os Conselhos Consultivos ou Deliberativos de políticas públicas; e a *limitação da ação dos lobbies* por meio da definição das condições em que a atividade pode ser exercida.

No primeiro caso, trata-se da criação de órgãos consultivos ou deliberativos, formados por representantes dos mais diversos interesses sociais, e que atuam junto aos Parlamntos ou Administrações através da emissão de pareceres quanto à adoção de políticas globais ou setoriais (Caupers e Amaral, 1999:39), solução que tem sido adotada em países da Europa desde o início do Século XX e que tem nos já mencionados Conselhos Econômicos e Sociais uma expressão de relevo. Segundo Caupers e Amaral, trata-se de instituições que tem, em oposição ao *lobby*, a função de *conciliação* de interesses, em lugar da *contradição* de interesses que é inerente ao *lobby*.

No segundo caso, insere-se a prática de exigir registros obrigatórios das atividades de *lobby* e a disciplina penal da atividade, prática restrita a uns poucos países em todo o mundo, até hoje, particularmente os EUA, onde desde 1874 existem leis, inicialmente estaduais, destinadas à regulamentação do *lobby*. Não obstante essa opção, pode-se constatar a existência, também nos EUA, de canais de participação semelhantes aos adotados por meio de órgãos consultivos, como os *Federal Advisory Committees* já abordados. A experiência de regulamentação dos *lobbies*, contudo, enquanto corolário de uma concepção que privilegia o conflito como forma de determinação das decisões públicas, é um fenômeno típico dos EUA (CAUPERS e AMARAL, 1999:40).

Por outro lado, nos países europeus, evidencia-se uma tendência à adoção de leis para a regulamentação do *lobby*: até 2005, contavam com leis dessa natureza além da Alemanha, Polônia, Hungria e Lituânia (OCDE, 2007), enquanto a União Europeia optou por estabelecer um sistema de credenciamento e um Código

de Conduta para a atuação dos *lobbies* no Parlamento Europeu (MALONE, 2004). Projetos de lei foram discutidos, ainda, na Irlanda (MALONE, 2004) e Portugal (CAUPERS e AMARAL, 1999).

O Brasil, face à sua tradição corporativista, alinha-se, de forma mais clara, à tradição europeia, onde existiam, em 1998, nos países que então integravam a União Europeia, 977 conselhos ou comitês consultivos de constituição variada e funcionando em níveis diversos, em inúmeras áreas de intervenção, em especial nas áreas econômica e econômico-social, e com representação de empresas privadas, cooperativas, associações sindicais e profissionais, de defesa do meio ambiente, do consumidor e outras. Na experiência portuguesa, em particular, apontam Caupers e Amaral (1999:39) problemas decorrentes dessa opção, tais como o excesso de órgãos consultivos, a falta de coordenação da consulta, a feudalização e setorialização artificial, a sobrecarga para as associações – impossibilitadas de uma participação efetiva em todos os colegiados – e o peso da representação dos órgãos públicos nos conselhos. Da mesma forma que os países europeus, porém, há um avançado processo de discussão nas arenas política e administrativa com vistas à introdução de uma legislação com efeitos para o conjunto da administração pública.

Sob o ponto de vista de seus efeitos no sistema político e no nível de participação no processo político, pesquisa efetuada em 2006 por Chari e Murphy confirmou a tese defendida por Thomas (1998), segundo a qual a existência de uma legislação ou sistema de registro dos *lobbies* não resulta em redução da participação, e tampouco obstrui os canais de acesso aos decisores, particularmente no parlamento (CHARI e MURPHY, 2006:10). Segundo a pesquisa, nem os custos financeiros nem os custos “participativos” foram considerados suficientemente elevados para inibir o acesso de cidadãos não classificados como lobistas. A mesma pesquisa concluiu que os lobistas, tampouco, têm aversão a sistemas políticos em que se exige o registro de suas atividades, e uma das razões é que esses regulamentos têm como efeito a legitimação dos *lobbies* como atores do processo políti-

co, conferindo uma certa transparência ao processo de *lobby*. Do ponto de vista dos lobistas, o registro previne influência indevida de lobistas competidores: a existência de um registro público ajuda a assegurar transparência sobre quem está falando com quem, e todos os lobistas se beneficiam da transparência sobre o processo como um todo (CHARI e MURPHY, 2006:77). Por outro lado, no caso dos grupos de interesses cívicos ou ONGs, o registro permite aos membros do grupo e das organizações da sociedade civil ver o que suas organizações estão fazendo.

E, nos países em que não existe a exigência do registro dos *lobbies*, a maior parte dos lobistas e representantes eleitos tendem a acreditar que a existência dessa legislação aumentará a *accountability*, transparência e efetividade.

Considerando-se, porém, o grau de receptividade de diferentes atores, Chari e Murphy constataram que, entre os participantes do *survey* que envolveu a aplicação de 140 questionários junto a políticos, lobistas e administradores públicos em três países (EUA, Alemanha, Canadá) e Parlamento Europeu, uma razoável variação entre os juízos de cada segmento sobre o quanto aumenta o grau de *accountability* em decorrência da regulação do *lobby*.

Nos países em que essa regulação existe, encontraram-se as seguintes percepções:

- 76% dos parlamentares consideraram que a legislação ajuda a assegurar a *accountability*;
- 50% dos administradores públicos consideram que a regulamentação assegura *accountability*;
- 71% dos *lobbies* consideram que ajuda a assegurar a *accountability*.

A correlação encontrada por Chari e Murphy indica que nos sistemas *mais regulados* aumenta a percepção quanto ao efeito da legislação no aumento da *accountability*. Por outro lado, os

sistemas fracamente regulados tendem a gerar a impressão de que as normas são inefetivas para assegurar a *accountability*.

Já nos países em que a regulação não existe, 72% dos políticos, 46% dos administradores e 57% dos lobistas consideram que uma legislação poderia aumentar a *accountability* das políticas públicas, a transparência e a eficiência.

Quanto à avaliação de que o acesso a uma relação pública de lobistas aumenta a *accountability*, foram encontrados os seguintes resultados:

- 70% dos parlamentares consideraram que ajuda a assegurar a *accountability*;
- 80% dos administradores públicos consideram que assegura *accountability*;
- 60% dos *lobbies* considera que ajuda a assegurar a *accountability*.

Quando analisado se a existência de uma lista de lobistas é de fato disponibilizada, a mesma correlação foi encontrada: nos regimes altamente regulados, é mais comum a avaliação de que essa relação de lobistas, assegurando a transparência, é efetivamente divulgada.

Quanto à avaliação da importância da divulgação de gastos com *lobby* para o aumento da *accountability*, foram encontrados os seguintes resultados:

- 93% dos parlamentares consideraram que ajuda a assegurar a *accountability*;
- 65% dos administradores públicos consideram que assegura *accountability*;
- 75% dos *lobbies* considera que ajuda a assegurar a *accountability*.

Nos países em que não existe regulamentação do *lobby*, Chari e Murphy identificaram que os argumentos mais frequen-

temente empregados são a) a oposição dos atores políticos; b) a oposição dos *lobbies*; c) avaliação de que a autorregulação é suficiente; e d) avaliação de que não há necessidade de regulação pois a atividade de *lobby* é mínima. Trata-se, essencialmente, dos mesmos argumentos verificados em nossa pesquisa a respeito da inexistência de uma legislação de *lobby* no Brasil e suas possibilidades.

Entre os políticos, segundo Chari e Murphy, 36,4% consideraram não ser necessária a regulação. No entanto, 57% dos administradores consideraram que não há uma regulamentação pois a autorregulamentação é suficiente. Para 46% dos lobistas essa também é uma razão para a não existência de uma lei de *lobby*.

Já nos países em que essa legislação existe, segundo Chari e Murphy, a maioria dos administradores e políticos considera as mesmas necessárias (75% dos administradores, 66% dos políticos), enquanto 55% dos lobistas concordam com a sua existência. Menos de 10% consideram que a existência de um sistema de registro inibe a ação dos cidadãos comuns em abordar seus representantes eleitos.

A experiência dos EUA, onde esse tipo de legislação vem sendo submetido ao escrutínio dos estudiosos do tema, da mídia, da sociedade, dos *watchdogs*, do Parlamento e dos próprios grupos de interesse, é especialmente didática para compreendermos os efeitos das leis de *lobby* sobre a participação, transparência, *accountability* e isonomia no acesso aos decisores no processo político.

Os itens a seguir buscarão abordar, portanto, a evolução histórica da legislação nos EUA e suas características, assim como dimensionar, a partir dos dados disponíveis, a sua efetividade.

## 8.2. A Regulação do *Lobby* nos EUA: evolução e perspectivas

Advertindo quanto à carência de estudos voltados a avaliar a legislação sobre *lobby* nos EUA – praticamente inexitem, segundo esse Autor, pesquisas acadêmicas avaliando a regulamentação do *lobby* no plano federal –, Clive S. Thomas (1998), um dos mais dedicados estudiosos desse tema, considera que o principal efeito da regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos tem sido a mudança no *modus operandi* de certos grupos de interesse, lobistas e, particularmente, dos políticos.

Como resultado de um processo de mais de cem anos, Thomas afirma que as atividades dos *lobbies* são atualmente muito mais transparentes nos EUA do que jamais foram, mas as evidências sugerem que essa abertura não afetou o poder de muitos interesses bem posicionados no processo de influência ou aumentou a efetividade da influência dos grupos excluídos. Em muitas maneiras, afirma Thomas, o resultado da regulação ficou abaixo das expectativas.

Segundo Thomas, o que se pode considerar como *regulação* das atividades de *lobby* envolve não somente as leis de *lobby* (*lobby laws*), mas também outros tipos de legislação que também interferem na atuação dos grupos de interesse e no comportamento dos políticos e da burocracia.

Entre essas normas, destacam-se as leis destinadas a prevenir conflitos de interesse e a obrigar a divulgação de informações financeiras pessoais dos agentes públicos, provisões que, geralmente, integram códigos de conduta, códigos de ética ou normas assemelhadas, e que têm como objetivo tornar públicas as vinculações financeiras entre legisladores, dirigentes eleitos e funcionários públicos e indivíduos, grupos, organizações e empresas. Entre essas leis, estão as normas que visam estabelecer a “quarentena”, vedando que ex-funcionários ou parlamentares estabeleçam vínculos profissionais com entidades privadas, ou que atuem como *lobistas* dessas entidades durante um certo período, que nos EUA varia entre 12 e 24 meses.

Além disso, exercem função complementar as regras relativas ao financiamento de campanhas políticas, proporcionando divulgação pública das contribuições e impondo limites ou proibições para essas contribuições. Associados a esse tipo de norma existem os regramentos, nos EUA, relativos aos *political action committees*, que visam controlar o uso de recursos arrecadados por meio desses comitês para exercer influência indevida sobre o processo eleitoral.

Como destaca Thomas, esses quatro tipos de normas são elementos importantes na regulação e monitoramento dos grupos de interesse nos EUA, mas o tipo que maior interesse desperta, numa área em que existem poucas pesquisas, são as *leis de lobby*, voltadas ao registro, acompanhamento e publicização dessas atividades.

A partir da racionalidade que visa, essencialmente, atender ao interesse público – mas sem perder de vista as situações em que o processo permite a “captura” por interesses específicos –, a essência da abordagem nos EUA para as leis de *lobby* é a regulação da estratégia e das táticas dos grupos de interesse em seus contatos com o sistema político, particularmente os *policy makers*, em lugar de tentar regular a organização dos grupos.

Esse enfoque decorre do fato de que, a partir da posição da Suprema Corte no caso *United States v. Harriss*, proponentes e oponentes da regulação estabeleceram um consenso de que a capacidade de indivíduos ou grupos de exercer o *lobby* sobre o governo não pode ser restrita, devendo, porém, serem *publicizadas* as atividades. Daí o caráter mais *monitorador* do que *regulador* da atividade.

Esse acordo, todavia, não tem impedido que os defensores das reformas das leis de *lobby* defendam leis mais efetivas que exijam que os lobistas sejam registrados, que listem os assuntos sobre os quais estão atuando, que divulguem as despesas realizadas ou tornem públicos os contatos mantidos com os *policy makers*. Também defendem que sejam tornadas públicas con-

tribuições para campanhas políticas, e relatados os esforços dos grupos para mobilizar seus membros mediante ações de *grass-roots lobbying*, através de cartas, *e-mails*, telefonemas ou contatos pessoais.

Os que se opõem a isso, porém, consideram que essas exigências ferem os direitos assegurados na Primeira Emenda, impondo restrições ao seu exercício.

O desenvolvimento das leis de *lobby*, destaca Thomas, não tem seguido um padrão claro, mas sim um padrão incrementalista de adaptação, surgindo e evoluindo em resposta a escândalos, abusos percebidos e noticiados no processo político e a mudanças nas atitudes dos políticos em relação à conduta do governo, às vezes subordinada a uma visão populista do processo democrático. No âmbito dos Estados, no início dos anos 1950, 38 Estados já tinham as suas leis, em graus variados de rigor e eficiência; em 1988, todos os cinquenta Estados<sup>244</sup> já tinham leis aprovadas, resultantes, em grande parte, do movimento de reforma dos anos 1970 provocado pelo escândalo *Watergate*. O Estado da Pensilvânia teve sua lei, vigente desde 1998, considerada inconstitucional por um tribunal estadual e, frente à recusa da Suprema Corte do Estado em 2002 de apreciar recurso contra a decisão, permanece, até este momento, sem uma nova legislação, embora o Senado estadual e o Governador do Estado tenham adotado regras internas, em cada caso, para exigir o registro e publicidade das atividades de *lobby*<sup>245</sup>.

<sup>244</sup> Para uma análise das leis estaduais e sua classificação segundo o nível de rigor da regulação e capacidade de *enforcement*, ver Chari e Murphy (2006). Dados analíticos e critérios de classificação adotados por Chari e Murphy, a partir da metodologia instituída pelo *Center for Public Integrity*, podem ser consultados em <http://www.publicintegrity.org/hiredguns/default.aspx>. Ver, ainda, o *Nationwide Lobby Law Survey*, com uma detalhada descrição e classificação das leis dos 49 Estados em vigor em 2003, elaborado pela *Common Cause Pennsylvania* em <http://www.commoncause.org/atf/cf/%7BFB3C17E2-CDD1-4DF6-92BE-BD4429893665%7D/LobbyLawFull.doc>.

<sup>245</sup> Cfe. MORLINO, Robert. *Sunset in Harrisburg*. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.publicintegrity.org/hiredguns/report.aspx?aid=166>.

A partir desse enfoque, abordaremos, a seguir, como se deu essa evolução, até o seu estágio atual, e os possíveis efeitos dessas normas sobre o sistema político nos EUA.

### 8.2.1 Antecedentes históricos

Embora as tentativas para regulamentar as atividades de *lobby* nos EUA tenham seus primórdios ainda no século XIX e datem de 1907 e 1911 as pioneiras tentativas com maior efetividade, a aprovação de uma Lei de caráter geral no plano federal se deu tardiamente, dificultada pela enorme resistência enfrentada. Assim, somente em 1946 foi aprovado o *Federal Lobbying Regulation Act*, que disciplinou essas atividades por quase de cinquenta anos, tendo sido revogado em 1995, quando nova legislação foi editada naquele país.

Apesar de respeitáveis exceções, lobistas durante o século XIX eram considerados indivíduos eticamente questionáveis. Como explica Lane (1949), a prática do suborno direto não era incomum nos anos 1870, e “comprar” um congressista pelo menor preço possível era a maior ambição dos lobistas bem-sucedidos – daí o sentido da primeira lei aprovada em 1874, no Estado de Wisconsin, considerando ilegal essa prática. No mesmo ano, o Alabama tornou ilegal a prática do suborno (*bribery*)<sup>246</sup>.

Nesse contexto é que surgem as primeiras tentativas para regulamentar as atividades de *lobby* nos EUA. Em 1852, a *House of Representatives* já buscava proteger-se dos pedidos de lobistas que posavam como jornalistas, proibindo os *lobbying agents* de ocupar os espaços reservados aos jornalistas nas salas da Casa (EASTMAN, 1977, *apud* SCHLOZMAN e TIERNEY, 1986:318).

Em 1876, a *House of Representatives* aprovou uma resolução válida para a sessão do Congresso em curso exigindo o registro dos *lobbyists* junto ao *House Clerk*. Alguns Estados, na mesma

<sup>246</sup> Segundo Mahood (1967:298), seria o Estado do Alabama o primeiro a aprovar uma lei voltada ao assunto, proibindo o pagamento de “propinas”.

época, estabeleceram leis sobre a matéria, tratando a atividade até mesmo como criminosa, como no caso da Geórgia, que incluiu em sua Constituição a previsão de que a prática do *lobby* constituía crime em 1877 (MAHOOD, 1967:298; AINSWORTH, 1993). Em 1890, o Estado de Massachussetts tornou legal a obrigação da divulgação das atividades de *lobby*, seguido por Wisconsin e New York.

Contra a vontade dos lobistas, o Congresso iniciou esforços para reformar a atividade em 1907. Nesse ano, é aprovado *Tillman Act*, primeira legislação sobre a matéria, proibindo contribuições de campanha de bancos e empresas para as eleições legislativas federais, cujo efeito, então, foi limitado em virtude do sistema eleitoral em que os Senadores eram, ainda, eleitos pelas assembleias estaduais (AINSWORTH, 2002:186).

Em 1913, comitês da Câmara dos Representantes e do Senado investigaram as atividades de *lobby* relacionadas ao *Underwood Tariff Act*, aprovado naquele ano, tendo como principal objetivo investigar as atividades da *National Association of Manufacturers* – *NAM*. Nessa fase, os métodos e práticas já haviam se modificado, e as investigações constataram que *persuasão* e *atividades promocionais* haviam suplantado a corrupção aberta, e os representantes de grupos de pressão e especialistas em relações públicas haviam tomado o lugar dos *brokers* de influência e acesso que antes dominavam a cena (LANE, 1949:16). Ao final, o comitê da *House* apresentou um relatório em que, ao mesmo tempo em que declarava a abrangência e importância da atuação da *NAM* em áreas como indústria, comércio, política e educação, capaz de despertar admiração, também manifestava o temor pelos efeitos que o êxito em todas as suas ambições poderia ter num governo como o dos Estados Unidos (LANE, 1949:17). As táticas empregadas, inclusive o incentivo à obstrução dos trabalhos legislativos, foram objeto de condenação: um deputado foi julgado culpado de conduta imprópria e quebra de decoro e a *NAM* foi considerada como uma entidade cujos agentes ultrapassavam os limites dos esforços legítimos, merecendo severa cen-

sura e a recomendação de que reformasse completamente seus métodos. A comissão do Senado chegou a conclusões similares, mas jamais apresentou um relatório formal. Em consequência desses trabalhos, foram apresentados doze projetos propondo várias formas de regulamentação das atividades de *lobby*, nenhum dos quais chegou a ser apreciado.

Durante a I Guerra Mundial, intensificou-se a atuação dos *lobbies* no Congresso, mas, além de tentativas esparsas de regulamentação da atividade, não foi dada maior atenção ao assunto. Em 1927, porém, o *lobby* voltou à berlinda no Congresso, em consequência da atuação dos grupos de interesse que se opuseram à aprovação de uma taxa federal sobre imóveis. À época, pelo menos 32 Estados já contavam com alguma forma de regulamentação dos *lobbies*, na maior parte dos casos requerendo o registro dos lobistas, a declaração das despesas efetuadas e a remuneração sob a forma de “comissões” calculadas com base nos ganhos dos grupos representados (POLLOCK, 1929:337). Em dezembro desse ano, no início da nova legislatura, diversas propostas foram introduzidas na *House* e no Senado, e uma delas, apresentada pelo Senador Thaddeus H. Caraway, chegou a ser aprovada pelo Senado em março de 1928, embora tenha sido “engavetada” pelo Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes (LANE, 1950:21). Segundo o autor da proposição, além dos problemas a serem enfrentados eram o das “falsas organizações” de representação em Washington e as elevadas remunerações pagas aos seus dirigentes:

*“...90 per cent of which . . . are fake associations organized for the sole purpose of profit for those who are at Washington, [and] are engaged in obtaining money from those who live away from Washington under the belief that they are promoting some theory of government in which they are interested, or protecting or advancing the interests of some business in which they are engaged. Ninety-five dollars out of every hundred that the public pays to these alleged associations go into the pockets of the promoters of these fake associations. It might be safely said outside of a dozen there is not a penny paid to these associations that is not worse than wasted. . . .”* (CARAWAY, 1928, apud ZELLER, 1948:239)

Entre 1930 e 1932, nova investigação é conduzida pelo Senado, tendo, mais uma vez, a legislação tributária como tema de apuração, ocasião em que são identificadas influências indevidas sobre a legislação aprovada sob a influência da *Connecticut Manufacturers Association* (TRUMAN, 1971:382-383). No entanto, o comitê conclui seus trabalhos sem apresentar nenhuma proposta concreta de reforma da legislação.

Nos anos 1930, o Senador pelo Alabama, Hugo L. Black, posteriormente Juiz da Suprema Corte, liderou campanha nacional contra as práticas corruptas de *lobby* em Washington, defendendo que os lobistas deveriam registrar nomes, salários, despesas mensais e objetivos de suas atividades. Diversas propostas de regulamentação são apresentadas, mas nenhuma logra ser aprovada.

Em 1935, os excessos cometidos pelas organizações de *lobby* durante a tramitação do *Public Utility Holding Company Act* atraíram novas atenções, e duas propostas foram introduzidas no Congresso: a proposta do Senador Hugo Black, do Alabama (SENATE BILL 2512), e a do Rep. Howard W. Smith, de Virginia (H. R. 11663), ambas aprovadas nas respectivas Casas, mas não na casa revisora (ZELLER, 1948:240). No mesmo ano, as duas casas do Congresso iniciam investigações sobre a aprovação da Lei, durante cuja discussão lobistas atuaram em favor de uma associação de concessionárias de serviços públicos buscando impedir a sua aprovação, inundando o Congresso com milhares de telegramas solicitando aos senadores que rejeitassem a proposta.

Como resultado, foi criado um comitê, liderado pelo Senador Black, autorizado a investigar todas as atividades de *lobby* relacionadas à aprovação daquela Lei. A investigação concluiu que os lobistas enviaram telegramas, fraudulentamente, em nome de eleitores<sup>247</sup>, levando os congressistas a acreditar que

<sup>247</sup> Segundo apurou a investigação conduzida pelo Senador Black, de 31.580 telegramas enviados aos gabinetes em Washington relativos ao *Public Utilities Holding Company Act*, todos menos treze foram escritos e pagos por agentes das concessionárias, quase invariavelmente sem o consentimento das pessoas em cujo nome foram enviadas.

havia um autêntico movimento popular pela rejeição da proposta. Após haver conduzido essa investigação, Black declarou sua conclusão sobre os riscos oriundos dessa atividade:

*Contrary to tradition, against the public morals, and hostile to good government, the lobby has reached such a position of power that it threatens government itself. Its size, its power, its capacity for evil, its greed, trickery, deception and fraud condemn it to the death it deserves". (BLACK, 1935, apud DILLON, 1942).*

Em consequência das investigações, o *Public Utilities Holding Company Act* foi emendado para exigir o registro de todos os agentes das concessionárias. Black propôs também que fosse incluída uma previsão geral para que todos os lobistas tivessem que ser registrados, mas a proposição não foi aprovada. Todavia, encorajado pelo sucesso da aprovação dos requisitos para os *lobbies* junto às concessionárias de serviços públicos, o Congresso voltou sua atenção no ano seguinte para os *lobbies* da indústria naval e da navegação e aprovou o *Merchant Marine Act*, que também exigia registro dos *lobbies* atuando no setor junto à *United States Maritime Commission*, demonstrando que havia receptividade para medidas voltadas a setores específicos (ZELLER, 1948:240).

Com a aproximação da II Guerra Mundial, surge a preocupação com a atuação dos *lobbies* estrangeiros. Assim, em 1938, foi aprovado o "*Foreign Agents Registration Act – FARA*"<sup>248</sup>, proibindo que agentes de governos estrangeiros atuassem diretamente junto ao Congresso. Trata-se da primeira lei considerada efetiva para a reforma do sistema de pressão no nível federal dos EUA, e sua aprovação foi o resultado de recomendações de um comitê do Congresso estabelecido para investigar atividades antiamericanas no país. Em sua redação original a lei dirigia-se, explicita-

---

dos (LANE, 1950:29). Ainsworth relata que a fraude consistia em pagar a estudantes de *high schools* para assinar cartões postais com nomes tomados aleatoriamente de listas telefônicas, que eram enviados aos Congressistas (AINSWORTH, 1993: 51).

<sup>248</sup> O conteúdo integral do FARA está disponível em <http://www.usdoj.gov/criminal/fara/links/indx-act.html>.

mente, contra a propaganda nazista, sendo posteriormente ampliada para incluir, também, propaganda anticomunista. Focado inteiramente na transparência das atividades, o FARA exigia que todos os agentes de um *principal* estrangeiro registrassem seus nomes, endereços e clientes representados junto à Secretaria de Estado; que todo material de propaganda disseminado por um agente estrangeiro fosse identificado como tal, que os agentes mantivessem registros detalhados de todos os contatos feitos, as datas, a remuneração recebida, os valores gastos e os assuntos discutidos; e que essas informações fossem fornecidas à Secretaria de Estado. Proibia, também, a sua remuneração mediante *contingent compensation* ou *contigent fees*, ou seja, vinculadas no todo ou em parte ao sucesso de suas atividades em favor do agente contratante.

Em 1940, é aprovada uma alteração ao Código Criminal, proibindo a qualquer um tentar “*corruptamente ou por ameaça de força, ou por qualquer carta ou comunicação ameaçadora [...] influenciar, intimidar ou impedir qualquer testemunha[...] em conexão com qualquer inquérito ou investigação em curso em qualquer Casa, ou em qualquer comitês de qualquer Casa, ou qualquer comitê conjunto do Congresso dos Estados Unidos*”, ou, por meio desses métodos, tentar interferir com a administração apropriada da lei ou procedimentos investigativos, o que, na avaliação de Zeller (1948:243), seria suficiente para cobrir a influência exercida pelos lobistas sobre o Congresso.

No entanto, ainda faltava ao Governo Federal a aprovação de uma lei específica, seguindo o exemplo de inúmeros Estados que, à época, já tratavam da matéria, embora em graus distintos de efetividade e rigor.

### 8.2.2 Federal Regulation of *Lobbying* Act de 1946

Em 1946, finalmente, é aprovada a primeira lei abrangente, especificamente destinada a disciplinar o exercício do *lobby*, num contexto de grande controvérsia sobre a atividade de gru-

pos como a *American Medical Association*, que atuava em oposição à aprovação de uma legislação para implantar um sistema público de saúde nos EUA.

Antes mesmo dessas críticas aos *lobbies*, o Comitê Especial Conjunto sobre Organização do Congresso já trabalhava sobre a necessidade de uma lei sobre o *lobby*, e, em seu relatório, em março de 1946, recomendou a aprovação de uma legislação “*providing for the registration of organized groups and their agents who seek to influence legislation, and that such legislation include quarterly statements of expenditures made for this purpose*”. Esse Comitê seguia, assim, a recomendação, oferecida em 1945 pelo *Committee on Congress of the American Political Science Association* de que todos os grupos e representantes que comparecessem perante comitês do Congresso deveriam registrar-se e dar completa divulgação de seus membros, finanças etc (ZELLER, 1948:243).

Assim, finalmente, em 2 de agosto de 1946, foi sancionado pelo Presidente Harry Truman o *Legislative Reorganization Act*, cujo Título I-11 foi intitulado “*Federal Regulation of Lobbying Act*”. Uma Lei que, segundo Graziano (1997), nasceu do temor então difundido em torno dos interesses especiais e dos desvios que provocavam sobre as questões de interesse público. Com ela, os EUA, como aponta Graziano tornaram-se um dos poucos países que tentaram regulamentar por lei a prática do *lobby*, mas com uma diretriz não *de proibir*, mas *de revelar* abertamente os interesses, o nome dos “principais” e os meios empregados.

Contudo, tratava-se, ainda, de uma lei limitada, graças à enorme resistência oposta pelos grupos que seriam afetados pela nova legislação, dirigida apenas ao Poder Legislativo, exigindo o registro das entidades que atuassem no *lobby* junto às duas Casas do Congresso.

O principal objetivo da Lei foi introduzir um sistema de registro e transparência dirigido a todos os que buscassem influenciar o Congresso, mas ainda sem regular a conduta ou as

atividades financeiras dos lobistas. Buscava-se assim prover informação pública sobre as pressões políticas voltadas a influenciar a legislação, reconhecendo que a realização integral do ideal americano por representantes eleitos depende em não pequena medida da habilidade dos membros do Congresso de avaliar adequadamente as pressões políticas a que estavam regularmente sujeitos.

O *FLRA* exigia que qualquer um que tivesse como principal propósito influenciar a aprovação ou rejeição de uma legislação no Congresso deveria registrar-se junto ao *Clerk* da *House of Representatives* e junto ao Secretário do Senado. Deveria, ainda, preencher, a cada quadrimestre, relatórios financeiros, indicando o nome e o endereço do lobista e seus clientes, o quanto cada lobista recebeu, todas as contribuições para o esforço de *lobbying* superiores a US\$ 500, uma contabilidade detalhada das despesas, identificando-se cada pessoa a quem fossem pagos US\$ 10 ou mais, e o propósito de cada pagamento, e ainda identificação de todas as publicações em que houvessem influenciado ou publicado artigos ou editoriais e as matérias legislativas para as quais tivessem sido contratados para apoiar ou combater. Em caso de descumprimento, o infrator poderia ser multado em até US\$ 5.000, ou cumprir pena de prisão de um ano e a proibição de atuar como lobista, diretamente ou indiretamente, por três anos (Zeller, 1948:244-245).

Contudo, o *FLRA* foi considerado uma tentativa insuficiente e mal elaborada de enfrentar o problema. Segundo Bonavides, o *FLRA* foi tido como uma lei “vaga e abstrata” e “pessimamente redigida”, e seus propósitos não ficaram tão bem definidos como se esperava, omitindo-se em impor qualquer restrição de ordem geral ao exercício do *lobby*. Ademais,

*“Sua preocupação maior parecia ser a mera identificação pública das pessoas voltadas ao lobbying e o registro contábil das despesas empregadas no lobby. A contestação começou cedo com os grupos alegando como sempre a inconstitucionalidade da lei que, segundo eles, feria direitos*

da Primeira Emenda. Buscava evasivas de interpretação a fim de frustrar-lhe os efeitos" (BONAVIDES, 1994:435).

Apenas dois anos depois de a Lei haver entrado em vigor, o Presidente Harry Truman propôs que fosse revista para tornar-se mais efetiva, e proclamou que sua campanha à Presidência seria "*a crusade of the people against the special interest*" (RAUCH, 1998:2). Na ocasião, criticou o Partido Republicano por ser, em oposição aos Democratas, o partido dos "*special interests*":

They are the special interest party. They believe that there ought to be a ruling class that gets the benefit of nearly everything in the country, and that a little of it will trickle down to the farmer and the small merchants and the workingman. That's not the principle of the Democratic Party<sup>249</sup>.

Em agosto de 1949, uma nova comissão do Congresso, chefiada pelo Deputado Frank Buchanan, foi criada para estudar todas as atividades de *lobby*, privadas ou governamentais, voltadas a "influenciar, encorajar, promover ou retardar legislações", e apresentar as "inadequações e brechas no *FLRA* e procurar meios de corrigi-las". Contudo, os trabalhos foram prejudicados pelas divergências quanto aos objetivos a serem perseguidos pela comissão (TRUMAN, 1971:384).

Em 1954 a Suprema Corte, ao julgar o caso *United States v. Harriss*, restringiu drasticamente a aplicação da lei. Embora tenha evitado declarar inconstitucional o *FLRA* em função de sua má redação, e sem adentrar no mérito da regulamentação do *lobby*, reduziu seu escopo e aplicação. Apesar de manter o direito do governo federal de regular e dar publicidade à atividade, a Suprema Corte considerou que a lei só se aplicaria aos lobistas pagos que tivessem contato direto com membros do Congresso sobre matéria legislativa pendente de apreciação. Além disso, considerou que cobriria apenas os esforços para influenciar a

---

<sup>249</sup> Discurso de Harry S. Truman em 22 de setembro de 1940 em Sparks, Nevada. Disponível em <http://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=1952&st=&st1=> em setembro de 2007.

aprovação ou rejeição de uma proposta de lei específica, e apenas para aqueles cujos esforços para contatar diretamente membros do Congresso fossem pagos, excluindo os contatos com os *staffs* dos congressistas. Pessoas que despendessem menos do que a metade do seu tempo de trabalho contatando membros do Congresso foram excepcionadas de atender aos seus requisitos. Com base na decisão, importantes grupos de interesse como a *National Association of Manufacturers* passaram a evadir-se de sua aplicação, sob o argumento de que o *lobby* não era a sua atividade principal (GRAZIANO, 2007:88). Apesar disso, milhares de pessoas e centenas de grupos passaram a registrar-se como *lobbyists*, cumprindo, pelo menos em parte, os seus propósitos (BONAVIDES, 1994:435).

David Truman (1971) destacava, na década de 1950, que devido às ambiguidades e as “brechas” na legislação, como a isenção do registro de grupos ou indivíduos cujos fundos não fossem empregados principalmente para as atividades *lobby*, dificultavam uma análise acurada do número de instituições engajadas em atividades de *lobby*.

Zeller (1948:246) registra que, no primeiro ano de aplicação da Lei, as organizações viram, nessa falha sobre quem, efetivamente, deveria registrar-se, ao exigir que somente aqueles que tivessem como “principal propósito” a atividade de *lobby* deveriam cumprir suas exigências – uma possibilidade de escapar ao seu cumprimento, valendo-se do argumento de que atividades legislativas não eram sua principal atividade e tomando cuidados para não aceitar fundos vinculados a essa atividade.

Entre as muitas críticas e revisões necessárias para se tornar mais efetiva, o *FLRA* requeria sua ampliação para cobrir o *staff* do Congresso e ainda o Executivo e suas agências, assim como as práticas de *grassroots*. Com efeito, tais restrições implicavam séria limitação de sua efetividade, pois não se aplicava a uma grande parte dos que efetivamente exerciam *lobby* sobre o governo.

Por outro lado, embora exigisse declarações sobre valores gastos com a atividade de *lobby* e o propósito dos pagamentos efetuados, o *FRLA* falhou ao não prever a necessidade de que os *lobistas* declarassem qual o objetivo perseguido nessa atividade.

Quanto ao *enforcement*, também foi um dos seus pontos fracos, pois, embora coubesse ao *Clerk* da Câmara dos Representantes e ao Secretário do Senado receber e depositar as informações, não havia previsão de que a eles caberia auditar os erros nas informações e assegurar sua confiabilidade.

Embora o *FLRA* tenha se constituído num avanço, pois permitiu que, pelo menos, se tivesse um maior conhecimento sobre quem exercia a atividade, esse avanço poderia ter sido muito maior. Segundo Graziano (1997), tratava-se de uma legislação “notoriamente ineficaz”, pois apenas uma pequena parte dos lobistas profissionais de Washington eram registrados sob seu comando, mas que ajudou a institucionalizar a prática.

Desde logo, porém, esses registros permitiram vislumbrar o desequilíbrio existente no sistema de pressão dos EUA. Conforme relata Robert E. Lane (1949), no primeiro quadrimestre de 1948, conforme os relatórios apresentados com fundamento nos seus mandamentos, 704 lobistas se registraram, dos quais 357 (51%) eram representantes do setor empresarial. O setor de ferrovias, com 28 representantes, era o maior entre as representações empresariais, seguido pelo setor de serviços públicos concedidos, com 18 representantes. O *lobby* dos trabalhadores, representado por 90 entidades, constituía 30% do total, dos quais 15 eram representações de servidores públicos, exercendo a dupla função de pressão política e negociação com o governo federal sobre suas condições de trabalho; 25 eram representantes dos trabalhadores do setor ferroviário. Cerca de metade dos lobistas dos trabalhadores, representando cerca de 7% da força de trabalho do país, defendiam interesses específicos, além dos interesses gerais dos trabalhadores, bandeira então de duas grandes entidades: *CIO*, com dois lobistas registrados, e *AF of L*, com três lobistas registrados (LANE, 1949). A proporção entre

as representações no que Lane chama de *Terceira Câmara* do Congresso dos EUA era, assim, de um representante dos trabalhadores para quatro representantes dos empresários. Vários outros segmentos contavam com suas representações oficiais: pequenos empresários (*American Association of Small Business, Independent Business Council of America, Conference of American Small Business Organizations, Small Business Association of New Jersey*), embora as representações de consumidores fossem, ainda, limitadas: apenas a *National Consumers' League* constava dos registros. As disparidades de meios entre os grupos em diferentes setores já eram, então, bastante visíveis: enquanto o *lobby* dos trabalhadores, representado pela *AF of L* destinou US\$ 819 mil no primeiro semestre de 1947 para combater a Lei Taft-Hartley, a *National Association of Manufacturers* aplicou nada menos do que US\$ 37 milhões anualmente, durante vários anos, em atividades de *lobby*, boa parte para combater o *National Labor Relations Act*.

Dados relativos a 1972 e 1973, coligidos por Prewitt e Verba (1979:242) a partir dos relatórios apresentados com base no *Federal Regulation of Lobbying Act*, relativos aos vinte cinco maiores gastos reportados, indicavam uma mudança aparente nesse perfil: as entidades que reportaram gastos mais elevados eram, em sua maioria, grupos de interesse cívicos, ocupacionais ou de trabalhadores, como demonstra a Tabela a seguir:

**Tabela 38 – 25 Maiores Despesas com *Lobby* em US\$ – EUA – 1973**

ORGANIZAÇÃO	1973	1972
Common Cause	934.835	558.839
International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers	460.992	
American Postal Workers Union (AFL-CIO)	393.399	208.757
American Federation of Labor-Congress of Ind. Organizations (AFL-CIO)	240.800	216.294
American Trucking Associations Inc.	226.157	137.804
American Nurses Association Inc.	218.654	109.642
US Savings and Loan League	204.221	191.726

ORGANIZAÇÃO	1973	1972
Gas Supply Committee	195.537	11.263
Disabled American Veterans	193.168	156.431
The Committee of Publicly Owned Companies	180.493	
American Farm Bureau Federation	170.472	180.678
National Education Association	162.755	
National Association of Letter Carriers	160.597	154.187
National Association of Home Builders Of USA	152.177	99.031
Recording Industry Ass. Of America Inc.	141.111	88.396
National Council of Farmer Cooperatives	140.560	184.346
American Insurance Association	139.395	82.395
The Farmers' Educational and Co-operative Union of America	138.403	113.156
Committee of Copyright Owners	135.095	
National Housing Conference	125.726	77.906
American Petroleum Institute	121.276	38.656
American Medical Association	114.859	96.145
Citizens for Control of Federal Spending	113.659	
American Civil Liberties Union	102.595	73.131
National Association of Insurance Agents	87.422	50.924

Fonte: Prewwitt e Verba (1979:242)

A *Common Cause*, grupo cívico que encabeça a lista, declarou haver gasto mais do que o dobro do segundo colocado, em ambos os anos – o que pode ser atribuído à posição política da entidade em defesa da transparência das atividades de *lobby*. Os interesses empresariais, nessa relação, aparecem como “gastadores modestos”.

Os dados, pela sua inconsistência frente ao que poderia ser considerado o “mundo real”, permitiam o questionamento de sua validade. Prewwitt e Verba, com efeito, consideravam que os dados *não necessariamente mostravam quais os grupos mais ativos em Washington*. Além disso, a par da falha quanto a quem deveria registrar-se, não havia um firme *enforcement* de suas disposições. De qualquer sorte, consideram Prewwitt e Verba que os relatórios publicados eram “*the tip of the iceberg*”, mostrando uma pequena parte do total realmente gasto pelas instituições, como no caso da *American Medical Association*, que, embora tenha declarado despesas de apenas US\$ 115 mil em

1973, teria, na verdade, despendido cerca de US\$ 8 milhões em atividades políticas no mesmo ano.

Segundo Thomas, estimativas indicavam que apenas entre um terço e um sexto das entidades que deveriam registrar-se efetivamente o faziam, e apenas 1% dos gastos efetivamente realizados eram declarados pelos *lobbies* (THOMAS, 1998:508).

Em 1991, um estudo do GAO<sup>250</sup> descobriu que, graças a essas deficiências, o FLRA não cumpria a sua finalidade: nada menos do que cerca de 9.800 entre 13.501 indivíduos e organizações listadas como influentes no *Directory of Washington Representatives*, uma das mais importantes publicações do setor, *não estavam registradas como lobistas*.

O estudo concluiu que os relatórios apresentados pelos lobistas eram incompletos e que 60% dos lobistas registrados não relataram qualquer atividade financeira, enquanto 90% não relataram despesas com salários, remunerações ou comissões. Segundo o GAO, cerca de 6.000 organizações ou indivíduos registrados preencheram relatórios em 1989, mas as informações requeridas eram, em cerca de 90% dos casos, incompletas; em 62% dos casos, os relatórios foram entregues fora dos prazos legais. Essas 6.000 organizações declararam receitas totais de US\$ 234 milhões, mas despesas de apenas US\$ 76 milhões. Além disso, 95% não relataram despesas com publicidade ou relações públicas, e apenas 32% relataram qual a proposta específica sobre a qual exerceram o *lobby*.

Segundo Berry, referindo-se ao FLRA, tratava-se de uma lei reconhecidamente “sem dentes” e inefetiva:

Those engaged in legislative lobbying easily reason that lobbying is not their principal activity. Registration lists and expenditure reports are

<sup>250</sup> U. S. General Accounting Office. Federal Regulation of *Lobbying* Act of 1946 Is Ineffective. Statement of Milton J. Socolar, Special Assistant to the Comptroller General Before the Subcommittee on Oversight of Government Management Committee on Governmental Affairs United States Senate, jul. 1991. Disponível em <http://www.gao.gov> em março de 2007.

patently incomplete and cannot be used as a record of lobbying expenditures on any bill because it is likely that many participants did not bother to file (BERRY, 1989:224)

Apesar das vulnerabilidades do FLRA, apenas em 1971 um Comitê do Senado propôs uma revisão da Lei, por meio do *Legislative Activities Disclosure Act*, que, contudo, não logrou ser apreciado pelo Plenário. Com o escândalo Watergate, diversos Estados, como Califórnia, Arizona, Minnesota, Kansas e West Virginia aprovaram novas leis ou regulamentos sobre as atividades de *lobby*, mas no plano federal não havia essa mesma sensibilidade.

Durante a 94<sup>a</sup> Legislatura, em 1976, novamente o Senado apreciou diversas propostas, aprovando, por 82 votos a nove, uma reforma do *FLRA*, estendendo a aplicação das normas de controle ao Poder Executivo e submetendo as atividades de *Grassroots* ao controle. Na mesma legislatura, a *House* também aprovou uma proposta com sentido semelhante. No entanto, nenhuma das propostas conseguiu ser aprovada pelas duas Casas, e uma ampla coalizão de *lobbies*, indo desde entidades como a *AFL-CIO*, *Congress Watch*, *National Association of Manufacturers*, *Chamber of Commerce of USA*, *League of Women Voters* e outras de grande destaque, atuou contra a sua aprovação (SCHLOZMAN e TIERNEY, 1986:321).

Também na 95<sup>a</sup> Legislatura a *House* e o Senado debateram diversas propostas – uma delas aprovada em Plenário na *House* – mas, novamente, o ciclo legislativo não se completou antes do término da legislatura. Apesar do apoio e do empenho do Presidente Carter, que em sua mensagem presidencial de 1979 expressou claramente o seu interesse na aprovação de uma reforma na “*outdated and ineffective lobby disclosure Law now in effect*”, que respeitasse os direitos assegurados na Primeira Emenda, reduzisse os requisitos burocráticos mas assegurasse informação compreensível; não foi possível alcançar esse objetivo (SACHS, 1981).

Em 1987, o *Senate Subcommittee on Oversight of Government Management* investigou atividades impróprias da *Wedtech Corporation* para obter contratos sem licitação junto ao governo. Descobriu-se que a empresa havia contratado diversos lobistas, inclusive ex-congressistas, para ajudar na obtenção de lucrativos contratos, e que as atividades não haviam sido relatadas, e ainda, envolviam corrupção de oficiais do governo. Mais de vinte funcionários foram condenados por crimes conexos com o caso.

Esse episódio levou à aprovação, em 1989, de uma emenda a uma proposta orçamentária, conhecida como *Bird Amendment*, proibindo o uso de recursos do governo por qualquer entidade privada para influenciar o recebimento de um contrato, empréstimo ou doação do governo federal. Permitia-se, porém, o uso de recursos não oriundos do governo para essas atividades, mas a entidade privada deveria declarar a atividade de *lobby* com essa finalidade. A regulamentação do requisito passou a exigir que fossem também declarados os contatos feitos pelas entidades privadas com oficiais do governo através de *lobistas contratados* para influenciar as decisões, mas dispensando os lobistas *in-House* dessa exigência. As agências e funcionários do governo também foram proibidos de exercer *lobby* com recursos orçamentários, restrição que, todavia, foi interpretada de forma a compreender apenas atividades de *grassroots*. No mesmo ano, foi aprovado o *House and Urban Development Reform Act*<sup>251</sup>, impondo obrigações de transparência aos lobistas e seus clientes que realizassem despesas para influenciar decisões de agentes do *Department of Housing and Urban Development – HUD* relativas a contratações, doações ou financiamentos, cobrindo, ainda, outros atos de gestão que afetassem as condições ou o *status* da assistência fornecida pelo HUD. Também sob essa lei, os lobistas que atuassem junto à *Farmers Home Administration* com o objetivo de influenciar decisões dessa agência relativas à assistência financeira aos agricultores

<sup>251</sup> Cfe. *HOUSE OF REPRESENTATIVES. Lobbying Disclosure Act of 1995 – Report 104-339*, November, 14 1995. Disponível em março de 2007 em [http://www.congress.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp104:FLD010:@1\(hr339\)](http://www.congress.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp104:FLD010:@1(hr339)).

deveriam registrar-se e declarar seus nomes, a natureza e duração de qualquer vínculo anterior com o Governo Federal, e o nome de seus clientes, e relatar, quadrimestralmente, os gastos realizados, as pessoas a quem foram feitos pagamentos, e quaisquer contatos com funcionários federais com o propósito de influenciar as decisões da agência. Em ambos os casos, porém, somente eram sujeitos às regras de *disclosures* os lobistas contratados, e não os lobistas que fossem empregados das próprias organizações ou empresas interessadas.

De qualquer forma, abria-se uma trilha, pois eram as primeiras normas direcionadas à regulamentação do *lobby* no Poder Executivo. Havia, porém, ainda um longo caminho a ser percorrido para a superação das deficiências da legislação editada há mais de 40 anos.

### 8.2.3 *Lobbying Disclosure Act* de 1995

Nas conclusões do *Senate Subcommittee on Oversight of Government Management*, em 1989, foram apontadas diversas falhas na legislação, e em 1991 o *Subcommittee* conduziu audiências públicas para avaliar essas deficiências.

Em uma das audiências, baseado no estudo já mencionado em que constatara a inefetividade do *FLRA*, o *GAO* apontou diversas medidas para melhorar a confiabilidade e a administração da Lei: a) tornar mais clara e ampliar a definição do *lobbying* para incluir contatos com o *staff* congressional; b) autorizar o *Clerk* da *House* e o Secretário do Senado a examinar e resolver informalmente violações aparentes, requerer cópias dos contratos entre lobistas e seus clientes; c) examinar registros aleatoriamente; d) editar regulamentos, ou atribuir a capacidade de *enforcement* ao Poder Executivo; e) fixar penas legais civis para entrega fora de prazo ou não entrega dos relatórios; e f) clarificar as instruções e revisar os formulários de registro<sup>252</sup>.

<sup>252</sup> U. S. General Accounting Office. **Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective**. Statement of Milton J. Socolar, Special Assistant to the Comptroller Gener-

As audiências permitiram que o Senador Carl Levin (D-Mich.) apresentasse, em 1992, uma primeira versão do projeto, o qual foi revisado e reapresentado nas sessões legislativas seguintes. No mesmo ano, em seu primeiro pronunciamento público como Presidente eleito, Bill Clinton manifestou sua preocupação e interesse no tema, declarando que

*I think perhaps the most important thing that we understand here in the heartland of Arkansas is the need to reform the political system, to reduce the influence of special interests groups and give more influence back to the kind of people that are in this crowd tonight by the tens of thousands. And I will work... to do that. (Bill Clinton, 1992, apud Rauch, 1998:1).*

Três anos depois, o Congresso finalmente aprovou o *Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA)*. A nova Lei foi o resultado de diversas tentativas esboçadas nas décadas anteriores, mas somente depois de quase cinquenta anos de tentativas, um acordo bipartidário incentivado pela sucessão de escândalos envolvendo *lobistas*, congressistas e funcionários do governo permitiu a sua aprovação.

A Lei sancionada em 19 de dezembro de 1995 (*Public Law 104-65*), cuja vigência foi fixada em 1º de janeiro de 1996, revogou o *FLRA*, tentando tornar a legislação federal mais efetiva e criar um sistema eficaz para dar transparência do *lobby*. Segundo os *findings* do *LDA*, o Congresso, ao aprová-la, considerou que um governo representativo responsivo requer a conhecimento dos esforços dos lobistas para influenciar o *decisionmaking process* tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, e que a legislação até então existente tinha sido inefetiva por conta de imprecisão de linguagem, insuficientes provisões administrativas e de *enforcement* e ausência de regras claras sobre quem deveria registrar-se e que informações deveriam tornar Públicas. Finalmente, considerou que a divulgação pública da identidade

---

al Before the Subcommittee on Oversight of Government Management Committee on Governmental Affairs United States Senate, jul. 1991. Disponível em <http://www.gao.gov> em março de 2007.

e extensão dos esforços dos lobistas para influenciar os oficiais federais na condução das ações governamentais iria aumentar a confiança pública na integridade do Governo<sup>253</sup>.

Entre os avanços está a consolidação, numa única lei, de previsões antes dispersas em vários instrumentos, inclusive o *FARA*, conferindo caráter uniforme à legislação sobre as atividades de *lobby*. Aperfeiçoaram-se também as definições, a amplitude e os requisitos para os relatórios a serem apresentados pelas entidades. Os principais aperfeiçoamentos foram:

a) a clarificação de conceitos importantes, como os de “*lobbyist*” e “*lobbying activities*” sujeitos à regulação, superando as ambiguidades do *FLRA*;

b) fixação de um limite financeiro quantificável para que as atividades de *lobby* fossem reportadas, e da obrigatoriedade de que sejam reportadas semestralmente;

c) fixação de novos requisitos para os relatórios dos *lobbies* representando interesses estrangeiros, com limitações a aplicação do *FARA*, mais restritivo, a representantes de *governos estrangeiros*, e submetendo os *lobbies* de entidades privadas ao *LDA*.

Para o propósito do *LDA* de assegurar a transparência dessas atividades, definiu-se “*lobbyists*” como os indivíduos que são empregados ou pagos por um cliente para engajar-se em “atividades de *lobby*”, em troca de algum tipo de compensação ou remuneração. Já o cliente foi definido como “qualquer pessoa ou entidade que empregue ou contrate outra pessoa por dinheiro ou outra compensação para conduzir atividades de *lobby*, incluindo mais de um contato de *lobby* em nome dessa pessoa ou entidade”, não importando, assim, se a entidade atua por meio de seus próprios empregados – situação em que seria, nos termos da Lei, “cliente” e “empregador”, ao mesmo tempo.

<sup>253</sup> USA. *Lobbying Disclosure Act*. Public Law 104-65-Dec 19, 1995 109 STAT. 691. Disponível em <http://lobbyingdisclosure.House.gov/lda.html> em setembro de 2007.

Definiu-se, ainda, como “*Lobbying firms*” as entidades que empregam uma ou mais pessoas como lobistas atuando em nome de um cliente que não seja a própria entidade. Contudo, não será considerado lobista quem dedicar menos do que 20% de seu tempo a essa atividade para um cliente em particular em cada período de seis meses. “*Lobbying activities*”, por sua vez, significa manter contatos de *lobby* e preparação para tais contatos, inclusive pesquisas e outras atividades de suporte necessárias para serem empregadas nos contatos de *lobby*.

Contatos de *lobby* (*Lobbying contacts*) são todas as comunicações orais, escritas ou eletrônicas com um oficial coberto pela Lei, em favor de um cliente e em relação a uma variedade de potenciais decisões legislativas, executivas ou administrativas, incluindo a *formulação, modificação ou adaptação de uma legislação federal, inclusive propostas legislativas*. São listados dezoito exemplos de contatos considerados exceções, incluindo contatos com igrejas ou seus auxiliares, ou convenções ou associações de igrejas. A Lei definiu como objeto de seu alcance todos os oficiais superiores do Poder Executivo, os *policymakers* das agências administrativas e os membros do Congresso, assim como seus *staffs* e os dos comitês congressuais.

Sob esta nova Lei, indivíduos que recebam pelo menos US\$ 5.000 em um período de seis meses de um único cliente deveriam registrar-se na *House of Representatives* e no Senado, listando as comissões do Congresso e as agências com que fizeram contato, os assuntos pelos quais trabalharam, e quanto foi gasto nesse trabalho. Os requisitos de relatório também se aplicam às organizações cujos empregados atuam em seu benefício e gastam mais do que US\$ 20.000 num período de seis meses.

Assim, foi dispensado o registro no caso de uma empresa ou lobista individual receber menos de US\$ 5.000 pelos serviços prestados de um cliente individual, ou se a organização não gastar, pelo menos, US\$ 20 mil por semestre para o pagamento de empregados que atuem em seu benefício.

Os registros deveriam ser preenchidos em até 45 dias após a contratação de um lobista como empregado ou contratado para efetuar um “contato de *lobby*”. Em caso de fornecimento de registros incompletos, mediante notificação do *Clerk* da *House* ou do Secretário do Senado, ou do não atendimento dos requerimentos do *LDA*, o infrator estaria sujeito a uma multa de até US 50 mil.

Contudo, mais uma vez, a lei não foi suficientemente clara e abrangente para atingir esse objetivo, permanecendo algumas “brechas” que a comprometeram. Entre essas, é vista como uma falha a dispensa do registro de lobistas que empreguem menos de 20% de seu tempo na atividade.

Baumgartner e Leech (2001;1194) consideram como uma importante limitação do *LDA* o fato de dispensar as organizações que gastassem menos de US\$ 20 mil por semestre de registrar-se, o que excluiu do acompanhamento os pequenos grupos e os que atuam esporadicamente. Além disso, a lei não obrigou que as atividades de *grassroots lobbying*, gastos com campanhas de mídia, testemunhos em audiências, participações em consultas públicas e outras atividades onerosas fossem relatadas, concentrando-se nos contatos diretos entre oficiais de governo e os grupos. Ainda assim, embora incompleta, para esses pesquisadores a lei proporcionou o mais amplo e extensivo conjunto de informações sobre as organizações de *lobby*, incluindo não apenas as organizações diretamente envolvidas em *lobby*, mas também as que atuam por meio de lobistas contratados, proporcionando uma fonte de dados de valor inestimável, permitindo uma estimativa muito mais detalhada do grau dos esforços de *lobby* das organizações em Washington do que jamais houvera antes.

A dispensa do registro de organizações dedicadas apenas ao *grassroots lobbying*, independentemente da extensão dessa atividade, foi, sem dúvida, uma séria lacuna, dada a dimensão e importância dessas atividades nas táticas de *lobby* nos EUA. Segundo Luneburg e Susman (2006), trata-se de um componente crucial nas campanhas de *lobby*.

Entre as falhas estava, ainda, o uso insuficiente dos meios tecnológicos para a divulgação dos relatórios que deveriam ser entregues em formulários preenchidos pelas entidades, e não em meio eletrônico, embora fosse requerido que o Secretário do Senado e o *Clerk* da *House* desenvolvessem sistemas computadorizados para tanto. Essa falha tornava, conforme Luneburg e Susman (2006); difícil e incompleto o acesso do público e da imprensa aos dados. Apesar dos avanços tecnológicos, apenas em 2004 foi introduzido, pelo Senado, um sistema opcional de preenchimento de relatórios *online*, e somente em janeiro de 2006 a *House of Representatives* tornou obrigatório o emprego do sistema eletrônico, embora diferente do utilizado pelo Senado. Em 2007, o Senado implantou um novo sistema totalmente informatizado para o preenchimento dos registros. Com esses avanços, tornou-se mais transparente o acesso aos dados registrados, que hoje pode ser feito mediante consultas aos *websites* da *House* e do Senado.

Quanto ao *enforcement* também foram apontadas deficiências, à medida que nenhuma agência governamental foi investida na capacidade de exigir a aplicação do *LDA* ou monitorar a sua confiabilidade. Tanto o *Clerk* da *House* quanto o Secretário do Senado são responsáveis, separadamente, por coletar os relatórios, mas nenhum deles tem responsabilidade específica de verificar se os relatórios estão adequadamente preenchidos e tampouco têm qualquer autoridade para promover o *enforcement*, cabendo-lhes, somente, remeter o caso ao Departamento de Justiça – DoJ em caso de irregularidade, o que raramente ocorre, além de, como afirmam Luneburg e Susman, o DoJ ter dedicado recursos mínimos a essa tarefa, e pouco transparentes. Mesmo quando esses casos são identificados e encaminhados, as medidas são pouco efetivas: segundo declaração do Senador Christopher Dodd, desde 2003 até março de 2006, mais de 2.000 casos foram denunciados, mas não se têm notícia das medidas adotadas pelo DoJ<sup>254</sup>. O Departamento, porém, afirma que entre

<sup>254</sup> Cfe. PETERSEN, R. Eric. **CRS Report for Congress. Lobbying Reform: Back-**

setembro de 2003 e setembro de 2005 recebeu cerca de 200 denúncias somente sobre possíveis violações ao *LDA*, tendo dado prosseguimento a 13 desses casos<sup>255</sup>.

No entanto, apesar do rigor da legislação, ainda se estimava-se que pelo menos 50% das atividades de *lobby* nos EUA permanecessem sendo realizadas sem os controles legais previstos (THOMAS, 1998). Desse modo, a inexistência de uma estrutura no *Clerk da House* e na Secretaria do Senado para analisar os dados e identificar práticas ilegais ou corruptas comprometia, mais uma vez, a sua efetividade. Além disso, o *LDA* não foi considerado suficiente para solucionar os problemas resultantes de prática corruptas, como presentes ou contribuições de campanha para agentes públicos, ou para inibir a prática do *revolving doors*, de modo a impedir que ex-oficiais do governo ou familiares de congressistas tornem lobistas de grupos de interesse. Assim, havia ainda necessidade de novas leis para enfrentar esses problemas.

A fim de superar algumas dessas deficiências, o Congresso aprovou o *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998*, de forma a clarificar a sua abrangência em relação aos oficiais do Poder Executivo, excluir do conceito de *lobbying contact* algumas situações de comunicação obrigatória, e disciplinar de forma mais clara os procedimentos para a estimativa de rendimentos oriundos da atividade e despesas executadas. Essas mudanças, porém, ainda não supriam todas as necessidades até então identificadas, deixando aberta a possibilidade de novos aperfeiçoamentos.

#### 8.2.4 *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007

Apesar dos ajustes promovidos em 1998, ainda havia restrições à eficácia do *LDA*. Além disso, novos fatos políticos vieram a criar condições para que o debate sobre a reforma da legisla-

---

**ground and Legislative Proposals**, 109th Congress, March 23, 2006, 41 p. Disponível em julho de 2007 em <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33065.pdf>.

<sup>255</sup> Idem, *ibidem*.

ção do *lobby* fosse retomado e, sem dúvida, o fator político mais importante foi o escândalo envolvendo o lobista Jack Abramoff, mencionado no Capítulo 3.

Segundo Krishakumar (2006), os esforços para essa reforma foram, como inúmeras outras propostas em momentos anteriores, resultados diretos de escândalos amplamente divulgados, embora não tenham resultado em mudanças concretas. Desta feita, porém, contrariando a tese de Krishnakumar, o episódio Abramoff foi suficientemente grave para levar à aprovação de uma legislação mais moralizadora.

Conforme registra reportagem publicada no *The Christian Science Monitor* em 9 de janeiro de 2006 a condenação do lobista Jack Abramoff por crime de corrupção mudou o ambiente político em Washington<sup>256</sup>. O escândalo colocou na lista de preocupações do Congresso *olhar como os lobistas fazem negócios*, e elevou os padrões em Washington. Para os Republicanos, a necessidade era diferenciar-se dos que foram condenados; para os Democratas, tratava-se de uma oportunidade especial para acusar os Republicanos de adotarem uma “cultura da corrupção”. E, sob a perspectiva da indústria do *lobby*, a necessidade mais clara era fortalecer a supervisão sobre as atividades e a ampliação dos mecanismos de *enforcement*, conforme defendeu Paul Miller, presidente da *American League of Lobbyists*. Para Miller, se o *enforcement* da legislação vigente fosse suficiente, Abramoff não teria conseguido cometer seus crimes, que envolveram fraudar clientes em milhões de dólares e subornar membros do Congresso.

Assim, havia um ambiente propício à aprovação de novas medidas que assegurassem a ampliação da *accountability* dos lobistas e congressistas. Inúmeros projetos foram apresentados por diversos parlamentares em ambas as Casas do Congresso.

<sup>256</sup> Cfe. FELDMAN, Linda. Abramoff scandal spurs *lobbying* reform. January 09, 2006. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.csmonitor.com/2006/0109/p02s-02-uspo.html> ).

Entre as mais importantes, está a proposta do *Special Interest Lobbying and Ethics Accountability Act* apresentada pelos Deputados Democratas Martin Meehan (Massachusetts) e Rahm Emanuel (Illinois) em maio de 2005, que buscava introduzir reformas nas relações entre o Congresso e os lobistas por meio da ampliação da transparência, reduzindo a arrecadação de recursos privados por membros do Congresso e o *revolving doors* entre servidores públicos e *lobbying*. Propunham, ainda, a criação de uma força tarefa para avaliar as condições de trabalho do *Clerk* da *House* e do Secretário do Senado, a ampliação as regras da ética parlamentar e o fortalecimento a capacidade de supervisão da *House* sobre a aplicação da legislação.

Igualmente importante foi a proposta do *Lobbying Transparency and Accountability Act* do Senador John McCain, do Partido Republicano/Arizona, de maior divulgação das atividades dos lobistas, incluindo, pela primeira vez, as firmas que atuam em *grassroots lobbying* sob o controle público, e o estabelecimento restrições mais severas contra a aceitação de presentes, viagens e outros favores que os lobistas oferecem aos congressistas. McCain propôs, também, a ampliação para dois anos do período de quarentena para os congressistas. Proposta igual foi apresentada na *House* pelo Deputado Republicano Christopher Shays, de Connecticut. Em julho de 2006, o Senador Russell Feingold (D-Wisconsin) apresentou uma proposta de reforma do *lobby* e da ética ainda mais restritiva, de proibição de recebimento de qualquer presente por parlamentares e seus assessores, e de lobistas planejarem, financiarem e participarem de viagens de parlamentares. Propunha, também, a ampliação da quarentena para coibir o *revolving doors* de ex-membros do Congresso para dois anos.

Sob tamanha pressão, a *American League of Lobbyists* manifestou preocupação com o fato de que o escândalo Abramoff poderia levar o congresso a penalizar o *lobbying* legítimo, vulnerando o direito de petição garantido pela Primeira Emenda.

No entanto, o clima político exigia medidas e o custo da inação era muito alto para o Congresso, em especial para os Republicanos. Newt Gingrich, ex-Presidente da Câmara, alertava que o escândalo Abramoff precisava ser visto como parte de um “problema maior”, defendendo maiores restrições para os lobistas.

Sob o ponto de vista eleitoral, havia ainda a pressão da sociedade: os assuntos “ética” e “corrupção” se tornaram centrais na agenda das eleições congressuais em 2006, e pesquisas de opinião indicavam que o tema “corrupção” era “extremamente importante” para 42% do eleitorado, superando temas como “TERRORISMO” (40%), “economia” (39%), ou “Iraque” (37%) (Maskell, 2007).

Primeiramente, foi aprovado em março de 2006, pelo Senado, o *Legislative Transparency and Accountability Act of 2006*. Esta primeira proposta previa a proibição da oferta de presentes ou refeições para os membros do Congresso por lobistas, embora não impedisse que as empresas e organizações representadas pudessem dar brindes ou cortesias; viagens pagas somente poderiam ser concedidas com aprovação prévia de uma comissão de ética; e os lobistas deveriam preencher relatórios mais frequentes e completos de suas atividades, a serem divulgados publicamente. A proposta, porém, foi criticada por não ser suficiente para impedir os lobistas de continuarem agindo da forma usual.

Em 18 de janeiro de 2007, o Senado aprovou uma nova proposta (*Lobbying Transparency and Accountability Act*), por 96 votos a 2. Na Câmara dos Representantes, o *Honest Leadership and Open Government Act* de 24 de maio de 2007 foi aprovado com 396 votos favoráveis. Com a aprovação de propostas diversas com conteúdo semelhante em ambas as Casas, instalou-se um *conference committee* para uniformizar a posição e construir uma proposta de consenso.

Apesar de algumas tentativas de obstrução por membros do partido Republicano, a Câmara dos Representantes e o Senado acabaram concordando em aprovar uma versão do *Honest Leadership and Open Government Act* no dia seguinte em 30 de julho de 2007, incorporando as reformas aprovadas nas duas Casas. A versão revisada do projeto foi aprovada pela Câmara dos Representantes por 411 votos a 8, e em 2 de agosto do mesmo ano, o Senado a aprovou por 83 a 14.

Finalmente foi sancionado em 14 de setembro de 2007 o *Honest Leadership and Open Government Act of 2007 (Public Law nº 110-81)* conforme aprovado pelo Congresso.

A medida foi aplaudida por *watchdogs* como o *Citizens for Responsibility and Ethics in Washington (CREW)*, que considerou a nova lei *uma promessa de avanço na direção de um Congresso mais limpo*, e a *League of Women Voters (LWV)*, para cuja Presidente o nível de corrupção no Congresso gerou forte insatisfação no eleitorado, e a passagem da lei indicava que sua voz “*estava sendo ouvida*”.

A Lei aprovada e sancionada ampliou as regras internas do Senado relativas a presentes e viagens, reduziu as possibilidades de *revolving doors* para ex-Senadores e ampliou os requisitos de transparência e o *enforcement* do *Lobbying Disclosure Act de 1995*. No entanto, apesar das propostas apresentadas no curso das discussões haverem tentado incorporar ao sistema de registro as empresas que atuam em estratégias de comunicação por meio de *grassroots* e *lobby* indireto para influenciar as decisões do Congresso, a nova lei não cobriu essa lacuna. As principais modificações introduzidas podem ser assim resumidas<sup>257</sup>:

#### **a) Medidas para ampliar transparência e controle das atividades de *lobby***

1. Relatórios de *lobby* deverão ser preenchidos trimestralmente, e no prazo máximo de 20 dias após o final do tri-

<sup>257</sup> Para um maior detalhamento das medidas, ver Maskel, 2007.

mestre, e não mais semestralmente, com prazo de 45 dias. Não houve alteração nas regras para a qualificação de lobistas que devem registrar-se, mas meros ajustes nos valores recebidos pelo exercício da atividade em função da alteração na periodicidade dos relatórios que devem ser apresentados;

2. Relatórios de *lobby* deverão incluir informação se o cliente é governo estadual ou local, ou qualquer entidade controlada por um governo estadual ou local.
3. Associações ou coalizões que recebam mais de US\$ 5 mil por trimestre de outra associação ou coalizão para propósito de *lobby* devem incluir essas doações em seus relatórios ou divulgá-las em seus *websites*.
4. A *House* e o Senado deverão empregar o mesmo sistema computadorizado para permitir que os formulários requeridos pelo *LDA* sejam preenchidos através da Internet.
5. O Secretário do Senado e o *Clerk* da *House* devem divulgar obrigatoriamente os relatórios dos lobistas na Internet.
6. Os lobistas devem tornar público qualquer cargo que tenham ocupado no Executivo nos 20 anos anteriores, em lugar dos 2 anos antes requeridos.
7. Cada lobista deverá declarar semestralmente qualquer contribuição acima de US\$ 200 para qualquer candidato a cargo eletivo federal, PAC ou organização partidária, indicando nome do candidato ou responsável pela campanha, PAC ou comitê partidário, e de pagamentos para eventos ou entidades ligadas a oficiais governamentais, qualquer que seja o valor. A declaração deverá afirmar que o lobista tem conhecimento das regras da *House* e do Senado e que não as violou.
8. Os PACs deverão divulgar o nome das pessoas que tenham feito duas ou mais contribuições acima de US\$ 15.000.

9. As informações sobre o *lobby* de governos estrangeiros deverão também ser divulgada online por meio do escritório do Attorney General.

**b) Medidas para combater a corrupção e conflito de interesses no Legislativo**

1. Ampliação de um para dois anos do período de *cooling off* dos Senadores para atuarem como lobistas no Congresso. Deputados continuarão sujeitos a quarentena de um ano. Funcionários do Senado também se sujeitarão a quarentena de um ano antes de atuar como lobistas no Senado.
2. Membros do Congresso ficam proibidos de influenciar a contratação de qualquer pessoa em bases partidárias por pessoa privada, sob pena de prisão por até 15 anos.
3. Membros do Congresso e seus assessores são proibidos de aceitar presentes ou viagens pagas por lobistas, exceto se em conformidade com as regras de cada Casa. Foi abolido o limite de US\$ 50 dólares ou combinação de presentes até US\$ 100 dólares por ano.
4. Os Deputados e Senadores são proibidos de votar em matérias quando houver conflito de interesses. Deputados e assessores principais não poderão ser contratados ou negociar empregos privados até que o seu sucessor seja eleito ou que preencham declaração submetida ao Comitê de Ética.
5. Senadores e assessores não podem manter contatos com esposas de Senadores que tenham se tornado lobistas após o senador ser eleito ou após o casamento.
6. Assessores de Deputados são proibidos de manter contatos de *lobby* com esposas de Deputados, caso as mesmas atuem como lobistas.

7. Advogados contratados como consultores por Deputados ficam proibidos de atuar como lobistas de empresas com as quais tenham contrato.
8. Parlamentares que cometerem crimes de corrupção, suborno ou perjúrio e outros perderão o direito às suas aposentadorias públicas mantidas pelo *Civil Service Retirement System*.
9. O Secretário do Senado e o *Clerk* da *House* ficam responsáveis por notificar os membros que deixam o Congresso das restrições aplicáveis, e divulgá-las pela Internet.
10. Ex-senadores, oficiais do Senado e ex-Presidentes da *House* registrados como lobistas não poderão fazer uso do acesso ao Plenário, academia de ginástica do Senado e estacionamentos privativos do Senado.
11. Lobistas são proibidos de patrocinar eventos em honra de Deputados e Senadores ou convenções partidárias para escolha de candidatos presidenciais.
12. Candidatos a cargos eletivos são proibidos de solicitar descontos em passagens aéreas ou usar aeronaves de empresas ou de particulares, exceto se pertencentes a membros da família.
13. Senadores e assessores deverão ser submetidos a treinamento sobre padrões de ética e conduta pelo Comitê de Ética, em até 165 dias do início da vigência da lei e, após, até 60 dias depois da posse.
14. Os registros das reuniões e audiências dos comitês do Congresso deverão ser divulgados em seus *websites* até 21 dias úteis após as reuniões.

**c) Medidas para ampliar *enforcement* e *accountability***

1. Periodicamente, deverá ser tornado público o número de violações à Lei e o *Attorney General* do Distrito de Colúmbia

deverá relatar ao Congresso semestralmente o número de medidas adotadas para assegurar o cumprimento da Lei.

2. Em caso de violação a multa passa de US\$ 50 mil para até US\$ 200 mil, sujeitando-se a pena de prisão de até 5 anos.
3. Anualmente o escritório do *Comptroller General* deverá fiscalizar aleatoriamente lobistas registrados e averiguar se estão cumprindo os requerimentos legais, enviando relatório ao Congresso, podendo requerer informações diretamente aos lobistas registrados.
4. O Comitê de Ética deverá anualmente apresentar relatório ao Congresso sobre as violações ao *LDA* pelos membros e os resultados das investigações.

As alterações, exceto quando expressamente previstas, entrariam em vigor em janeiro de 2008. A lei previu, ainda, que a sua aplicação não poderá infringir os direitos de petição, de liberdade de expressão e de liberdade de associação assegurados pela Primeira Emenda.

Apesar do avanço que representa, a nova legislação ainda não cobriu a totalidade das lacunas que foram apontadas por seus críticos.

Durante a tramitação do *Honest Leadership and Open Government Act of 2007* foram enfrentadas algumas resistências que, ao final, influenciaram fortemente o conteúdo da lei aprovada. Uma das principais questões que foram objeto de resistência foi a introdução de normas relacionadas ao controle das atividades de *grassroots*.

Quanto da apreciação pelo Senado do projeto de Lei (S.1-110, então designado *Lobbying Transparency and Accountability Act*) em 18 de janeiro de 2007, uma das mais importantes modificações foi a supressão da proposta de inclusão no *United States Code* da previsão de regulamentação da publicização dos esforços remunerados para estimular o *grassroots lobbying*. Seriam, na forma proposta, considerados atividades de *lobby* os esforços remu-

nerados para estimular o *grassroots*, mas não o próprio *grassroots*. Definia-se como “*grassroots lobbying*” os esforços voluntários de membros do público em geral para comunicar seus pontos de vista sobre determinado assunto para oficiais federais ou para encorajar outros membros do público em geral a fazer o mesmo e, como “esforço remunerado” qualquer tentativa mediante pagamento em apoio a contatos de *lobby* em benefício de um cliente para influenciar o público em geral ou parte dele a contatar um ou mais oficiais do Legislativo e do Executivo, ou o Congresso como um todo, para adotar ações específicas com respeito a formulação, modificação ou adoção de leis federais, regras ou regulamentos, *executive orders*, ou qualquer programa, política ou posição do Governo, a administração de qualquer programa ou política, inclusive contratos, empréstimos, doações, benefícios, permissões ou licenças, assim como nomeações ou confirmações de quaisquer pessoas em cargos sujeitos a confirmação do Senado, não incluindo comunicações de uma entidade diretamente com seus membros, empregados ou associados. Excluía-se, também, as tentativas de influenciar grupos menores do que 500 pessoas. A norma atingiria as empresas de *grassroots lobbying*, assim consideradas as que fossem contratadas por um ou mais clientes para engajar-se em esforços remunerados para estimular o *grassroots lobbying* em benefício de seus clientes e recebessem rendas ou executassem despesas com essa finalidade de mais de US\$ 25.000 em um trimestre. Essas empresas deveriam registrar-se como as demais entidades de *lobby* junto ao *Clerk* da *House* e ao Secretário do Senado, e preencher relatórios trimestrais.

Essa proposta, contudo, foi rejeitada pelo Senado por 55 a 43 votos e suprimida do texto enviado à *House*. Durante a sua tramitação e discussão, algumas importantes entidades de *lobby* trabalharam contra a aprovação, como foi o caso da *National Right to Live – NRL*, *American Center for Law and Justice*, *Free Speech Coalition*, *American Civil Liberties Union – ACLU*, *Family Research Council* e *National Rifle Association*<sup>258</sup>.

<sup>258</sup> Cfe. *Elitist Special-Interest Groups Lobby Congress to Curb “Grassroots Lobbying”*,

Essas entidades defenderam a tese de que a exigência da publicização do *grassroots lobbying* seria uma ofensa à Primeira Emenda, pois, com a decisão no caso *United States vs. Rumely*, em 1953, a Suprema Corte firmou entendimento de que os comitês do Congresso não poderiam exigir informações que expusessem a participação de cidadãos em atividades de *grassroots lobbying*. Assim, a lei não poderia estabelecer esse tipo de obrigação às entidades de *lobby*.

Durante a tramitação do projeto de Lei no Senado, em março de 2006, a NRL encaminhou a todos os Senadores carta pedindo a sua rejeição, criticando a presunção de que, por meio de *grassroots lobbying*, os cidadãos pudessem ser *facilmente manipulados por organizações de advocacy a promover ações que não refletissem seus próprios interesses* e questionando o fato de que grupos como ela fossem obrigados a revelar suas estratégias e o nome de seus associados, pelo simples fato de contratarem pessoas para organizar atividades de *grassroots*. Finalmente, questionava a sua excessiva abrangência, indo além dos objetivos declarados<sup>259</sup>. Carta com conteúdo semelhante, objetivando impedir que a matéria fosse reintroduzida na *House*, foi enviada ao Subcomitê Constitucional, de Direitos Civis e Liberdades Civis em fevereiro de 2007<sup>260</sup>.

Durante a apreciação em Plenário no Senado, uma emenda apresentada pelo Senador Robert Bennet (R-Utah), com apoio total dos Senadores Republicanos, propôs a supressão dessa previsão, impedindo, assim, que a matéria fosse apreciada pela *House*. Entre os que apoiaram a supressão achava-se o Senador

---

as NRLC Fights Back. **NRL News**, Vol, 34, Issue 2, February 2007, p. 9. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.nrlc.org/news/2007/NRL02/Lobbying.html>.

<sup>259</sup> Cfe. ACLU Letter to the Senate Opposing Expansions of Post-employment Bans and Regulations on *Grassroots Lobbying*, 7 mar 2006. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.aclu.org/freespeech/gen/24423leg20060307.html>

<sup>260</sup> Cfe. ACLU Letter to *House* Judiciary Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties Regarding S.1, "The Legislative Transparency and Accountability Act of 2007", 28 fev 2007. Disponível em setembro de 2007 <http://www.aclu.org/freespeech/gen/28756leg20070228.html>

John McCain, reputado defensor das medidas de controle sobre os *lobbies* mas que, no caso, considerou que a proposta poderia impactar seriamente as comunicações legítimas entre as organizações de interesse público e seus membros, e prejudicar as atividades legítimas e constitucionalmente protegidas de pequenos grupos cívicos e seus membros<sup>261</sup>. Contrariamente à emenda atuaram grupos como o *Democracy 21*, *Common Cause*, *OMB Watch* e *Public Citizen*, defensores de uma legislação mais rígida.

Outra medida que enfrentou forte resistência, mas restou aprovada, foi a ampliação do período de “quarentena” para os membros do Congresso, que foi combatida por entidades como a *ACLU*. Esse grupo de interesses, composto por 53 entidades filia-das, enviou a todos os Senadores carta recomendando a rejeição da medida, por entender que a ampliação e extensão das regras destinadas a reduzir o *revolving doors*, além de contrariar a Primeira Emenda, seria ineficaz, pois não haveria evidências de que as regras de quarentena já existentes tivessem esse efeito, ou de que a expansão dessas regras pudesse reduzir as situações existentes. Nesse caso, contudo, a receptividade do Senado Federal não foi a mesma – motivada, em parte, pela grande quantidade de casos em que ex-parlamentares atuavam como lobistas no âmbito do Congresso.

#### 8.2.5 Novas propostas para a regulamentação do *lobby* nos EUA

Apesar de não terem sido aprovadas as propostas con-tidas nas versões iniciais do *Honest Leadership and Open Govern-ment Act* voltadas a cobrir lacunas como a referida na seção anterior, diversas outras propostas continuam em tramitação no Congresso dos EUA, visando estabelecer maiores controles sobre as atividades de *lobby* e aspectos correlatos.

<sup>261</sup> In *Elitist Special-Interest Groups Lobby Congress to Curb “Grassroots Lobbying”*, as *NRLC Fights Back*. **NRL News**, Vol, 34, Issue 2, February 2007, p. 9. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.nrlc.org/news/2007/NRL02/Lobbying.html>.

Uma delas é o *Executive Branch Reform Act* (H.R. 984)<sup>262</sup>, reapresentado pelo Rep. Henry Waxman (D-Ca) na 110ª Seção do Congresso e aprovada em abril de 2007 no Comitê para Supervisão e Reforma do Governo da *House of Representatives*. A proposta amplia as exigências e controles sobre o *lobby* no Poder Executivo e as regras relativas à prevenção do conflito de interesses, e integra um conjunto de medidas de reforma ética que lideranças do Partido Democrata vem apoiando.

A intenção do autor da proposta é, declaradamente, “promover a abertura e *accountability* no governo banindo encontros secretos entre lobistas representando interesses especiais e oficiais superiores do governo”<sup>263</sup>.

A proposta do *Executive Branch Reform Act* prevê que entre 8.000 e 9.000 servidores do Poder Executivo, inclusive militares, posicionados nas faixas superiores de remuneração da *Executive Schedule*, ou cujas responsabilidades envolvam competências de determinar ou formular políticas públicas ou tenham *policy-advocating character*, inclusive cargos de nomeação política, teriam que registrar e informar trimestralmente, por meio de um banco de dados público, todos os “contatos significativos” mantidos com quaisquer partes privadas, o que inclui praticamente todas as pessoas que mantenham contatos com o Governo. Estariam cobertos pela norma inclusive os *staffs* do Presidente e do Vice-Presidente da República, exceto essas autoridades e os respectivos chefes de *staff*. Como “contato significativo” seriam consideradas todas as comunicações verbais ou escritas por meio das quais uma parte privada busca influenciar a ação de qualquer oficial ou empregado do Poder Executivo. Em caso de descumprimento, os oficiais governamentais estariam sujeitos, além de multas de até US\$ 50.000 por infração, à demissão do cargo. O

<sup>262</sup> Ver <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-984>

<sup>263</sup> In JOHNSON, Douglas & MUSKETT, Susan T. Congressman Waxman advances grave new threat to citizens' right to petition' government officials. National Right to Life Committee. February, 20, 2007. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.nrlc.org/FreeSpeech/WaxmanDavisArticle.pdf>.

Projeto propõe, também, a uniformização do período de quarentena em dois anos para os servidores do Executivo.

Apesar de apoiada por importantes entidades, como o *Public Citizen*, *Democracy 21* e *OMB Watch*, diversos outros grupos, como o *National Right to Life Committee*, opõem-se à proposta por considerá-la ofensiva à Primeira Emenda e capaz de tornar os oficiais governamentais responsivos apenas aos apelos de grupos liberais e mais organizados, restringindo o acesso dos grupos menos responsivos aos cidadãos comuns e dos grupos de interesse voltados a temas específicos.

Segundo Douglas Johnson, Diretor Legislativo do *National Right to Life Committee*, a proposta interferirá seriamente nas atividades dos grupos que mantêm o público informado sobre o que ocorre no Congresso e na capacidade desses grupos cívicos de representar efetivamente as visões de seus membros junto a oficiais governamentais<sup>264</sup>. Afetaria, ainda, a receptividade dos funcionários públicos, que passariam a ver com receio os contatos com grupos de interesse em vista do julgamento de que poderiam evidenciar proximidade com defensores de causas antipáticas. Conforme Johnson,

*One predictable effect of imposing this isolation on government officials will be to impede countless Americans from exercising their right to petition government officials on policy matters – a right guaranteed by the First Amendment. It would no longer be possible for a private citizen or representative of a group of private citizens to enjoy any degree of privacy when they send a communication on a policy matter to a government official, because the official will be required to report the contact. Once this is generally understood, many citizens will become more reluctant to exercise their constitutional right to petition as freely as they did before. The chilling effect will be especially severe for those Americans who privately advocate for causes disfavored by their own professional peers, social peers, family members, employers, or customers.*<sup>265</sup>

<sup>264</sup> In U.S House Representatives May Act Soon on Legislation to Curb Rights of Citizen Groups., Vol. 34, Issue 3, March 2007, p. 1. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.nrlc.org/news/2007/NRL03/PDF/LobbyPage1.pdf>

<sup>265</sup> In JOHNSON, Douglas & MUSKETT, Susan T. Congressman Waxman advances grave

Apesar do apoio das entidades referidas, também o Departamento de Justiça apresentou objeções à proposta, tanto constitucionais quanto do ponto de vista da sua operacionalização, pois seria excessivamente abrangente e a sua formulação muito vaga. Até outubro de 2007, embora a *Speaker* da *House* tenha se comprometido publicamente com a sua votação em Plenário, a matéria não havia sido apreciada conclusivamente.

Outras propostas visavam colocar em discussão, novamente, a necessidade da publicização do *grassroots lobbying*, particularmente na *House of Representatives*, e que não foram prejudicadas pela rejeição, pelo Senado, da previsão contida na S.1-110 (*Lobbying Transparency and Accountability Act*).

Uma dessas propostas é o *S.230 – Lobbying and Ethics Reform Act of 2007*, apresentado pelo Senador Russell Feingold, tendo como co-autor o Senador Barak Obama, que, além de várias medidas já incorporadas pelo *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, propõe basicamente as mesmas medidas e conceitos rejeitados em janeiro de 2007 pelo Senado. Grupos como o *OMB Watch* e a *Democracy 21* continuam atuando, com o apoio dos Democratas e o compromisso da *Speaker* da *House of Representatives*, Nancy Pelosi (D-Ca), pela aprovação dessa legislação, embora a mobilização contrária continuasse igualmente ativa.

Por fim, o *H.R. 1136-Ethics Reform Act of 2007*<sup>266</sup>, do Rep. Earl Blumenauer (D-Or), propõe a criação da *Independent Ethics Commission*, comissão independente vinculada ao Congresso a ser composta por 11 membros, independentemente de filiação política, escolhidos entre ex-membros da *House of Representatives*, e que teria como responsabilidade propor medidas para o aperfeiçoamento do *enforcement* da legislação sobre ética

---

new threat to citizens' right to petition' government officials. National Right to Life Committee. February, 20, 2007. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.nrlc.org/FreeSpeech/WaxmanDavisArticle.pdf>.

<sup>266</sup> Ver <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-1136>.

pública e *lobbying*, investigar e relatar casos de má conduta de parlamentares e servidores do Congresso, e propor as medidas corretivas. A comissão assumiria, ainda, as funções atualmente atribuídas ao *Clerk da House* e ao Secretário do Senado relativas ao controle das atividades de *lobby*. Os membros da Comissão teriam mandatos de quatro anos, e não poderiam ser indicados ex-parlamentares que atuem como lobistas registrados, ou cujo mandato tenha encerrado há menos de dois anos da indicação.

A existência dessas e de outras propostas evidencia o fato de que, apesar das mudanças recentes, há ainda espaço para a discussão no Congresso para novos ajustes e para a ampliação dos instrumentos de controle e das instituições voltadas à sua implementação, sendo essas medidas uma das principais bandeiras do Partido Democrata. O quanto elas ainda irão efetivamente se transformar em instrumentos legais, é, porém, ainda uma incógnita, frente aos conflitos de posições e à própria existência de limites constitucionais cuja extensão, validade e aplicabilidade em relação às mesmas ainda não estão claramente definidas.

### 8.3. A regulação do *lobby* e sua racionalidade: lições dos EUA

Apesar das dificuldades em alcançar a “legislação ideal” e das tentativas ainda em fase de discussão e negociação, a regulamentação das atividades de *lobby* têm sido implementada nos EUA, tanto no plano federal quanto no plano estadual, sob a perspectiva de submeter essas atividades a um escrutínio da sociedade, por meio da imposição de limites éticos ao seu comportamento e do cumprimento de regras de registro, transparência e comunicação de suas atividades.

Segundo Thomas (1998) a racionalidade por trás da regulação do *lobby* nos EUA é a de aperfeiçoar o processo governamental com base na noção de democracia, sob o ímpeto de que a percepção do público está imbricada com a questão da legitimidade do governo em uma sociedade que clama por um “go-

verno do povo, pelo povo e para o povo”. Assim, a racionalidade da regulamentação do *lobby* tem se baseado em três argumentos principais e inter-relacionados: a) a necessidade de restaurar a confiança no governo em função de abusos reais ou percebidos; b) a necessidade de prevenir influências indevidas dos interesses mais poderosos e favorecidos; e c) a necessidade de dar publicidade às atividades na arena de políticas públicas de modo a aumentar o fluxo de informação, uma vez que a informação é essencial ao processo decisório e ao fortalecimento do poder político e, ao ser ampliado o acesso à informação, a capacidade de tomada de decisão será, em tese, também aumentada, assim como a influência dos seus recebedores, em especial o público e os grupos de interesse que não fazem parte do cenário estabelecido (1998;503).

Sob essa racionalidade, a abordagem norte-americana, segundo Thomas (1998;501), caracteriza-se mais como um sistema de “monitoramento” das atividades de *lobby* do que da sua “regulamentação”, por força, em parte, da interpretação da Suprema Corte quanto à aplicação da Primeira Emenda da Constituição.

Em consequência desse fato, Graziano (2007:85) considera que a orientação do legislador estadunidense é permissiva, uma vez que a atividade de *lobby* é legítima se houver suficiente publicidade.

O inimigo, afirma Graziano, é a *influência oculta*, não o livre jogo de interesses legislativos que se deve, pelo contrário, encorajar. Assim, tanto o *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946 quanto o *Lobbying Disclosure Act de 1995* e o *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007 buscaram atender a esse princípio geral, e as restrições por eles impostas têm como principal objetivo impedir a influência indevida ou desleal dos *lobbies*, como no caso de um funcionário que se transfere ao setor privado e tenta influenciar matérias que estavam sob sua responsabilidade administrativa.

No que se refere aos efeitos dessas medidas sobre as atividades de *lobby* e seus objetivos, existem diferentes abordagens.

Brinig, Holcombe e Schwarztzstein (1993), analisando o tema sob a perspectiva da *rational choice*, concluíram que a regulamentação do *lobby* pode ser feita com o propósito de beneficiar os próprios legisladores. Segundo essa abordagem, a regulamentação pode funcionar como um instrumento revelador das demandas para indicar o quanto as organizações estão dispostas a pagar para conseguir aprovar as leis de seu interesse. Cumprir os requisitos da regulação é oneroso, e a regulação do *lobby* poderia separar os “altos demandantes” dos “baixos demandantes”, permitindo aos legisladores, sob uma perspectiva econômica, identificar os lobistas que estão em posição de trocar apoio político pela legislação que atenda aos seus interesses, e a identificar as propostas pelas quais vale a pena trabalhar, ou seja, aquelas que oferecerão retorno financeiro e atenderão ao interesse particular do legislador, assim como ao próprio lobista. Embora, segundo Brinig *et alli*, a regulamentação do *lobby* não afete o número de propostas legislativas que podem ser apresentadas, *ela afeta o número de leis que serão aprovadas*, pois somente aquelas que oferecerem os maiores benefícios aos legisladores serão aprovadas. Com efeito, a partir do exame das legislações de 50 Estados, classificados conforme o grau de restrições e requisitos impostos aos lobistas, Brinig *et alli* concluem que *o grau de restritividade da regulamentação do lobby reduz a proporção de leis aprovadas em relação às propostas apresentadas*.

Lowery e Gray (1997), contudo, divergem dessa avaliação, considerando que a regulamentação das atividades de *lobby* não constitui, na verdade, barreira à participação dos grupos de interesse. Em outros estudos, Gray e Lowery (1994 e 1996, apud GRAY e LOWERY, 2001:31) consideram, a partir da análise de casos da regulamentação do *lobby* nos Estados norte-americanos, que a restritividade da legislação sobre registro dos *lobbies* e as variações em seu *enforcement* têm pouco impacto sobre o número de *lobbies* registrados. Assim, quanto ao

efeito apontado por Brinig *et alii*, consideram que, uma vez que os políticos raramente sabem – ou querem saber – se o lobista é ou não registrado, estão mais preocupados com a força política dos interesses organizados em seus distritos eleitorais – suas *bases* – assim como seus interesses e sua capacidade de contribuir para a sua reeleição. Nesse contexto, saber ou não se o lobista é registrado, afirmam Lowery e Gray, tem um benefício marginal mínimo.

Para Lowery e Gray, os fatores determinantes do número de interesses organizados que atuam como *lobbies* são na verdade o tamanho da economia, medido pelo tamanho do Produto Interno Bruto, e o nível de competição no sistema partidário. À medida que a economia se expande, o sistema de pressão se torna mais denso, com mais entidades atuando. Mas a taxa de crescimento do número de organizações ou de sobrevivência dos grupos de pressão organizados não cresce infinitamente: após um crescimento que segue, praticamente, uma proporção linear, ela declina até o ponto de equilíbrio, que é determinado pela capacidade econômica.

No entanto, entre as razões plausíveis para a adoção de uma legislação de *lobby* apontadas por Lowery e Gray (1997) estão duas particularmente relacionadas ao fenômeno da corrupção. A primeira delas é o caráter *simbólico* das leis de *lobby*, que são exercícios políticos que surgem em resposta a episódios de corrupção, onde as legislaturas precisam mostrar que estão fazendo algo, ainda que mudando muito pouco. Nessa concepção, as leis de *lobby* são vistas como inefetivas, mas devem ser aprovadas, como o foram inúmeras leis estaduais após o escândalo Watergate e como foram o *FLRA*, o *LDA* e suas alterações recentes. A segunda é que, efetivamente, as leis de *lobby* são feitas com o propósito sincero de ampliar o escrutínio público e combater a corrupção. Todavia, Lowery e Gray consideram que as evidências qualitativas do impacto positivo dessas leis na transparência governamental são modestas.

Não é esta a opinião de Luneburg e Susman (2006). Para os professores da *University of Pittsburg School of Law*, embora admitam que a efetividade dos mecanismos de publicização para prevenir abusos e comportamento impróprio nunca foi apropriadamente testada, as leis de *lobby* tem um peso decisivo no combate à corrupção. Embora, na sua opinião, o *FLRA* tenha sido um “desastre” pela incapacidade de produzir informações relevantes e pela ausência de *enforcement*, além do enfraquecimento produzido pela decisão da Suprema Corte quanto à sua constitucionalidade, o *LDA*, ainda que não tenha sido sustentado na justificativa de combater as condutas impróprias, criou uma base potencial para a identificação dessas condutas, além de proporcionar aos *watchdogs* como o *Center for Public Integrity* condições de atuar para que se tornem públicos importantes aspectos das atividades de *lobby* no âmbito federal. Com o aperfeiçoamento da legislação, Luneburg e Susman consideram que será possível alcançar seu potencial para identificação e, conseqüentemente, o impedimento de condutas ilegais, abusivas, questionáveis e inapropriadas de agentes federais responsáveis pela tomada de decisões. Por outro lado, conforme o entendimento da Suprema Corte ao validar mecanismos de publicização contidos no *Federal Election Campaign Act*, a ausência de publicidade é um fator que favorece a aparição da corrupção.

O excesso de publicidade, porém, também precisa ser evitado: Luneburg e Susman alertam para a necessidade de que as leis de *lobby* preservem os membros das associações da exposição indevida; assim, não caberia às leis de *lobby* exigir, indiscriminadamente, que as entidades informem os nomes de seus filiados ou membros, pois os mesmos podem, em algumas situações, estar sujeitos a represálias em virtude do apoio a certas causas. Assim, a privacidade dos associados é um meio necessário para assegurar a sua capacidade de defender suas posições. Do mesmo modo, os limites de gastos a serem declarados devem ser razoáveis, sob pena de produzir-se informações de utilidade marginal ou mesmo nula. Na mesma direção, adotando posição

que contraria a proposta contida no *Executive Branch Reform Act*, consideram que não deve ser obrigatória a informação dos agentes públicos que foram objeto dos contatos de *lobby*, sob pena de constrangimento e prejuízo às próprias relações entre lobistas e a Administração. Bastaria, para assegurar a transparência, a indicação efetiva do comitê, do gabinete, da agência ou departamento com o qual foi feito o contato, e o assunto tratado. Finalmente, Luneburg e Susman consideram que as leis de *lobby* merecem “uma chance melhor” para provar a sua capacidade de deter as influências impróprias no processo decisório no Legislativo e no Executivo, e o seu aperfeiçoamento pelo Congresso seria um passo para fazer as leis de *lobby* responderem de forma mais potente e robusta aos desafios enfrentados pelo corpo político.

Para Ainsworth, embora considere a importância simbólica das leis de *lobby*, a regulamentação da atividade tem uma função importante no sentido de reduzir a assimetria informacional entre *lobbies* e *legisladores*. Segundo Ainsworth (1993), é impossível para o legislador determinar precisamente *a quem* os lobistas representam. Sem saber com certeza a composição dos membros de um grupo e o seu grau de fidelidade, é impossível ter a noção da exata extensão em que as demandas do *lobby* são representativas das demandas do grupo, e o legislador nunca terá plena certeza da saliência eleitoral da causa defendida. E sem essa segurança, torna-se difícil julgar a importância da demanda, sob a perspectiva do interesse eleitoral. Embora os grupos de interesse exerçam um papel importante na identificação das preferências dos constituintes, auxiliando o legislador a identificar as posições que devem apoiar para serem reeleitos, esses *inputs* não são inequívocos, à medida que os grupos tendem a superdimensionar o apoio às suas causas e a importância das mesmas, exagerando a saliência eleitoral do tema. Conforme Ainsworth, as leis de *lobby* podem não ser o meio de controle mais fácil ou mais efetivo, pois podem estabelecer barreiras à entrada dos grupos menores, restringindo a sua participação.

Mas têm uma importante função de, por meio da exigência do registro e publicização das atividades, ajudar a controlar a extensão da assimetria. Embora as leis de *lobby* não tenham chegado ao ponto de, como foi proposto mais de uma vez na década de 1970, obrigar os *lobbies* a fornecerem lista dos membros dos grupos de interesse, e o volume de contribuições recebidas dos mesmos, o que ajudaria os legisladores a identificar os recursos e a representatividade de cada grupo, têm sido usados alguns meios para aferir se os *lobbies* dispõem ou não de recursos para exercer influência. Ao estruturar o “ambiente” em que os *lobbies* atuam, os legisladores podem estabelecer *costly signals* em lugar de *cheap talk*<sup>267</sup>, tornando o acesso mais oneroso, para aferir a credibilidade das demandas dos *lobbies*, tais como a participação em audiências públicas, o volume das ações de *grassroots* (que, em alguns casos, respondem por cerca de 50% das despesas totais das organizações), o fornecimento de informações baseadas em estudos e pesquisas, etc.

Quanto ao possível impacto das leis de *lobby* sobre a atuação dos grupos de interesse, medido pelo número de entidades e lobistas registrados, a série histórica constante do gráfico a seguir demonstra, com efeito, que, desde a entrada em vigor do LDA, o movimento de *lobbies* registrados, clientes e lobistas apresentou tendência crescente.

A evolução numérica das entidades, lobistas e clientes registrados aponta para um crescimento, no período 1996–2006, de 84,26% no número de *lobbies*, 164,45% no número de clientes e de 231,95% no número de lobistas registrados (Gráfico 24).

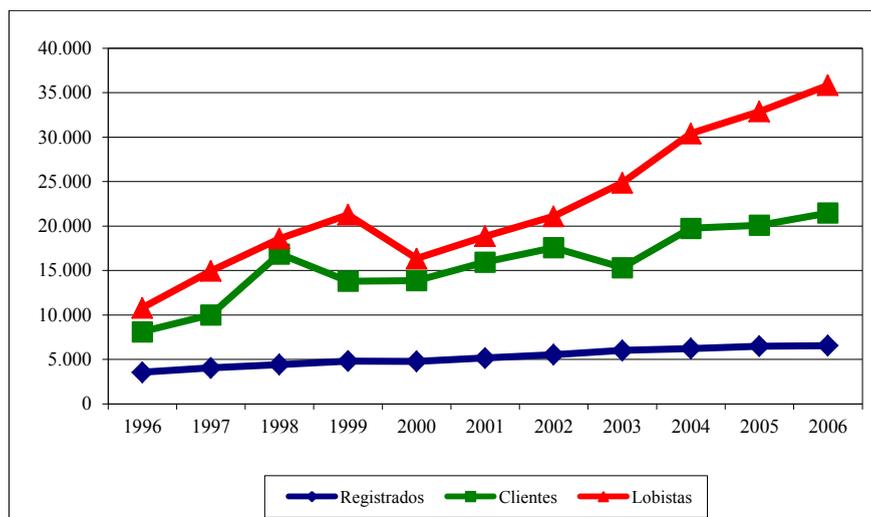
---

<sup>267</sup> Trata-se de conceitos empregados em economia, que significam os custos envolvidos no processo de compartilhamento da informação e da redução da assimetria informacional, identificando a importância do interesse envolvido. Um sinal oneroso (*costly signal*) na informação da demanda indica que o agente demonstra grande interesse, e o *cheap talk* indica o oposto, ou seja, que a importância é menor. Ver Austen-Smith e Banks (2002).

Não é possível, assim, atribuir à entrada em vigor do *LDA*, a partir de 1996, um efeito restritivo sobre o registro e atuação dos grupos de interesse nos EUA.

Quanto aos demais aspectos, porém, é necessário analisar alguns dados concretos para aferir se esta legislação tem ou não contribuído para ampliar a transparência do sistema e, conseqüentemente, reduzir sua vulnerabilidade à corrupção.

**Gráfico 24 - Lobbies, Lobistas e Clientes Registrados - LDA - EUA - 1996-2006**



Fonte: Petersen, 2007, com dados da *Secretary of Senate, Office of Public Records*.

Dados vigentes em 30 de setembro de cada ano, exceto 2000. Dados de 2000 refletem apenas registros ativos.

Dados de 1996 cobrem apenas 9 meses da vigência do *LDA*. Dados de 2003 relativos a clientes refletem esforços do Senado para padronizar registros de clientes com nomes diferentes.

Anualmente, o *Center's Lobbying Database* da entidade não governamental *Center for Responsive Politics - CRP*, mantido no *website OpenSecrets*, tem trabalhado sobre os dados declarados com base no *LDA*, envolvendo mais de 40.000 relatórios em 2006. Por meio da utilização das bases de dados geradas a partir dos formulários preenchidos eletronicamente pelas entidades

registradas, tornou-se muito mais fácil organizar as informações e analisar seu conteúdo.

Com base nesses dados é possível identificar alguns elementos da atuação dos *lobbies*.

No que se refere aos gastos totais, verifica-se um contínuo crescimento, desde 1998. Os gastos com as atividades de *lobby*, apuradas em 2006, experimentaram, segundo os dados coletados pelo *CRP*, aumento de cerca de 7% em relação a 2005, índice bastante inferior ao do ano anterior, quando aumentaram 10,5%, e menos do que a média de crescimento dos últimos 8 anos (7,8%). O aumento, porém, foi bastante superior à inflação verificada no mesmo período e, na maior parte dos anos considerados, o crescimento dos gastos foi superior ao crescimento do PIB do país. Em consequência, a relação entre gastos com *lobby* e o PIB ampliou-se de 0,017% e 1998 para 0,02% em 2006, aumentando sua participação em 18,86%, como evidencia a tabela a seguir:

**Tabela 39 – Gastos totais com Lobby x Inflação x Produto Interno Bruto – EUA (1998-2006)**

Ano	Despesa US\$ Bilhões	% de aumento nas despesas	Inflação anual (Consumers Index Price – U)	PIB em bilhões de US\$ correntes	Varição anual do PIB	% PIB
1998	1,45	-	1,6	8.747		0,017%
1999	1,45	0	2,7	9.268	5,96%	0,016%
2000	1,58	8,97%	3,4	9.817	5,92%	0,016%
2001	1,63	3,16%	1,6	10.128	3,17%	0,016%
2002	1,84	12,88%	2,4	10.470	3,37%	0,018%
2003	2,06	11,96%	1,9	10.961	4,69%	0,019%
2004	2,2	6,80%	3,3	11.686	6,62%	0,019%
2005	2,43	10,45%	3,4	12.434	6,40%	0,020%
2006	2,6	7,00%	2,5	13.195	6,12%	0,020%

Fonte: *Center for Responsive Politics* (2007) disponível em <http://www.opensecrets.org> e Autor, com dados do Bureau of Labor Statistics/Dept. of Labor ([www.bls.gov](http://www.bls.gov)) e *Bureau of Economic Analysis/Dept. of Commerce* ([www.bea.gov](http://www.bea.gov)).

Considerando-se os gastos de 2006, verifica-se que os setores que mais dispenderam recursos com *lobby* foram os setores financeiro, de seguros e imobiliário, seguidos pelo setor de saúde. Os setores de tecnologia e energia vêm logo a seguir, com gastos superiores a US\$ 230 milhões no ano:

**Tabela 40 - Lobby - Gastos por setores - EUA - 2006**

SETOR	TOTAL US\$
Financeiro, Seguros e Imobiliário	367.949.998
Saúde	351.139.487
Negócios diversos	333.944.964
Comunicação e eletrônica	329.937.004
Energia e recursos naturais	234.188.014
Outros	199.779.912
Transportes	190.508.742
Ideológico/assuntos específicos	123.783.988
Defesa	110.479.469
Agronegócio	91.024.945
Construção	39.498.053
Trabalho	30.623.883
Advogados e lobistas	27.740.522

Fonte: *Center for Responsive Politics* (2007) disponível em <http://www.opensecrets.org>

Decompondo-se o dado por setores de atividade, verifica-se que os maiores gastos em 2006 estão localizados na área farmacêutica, de saúde e biotecnologia, que gastou mais de US\$ 175 milhões. Gastos superiores a US\$ 100 milhões no ano foram registrados, ainda, nas áreas de seguro, concessionárias de eletricidade, associações empresariais e indústria da computação e internet:

**Tabela 41- Lobby – 20 Maiores Gastos por Área de Atividade – EUA – 2006**

ATIVIDADE	TOTAL
Farmacêutico/Produtos de Saúde	175.051.509
Seguros	130.275.217
Computação/Internet	109.376.644
Associações empresariais	104.634.677
Concessionárias de energia elétrica	104.540.227
Educação	88.443.708
Imobiliário	86.680.568
Hospitais/Casas de Cuidados	82.926.031
Petróleo e Gás	73.213.623
TV/Cinema/Música	71.844.267
Manufaturas e Distribuição diversas	70.214.356
Servidores Públicos	68.952.431
Assuntos diversos	67.916.777
Automotivo	66.091.779
Profissionais de saúde	63.287.369
Ações e investimentos	60.484.217
Concessionárias de telefonia	59.550.188
Serviços e equip. de telecomunicações	59.138.734
Transporte Aéreo	56.166.715
Defesa – diversos	43.111.560

Fonte: *Center for Responsive Politics* (2007) disponível em <http://www.opensecrets.org>

Comparado com os gastos acumulados por setores, verifica-se que, ao longo do período 1988-2007 (já incluídos os gastos realizados no primeiro semestre do ano), há pouca variação: basicamente os mesmos setores que estão no topo do *ranking* em 2006 repetem-se nos gastos acumulados no período:

**Tabela 42- Lobby – Gastos acumulados por setores – EUA – 1998-2007**

SETOR	TOTAL US\$
Financeiro, Seguros e Imobiliário	2.739.519.893
Saúde	2.497.142.185

SETOR	TOTAL US\$
Negócios diversos	2.400.722.588
Comunicação e eletrônica	2.223.101.963
Energia e recursos naturais	1.785.546.737
Transportes	1.438.018.947
Outros	1.361.070.859
Ideológico/assuntos específicos	909.680.516
Agronegócio	857.298.863
Defesa	772.127.152
Construção	287.932.516
Trabalho	285.201.219
Advogados e lobistas	198.146.964

Fonte: *Center for Responsive Politics* (2007) disponível em <http://www.opensecrets.org>

Identificando-se os maiores “clientes”, incluindo-se empresas, instituições e associações voluntárias, a lista revela que, apesar de 2006 haver sido um ano de baixa atividade no Congresso, em consequência da realização de eleições, algumas entidades, como a *U.S. Chamber of Commerce*, tiveram expressivo aumento em suas despesas. Essa entidade praticamente dobrou os gastos relatados no ano anterior, declarando gastos de US\$ 72,7 milhões em 2006, contra US\$ 39,8 em 2005<sup>268</sup>. Em segundo lugar na lista de maiores gastos, aparece a *American Association of Retired People – AARP*, que embora tenha registrado despesas da ordem de US\$ 23,2 milhões, reduziu seus gastos em 56% em relação a 2005. Além disso, a lista evidencia a forte presença do *lobby* empresarial e corporativo.

**Tabela 43 – Lobby – 20 Maiores Gastos – Clientes – EUA – 2006**

CLIENTE	TOTAL US\$
<i>US Chamber of Commerce</i>	72.740.000
<i>AARP</i>	23.160.000
<i>General Electric</i>	21.480.000
<i>American Medical Assn</i>	19.880.000

<sup>268</sup> In *Despite a Flat Year for Lobbying, Business Booster’s Advocacy Soared in 2006*. Capitaleye, March, 15, 2007. Disponível em agosto de 2007 em <http://www.opensecrets.org/pressreleases/2007/2006Lobbying.3.15.asp>.

CLIENTE	TOTAL US\$
<i>AT&amp;T Inc</i>	19.110.720
<i>US Telecom Assn</i>	18.380.000
<i>Pharmaceutical Rsrch &amp; Mfrs of America</i>	18.100.000
<i>American Hospital Assn</i>	17.435.135
<i>National Assn of Realtors</i>	16.780.000
<i>Northrop Grumman</i>	16.769.865
<i>Exxon Mobil</i>	14.540.000
<i>National Cable &amp; Telecommunications Assn</i>	14.020.000
<i>Southern Co</i>	13.300.000
<i>Verizon Communications</i>	13.292.500
<i>National Assn of Manufacturers</i>	13.240.000
<i>Alliance of Automobile Manufacturers</i>	13.028.508
<i>Altria Group</i>	12.870.000
<i>Pfizer Inc</i>	11.800.000
<i>Edison Electric Institute</i>	11.000.000
<i>VeriSign Inc</i>	10.569.350

Fonte: Center for Responsive Politics (2007) in <http://www.opensecrets.org>

Se olharmos para o período completo, constataremos, mais uma vez, a permanência do padrão: os maiores “gastadores” de 2006 são, com pequenas variações, os mesmos que, desde 1998, encabeçam a lista de maiores clientes do *lobby* nos EUA. Nada menos do que 11 entre os 20 maiores clientes de 2006 constam do rol de maiores *lobbies* do período 1998-2007, e em sua maioria representam interesses empresariais. Conforme evidencia a tabela a seguir, apenas uma entidade – a *AARP* – não se encaixa nessa classificação:

**Tabela 44 - Lobby - Maiores Gastos - clientes - EUA - 1998-2007**

CLIENTE	TOTAL US\$
<i>US Chamber of Commerce</i>	338.324.680
<i>General Electric</i>	161.025.000
<i>American Medical Assn</i>	157.227.500
<i>American Hospital Assn</i>	138.059.035
<i>Pharmaceutical Rsrch &amp; Mfrs of America</i>	115.008.600
<i>AARP</i>	112.732.064
<i>Edison Electric Institute</i>	106.712.628

CLIENTE	TOTAL US\$
<i>National Assn of Realtors</i>	103.890.000
<i>Northrop Grumman</i>	103.151.474
<i>Business Roundtable</i>	101.660.000
<i>Blue Cross/Blue Shield</i>	88.679.317
<i>Lockheed Martin</i>	87.797.702
<i>Freddie Mac</i>	86.164.048
<i>Boeing Co</i>	82.038.310
<i>Verizon Communications</i>	79.480.412
<i>General Motors</i>	77.620.483
<i>Philip Morris</i>	75.668.000
<i>Fannie Mãe</i>	73.857.000
<i>Exxon Mobil</i>	72.122.941
<i>Ford Motor Co</i>	71.232.808

Fonte: *Center for Responsive Politics* (2007) disponível em <http://www.opensecrets.org>

No tocante aos temas que foram objeto da ação dos *lobbies* tanto no Executivo quanto no Legislativo, verifica-se que houve um crescimento expressivo em 2006 dos *lobbies* que atuaram em temas orçamentários, demonstrando uma tendência nessa área, particularmente em função das dotações destinadas a obras e organizações e empresas específicas, como gastos militares no Iraque e as obras de recuperação dos estragos feitos pelo Furacão Katrina na Louisiana.

**Tabela 45 - Lobbies - Assuntos Relatados - EUA - 2006**

ASSUNTO	Nº DE RELATOS
Orçamento Federal	4301
Saúde	3287
Tributação	3175
Comércio	2086
Energia e Geração Nuclear	2024
Defesa	2007
Transportes	1787
Meio Ambiente e resíduos sólidos	1741
Medicare & Medicaid	1705
Educação	1673

Fonte: *Center for Responsive Politics* (2007) disponível em <http://www.opensecrets.org>

Contudo, se analisada a série histórica desde 1998, verifica-se que os temas orçamentários constituem o campo de maior interesse da atuação dos *lobbies*, seguido pelos temas tributários, saúde e comércio. A lista dos temas mais relevantes, porém, é a mesma, seja para o ano, seja para os dados acumulados, o que demonstra a reduzida possibilidade de que um novo *issue* possa alterar o quadro de interesses que são objeto de *lobby* mais intenso.

**Tabela 46 - Lobbies - Assuntos Relatados - EUA - 1998-2007**

ASSUNTO	Nº DE RELATOS
Orçamento Federal	35150
Tributação	31508
Saúde	28703
Comércio	21183
Transportes	17699
Defesa	17400
Energia e Geração Nuclear	17114
Medicare & Medicaid	16259
Meio Ambiente e Resíduos Sólidos	16133
Educação	14328

Fonte: *Center for Responsive Politics* (2007) disponível em <http://www.opensecrets.org>.

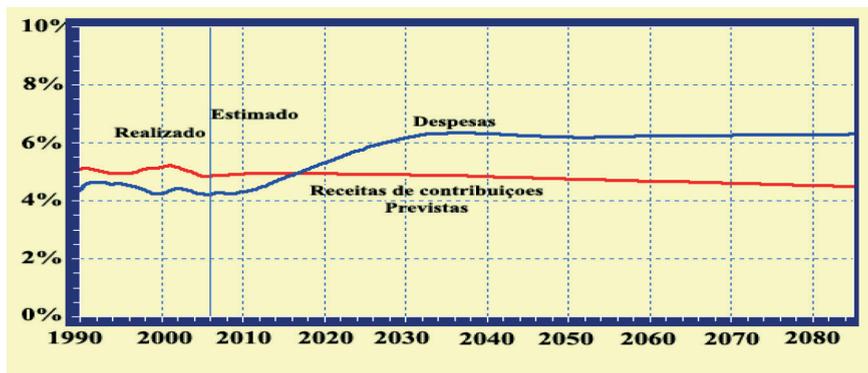
Um exemplo interessante da mobilização em torno de um tema que atrai simultaneamente a atuação dos grupos de interesse os grupos de interesses sociais e econômicos é a reforma do sistema previdenciário, nos EUA. Esse tema, que tem sido objeto de inúmeros debates ao longo dos últimos dez anos, em virtude das análises que apontam para o futuro colapso do sistema por meio do envelhecimento populacional, intensificado pela proximidade do aumento de beneficiários de aposentadorias nascidos na geração “*baby boom*” do pós-Guerra, foi um dos principais temas da campanha eleitoral presidencial em 2000, e voltou a ganhar destaque em 2004.

Em 2005, com o início do segundo mandato de George W. Bush, a reforma previdenciária foi anunciada como a prioridade

número um do Governo<sup>269</sup>, e o Presidente deu início em abril daquele ano a uma maratona de sessenta dias pelo país, buscando apoio para suas propostas de reforma. Essas propostas envolviam, basicamente, transferir ao setor segurador privado parte das contribuições previdenciárias recolhidas pelos segurados vinculados ao *Old Age, Survivor and Disability Insurance – OASDI*, gerido pela *Social Security Administration – SSA*, e que assegura benefícios de aposentadoria e pensão aos trabalhadores e seus dependentes em caso de velhice, invalidez ou morte. As contribuições são regidas pelo *Federal Insurance Contributions Act – FICA*, que estabelece contribuições de 7,65% para os empregados e 7,65% para as empresas, incidentes até o limite de US\$ 76.200, das quais, em cada caso, 6,2% são destinadas a cobrir os custos das aposentadorias e 1,45% ao custeio do *Medicare*, sistema de saúde que cobre benefícios para a população idosa e portadores de deficiências. As projeções de comportamento das receitas e despesas do *OASDI*, formuladas anualmente pelo seu *Board of Trustees*, indicam déficits crescentes: em 2006, as receitas (US\$ 626 bilhões), superaram as despesas (US\$ 552,8 bilhões) mas, a longo prazo, o desequilíbrio projetado acarretaria a necessidade de aumento das contribuições, a partir de 2030, para cerca de 18,5% sobre a folha de pagamentos total das empresas, aumentando o custo da mão-de-obra ou, caso contrário, a geração de um déficit orçamentário anual de 1,5% do Produto Interno Bruto, como demonstra o gráfico a seguir:

<sup>269</sup> Cfe. MABEUS, Courtney. Social Security: The Opposition Strikes Back. April 11, 2005. Disponível em <http://www.capitaleye.org/inside.asp?id=162>.

### Gráfico 25 - Regime Geral de Previdência - EUA - Projeção de Despesas e Receitas em % do PIB - 2010-2080



Fonte: *The 2007 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds*. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.ssa.gov/OACT/TR/TR07/index.html>.

Visando equilibrar as despesas e receitas do sistema, durante o Governo Reagan, em 1983, já haviam sido promovidas reformas ampliando gradualmente as idades mínimas requeridas para a aposentadoria, e, em 2000, em seu último *State of the Union address*, o Presidente Bill Clinton defendeu que parte das receitas da previdência social fosse aplicada pelo Governo em ações de empresas privadas, o que asseguraria melhores taxas de rendimento do que as aplicações em títulos do Tesouro, melhorando a saúde financeira do fundo previdenciário.

A proposta de Bush, porém, consistia em adotar-se um sistema de contas privadas, em regime de capitalização, reduzindo-se, assim, a responsabilidade do sistema de previdência público em favor das empresas seguradoras e do setor financeiro.

As pesquisas indicavam, então, resistências da opinião pública e do próprio Congresso à esta proposta – que, de fato, não foi aprovada até o final de 2007. Os Democratas uniram-se contra ela, considerando-a não somente onerosa aos cofres públicos, como ariscada para os segurados de menor renda. Sindicatos e entidades profissionais tampouco a apoiaram, e acusaram o Governo Bush de

estar tentando privilegiar as seguradoras e instituições financeiras, que contribuíram para sua campanha de reeleição com mais do que o dobro do que contribuíram ao concorrente John Kerry.

Em apoio à proposta, organizou-se uma coalizão de associações comerciais e empresariais, a *Alliance for Workers Retirement Security*, composta por 35 organizações representativas de setores interessados nesse mercado, tais como a *Securities Industry Association* e empresas seguradoras individuais, além da *U.S. Chamber of Commerce* e da *National Federation of Independent Business*, além de *lobbies* patrocinados pela indústria de medicamentos, como o *60 Plus Association* e o *United Seniors Association*. Os membros da *Alliance* contribuíram cerca de US\$ 35 milhões para candidatos federais desde 1999, dos quais cerca de US\$ 26 milhões para candidatos Republicanos, inclusive cerca de US\$ 970 milhões para as campanhas presidenciais de George W. Bush, e gastaram cerca de US\$ 108 milhões em atividades de *lobby* entre 2003 e 2004<sup>270</sup>.

Por outro lado, uma coalizão de cerca de 200 organizações representativas de trabalhadores, aposentados e segurados da previdência social, a *Americans United to Protect Social Security*, promoveu um amplo esforço de *lobby* contra a proposta<sup>271</sup>, envolvendo a realização de cerca de 250 eventos em 45 estados no primeiro semestre de 2005 e uma campanha de mídia por meio de anúncios em jornais através do país. Entidades como a *AFL-CIO* e a *American Federation of State, County and Municipal Employees – AFSCME* uniram-se para apoiar a coalizão, e mobilizaram os seus apoiadores no Congresso – para os quais a *AFL-CIO*, através de *political action committees*, contribuiu com cerca de US\$ 1,5 milhões na campanha eleitoral de 2004, em sua quase totalidade destinados a candidatos democratas. A *AFSCME*, por sua vez, contribuiu com US\$ 2,1 milhões, via PACs e doações individuais, destinadas também a candidatos democratas.

<sup>270</sup> Cfe. MABEUS, Courtney. The Battle Ahead. Jan 25, 2005. Disponível em <http://www.capitaleye.org/inside.asp?ID=153>.

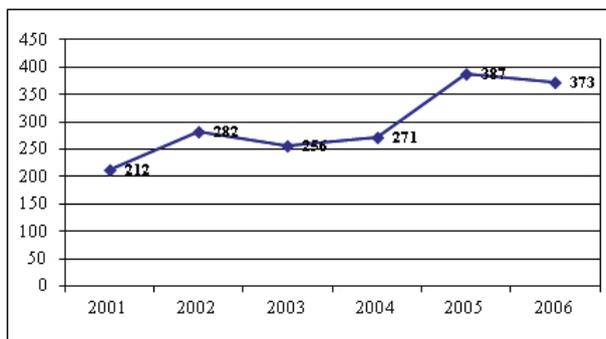
<sup>271</sup> Cfe. MABEUS, Courtney. Social Security: The Opposition Strikes Back. April 11, 2005. Disponível em <http://www.capitaleye.org/inside.asp?id=162>.

Como não poderia deixar de ser, a *AARP* engajou-se nesse esforço, mobilizando seus 35 milhões de membros. A entidade dedicou a essa atividade, em 2005, US\$ 36,3 milhões, e US\$ 5 milhões foram gastos com uma campanha nacional de propaganda contra a proposta de Bush.

Outro grande apoiador da *Americans United to Protect Social Security* foi a *Campaign for America's Future*, coalizão de grupos liberais e sindicatos que mobilizou manifestações contra a reforma durante a campanha eleitoral presidencial. Finalmente, destaca-se a *Alliance for Retired Americans*, composta por 22 entidades sindicais, que destinou US\$ 160.000 em *lobby* entre 2003 e 2004, e que organizou protestos contra a reforma. Inúmeras campanhas foram planejadas e executadas pelas entidades, visando sensibilizar o Congresso e a opinião pública contra a reforma proposta.

Essa mobilização de interesses contrários à reforma refletiu-se no número de organizações que declararam, em 2005, haver atuado no *lobby* no Congresso e no Executivo sobre o tema “Retirement”. Segundo os dados disponibilizados pelo Senado com base no **LDA**, houve um acréscimo, em 2005, de 43% no número de organizações que atuaram sobre a matéria, conforme ilustra o gráfico a seguir:

**Gráfico 26 – Grupos de Interesse atuantes sobre o tema “Aposentadorias” nos EUA – 2001-2005**



Fonte: Senado dos EUA ([http://sopr.senate.gov/cgi-win/m\\_opr\\_viewer.exe?DoFn=1](http://sopr.senate.gov/cgi-win/m_opr_viewer.exe?DoFn=1)). Elaboração: Autor.

A concentração de entidades no período, que se manteve mais ou menos estável entre 2001 e 2004 – anos em que o tema, embora estivesse na agenda congressual, não era considerado uma “prioridade absoluta”-, evidencia ser esse um tema de amplo interesse. Contudo, a mobilização e contramobilização dos interesses, num momento de riscos identificados, acarretou, além do aumento do volume de recursos empregados pelas entidades que rotineiramente atuam sobre o tema, uma agregação de atores, por meio de coalizões diversas, que os registros obtidos com base no *LDA* permitiu identificar com alguma precisão.

Os dados disponíveis, assim, parecem confirmar a constatação feita por Baumgartner e Leech (2001) ao analisarem cerca de 19.000 relatórios apresentados em 1996 com base no *LDA*. Naquela oportunidade, constataram, a partir de uma amostra aleatória de 137 assuntos, que em média cada assunto envolvia a atuação de 15 diferentes grupos de interesse, enquanto 8 assuntos envolviam mais de 300 grupos de interesse. Além disso, 5% dos assuntos correspondiam a cerca de 45% da totalidade dos relatos, enquanto que 50% dos demais assuntos correspondiam a apenas 3% dos relatos totais. Os empresários, assim, continuam sendo a mais numerosa, ativa e rica parcela da comunidade de interesses nos EUA, e os dados obtidos a partir do cumprimento da legislação ajudam a compreender a sua natureza, objetivo e importância no jogo do poder.

Os recentes aperfeiçoamentos introduzidos pelo *Honest Leadership and Open Government Act* parecem atender aos requisitos de redução da assimetria informacional, ampliação do escrutínio público e combate à corrupção, ainda que, como apontam Lowery e Gray (1997), possam ser, também, manifestações simbólicas da ação política num contexto de elevada cobrança da sociedade.

Mas, como afirma Thomas (1998), o maior valor das leis de *lobby* é prover informação pública, e permitir a identificação de quem está fazendo *lobby* e em relação a quem. A divulgação pública é, para Thomas, o principal elemento em todos os tipos

de regulação, ampliando o potencial de escrutínio público e pelos meios de comunicação, e o aumento na informação pública é, possivelmente, o fator de maior impacto nas políticas e no governo, particularmente no nível dos Estados, onde a legislação é mais rigorosa e onde têm surgido as principais inovações na matéria ao longo dos anos.

Thomas destaca que o benefício público é um subproduto do acesso intensivo dos dados disponíveis pela imprensa. São os meios de comunicação que, nos EUA, fazem o uso mais intensivo das informações disponíveis, disseminando-as e investigando, a partir delas, os fatos de maior repercussão, mas segundo as opiniões e critérios dos repórteres e editores. Com o crescente uso das tecnologias de informação, todavia, cada vez mais entidades como o *Center for Responsive Politics* poderão fazer uso dos dados, elaborar relatórios, contribuir para sua divulgação de forma amigável e permitir que os cidadãos emitam seus próprios julgamentos.

As leis de *lobby* também beneficiam os “*outsider interests*”, ou seja, os grupos que não estão inseridos no sistema de pressão já estabelecido. Segundo Thomas, as informações públicas podem tornar mais visíveis as ações dos grupos oponentes, e, portanto, publicamente controladas.

Esse controle sobre os contatos com agentes públicos do Poder Executivo, ministros, altos dirigentes, parlamentares, que é um tema de grande preocupação para a imagem dos grupos de interesse, pode ter, segundo Thomas, dois tipos mais relevantes de influência no modo como atuam. Primeiro, os lobistas, especialmente os que representam os interesses mais poderosos, não são adeptos do uso de táticas abertas, e preferem usar abordagens discretas, de baixa intensidade, apoiadas em campanhas de relações públicas ou de propaganda. Assim, quanto mais publicidade do *lobby* existir e maior for o *enforcement* desse requisito, maior será a abertura do processo e dos métodos usados pelos grupos para influenciar as políticas públicas. Em contrapartida, sujeitos também à maior publicidade, os políticos e agentes pú-

blicos, mais preocupados com a sua imagem, estarão muito menos sujeitos a tolerar ou aceitar práticas “heterodoxas” e que não possam ser publicamente declaradas.

Contudo, conclui Thomas, é a política, e não a teoria, que determina a extensão do *enforcement* da regulação do *lobby*, e é preciso levar em conta que se trata de um tema difícil, que é raramente popular entre os que sofrerão os seus efeitos. Em muitos casos, ocorre o antagonismo entre a agência governamental investida da responsabilidade de promover o *enforcement* e os que podem definir os meios de que disporá para tanto, podendo levar tanto a situações de captura quanto de conflito e retaliação.

Apesar do efeito simbólico, as evidências sugerem, segundo Thomas, que a implementação das leis de *lobby* e outras medidas de publicização têm tido efeito positivo no *policy-making process* dos EUA, ampliando sua transparência e profissionalismo ao promover o conhecimento por parte do público e da mídia a respeito de quem está fazendo *lobby*, sobre quem, e com que objetivos, e sobre quem está contribuindo para as campanhas políticas, identificando os *players* e seus relacionamentos. Como salienta Thomas,(1998;515)

*In fact, it is not the control or the channeling of interest group activity that is the major contribution of lobby regulation to the political process but, as the Clerk of the Florida State House of Representatives has observed, it is the provision of public information in the form of the identification of the players.*

É verdade que, como afirma Thomas (1998;515), o aumento da publicidade não impedirá que os interesses mais poderosos, dotados de maiores recursos, continuem a ser os mais influentes, mas a regulação do *lobby* permitirá que o cidadão tome decisões políticas mais bem informadas, e o aumento da preocupação dos cidadãos e a maior exposição dos escândalos são influências decisivas para produzir leis melhores e um *lobby* mais aberto, ainda que não equilibrado.

Dessa forma, sob a perspectiva institucional, a contribuição das leis de *lobby* é incontestável, e a demanda pelo aperfeiçoamento dessa legislação, nos EUA, é uma prova incontestada de sua validade.

Sem uma legislação dessa natureza, certamente seria muito mais complicado identificar, mensurar e avaliar o peso dos interesses, e até mesmo identificar os objetivos que buscam por meio de sua atuação. Assim, a partir da experiência dos EUA, é forçoso concluir que uma legislação que contribua para ampliar a transparência e *accountability* estará contribuindo para reduzir a corrupção, mas não será suficiente para combatê-la se, ao final, não estiverem dadas as condições para a sua aplicabilidade.

## 9. Regulação do *Lobby* no Brasil

Assim como o Capítulo anterior promoveu o exame do caso estadunidense no que se refere à regulação do *lobby* e seus efeitos, o presente Capítulo buscará, dentro das limitações desta Tese, avaliar os aspectos correspondentes existentes no sistema político e administrativo brasileiro.

Dessa forma, abordaremos, inicialmente, os princípios constitucionais aplicáveis à matéria, os instrumentos e propostas adotados para exercer o controle do exercício do *lobby*, no plano legal e infralegal, por meio de diferentes meios, e um breve dimensionamento do exercício dessas atividades junto ao Poder Legislativo, a partir dos dados disponíveis em registros administrativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Descreveremos, ainda, as diferentes oportunidades em que tentou-se implementar a regulamentação do *lobby* no Brasil e as proposições apresentadas e em curso no Poder Legislativo desde 1984, tanto em termos de conteúdo quanto de possíveis efeitos.

Por fim, examinaremos as perspectivas de aprovação de uma regulamentação do *lobby* no Brasil, sob o ponto de vista dos diferentes atores envolvidos no processo e dos efeitos esperados desta regulação no contexto político e administrativo do país.

### 9.1. Aspectos históricos e contexto institucional da regulação do *lobby* no Brasil

Embora não se disponha, no Brasil, de uma legislação similar à que vigora nos EUA, pelo menos no que se refere ao registro e monitoramento das atividades de *lobby*, a necessidade de dar-se abrigo legal e regulamentação à matéria já vem sendo debatida há muitos anos em nosso país. Além disso, existem, no plano institucional, diferentes instrumentos normativos, em nível constitucional, legal e infra-legal que cumprem, pelo menos em parte, alguns objetivos normalmente associados à regulamenta-

ção do *lobby*, e que permitem a comparação com a experiência estadunidense.

Em sua obra pioneira, Paulo Bonavides, que partia do pressuposto proposto por Meynaud (1966) de que os grupos de pressão, que apresentam *perigos*, também prestam *serviços*<sup>272</sup>, defendia, em 1968, a institucionalização do tratamento dos grupos de interesse, a qual poderia

*ocasionar novas formas de equilíbrio que preservem todavia os fundamentos democráticos do sistema e retirem todo o peso de pessimismo que recai teoricamente sobre a ação desses grupos, personificação da unilateralidade de interesses contra a prevalência do interesse geral e da vontade popular” (BONAVIDES, 1994:436).*

Nessa perspectiva, propugnava Bonavides que a Lei e a Constituição lhes dessem guarida, como deram aos partidos políticos e como ocorreu em outros países, “*onde se fez patente o propósito de institucionalizá-los*”, como os EUA.

Apesar das restrições então impostas à sociedade civil e sua capacidade de organização, cogitou-se, em pleno período ditatorial, a partir de proposta de Miguel Reale apresentada ao Presidente Costa e Silva, introduzir, na Constituição de 1969, regra para autorizar os grupos de interesse a, diretamente, apresentar proposições ao Congresso Nacional, sem a necessidade da intermediação parlamentar. Segundo Reale, tratava-se de uma solução que atenderia ao fenômeno social já então evidente no Brasil:

*Temos hoje um fenômeno fundamental, que são os grupos de pressão que atuam à margem do Congresso. É melhor recebê-los na sua realidade, de maneira que, em lugar de o projeto ser apresentado pelos Deputados, através de formas indiretas, o seja pelas próprias organizações, conservando-se tal como é. (...) A ciência política moderna não pode fechar os olhos diante desse fenômeno. Do ponto de vista empresarial, ainda se aceita. São os órgãos maiores da representação, da categoria dos empresá-*

<sup>272</sup> Meynaud considerava, além disso, que os grupos de pressão, embora duramente criticados, em muitos casos “preenchem funções úteis, até mesmo indispensáveis” (1966:132).

os.”(...) *O elemento decisório, que caracteriza o ato político, permanece na Câmara, não pertence a esses outros órgãos. Eles apenas põem em movimento, de maneira direta. (apud ARAÚJO, MACIEL, s/d).*

Todavia, somente na Constituição de 1988 admitiu-se a iniciativa popular em projetos de lei, mas sob severas restrições<sup>273</sup>, e, ainda assim, sem o propósito de “eliminar os intermediários”, mas de democratizar o acesso ao Poder Legislativo. Em virtude dos elevados requisitos impostos para essas iniciativas, no período 1988-2006, apenas três projetos de iniciativa popular, formalizados com base no art. 61, § 2º da Constituição, foram apresentados à Câmara dos Deputados<sup>274</sup>. Esses poucos projetos, porém, face ao seu elevado conteúdo social e receptividade, após lograrem cumprir todos os requisitos estabelecidos pela Constituição e, ao final, tramitar segundo o rito ordinário, converteram-se em leis.

Atualmente, o Regimento Interno atribui à Comissão de Legislação Participativa daquela Casa apreciar “*sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil*”, assim como os pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer dessas entida-

<sup>273</sup> Conforme prevê o art. 61 da Constituição Federal, no seu inciso § 2º, a iniciativa popular, que é uma das formas do exercício da soberania popular a que se refere o art. 14, ao lado do plebiscito e do referendo, “pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

<sup>274</sup> Trata-se dos Projetos de Lei nº 2.710/92 (Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, e dá outras providências, apresentado sob o patrocínio do Movimento Popular de Moradia), nº 4.146/93 (Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que “dispõe sobre crimes hediondos”) e 1.517/99 (modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, punindo com cassação de registro do registro do candidato a prática do crime de compra de votos, apresentado sob o patrocínio da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)).

des<sup>275</sup>. No caso das sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito. Tal abertura tornou muito menos rigoroso o processamento de sugestões oriundas da sociedade civil, que passaram a converter-se em proposições de autoria da própria Comissão, abrindo-se um espaço para a atuação dos *lobbies* até então inédito.

Ainda no plano constitucional, do ponto de vista da permissão e legalidade da atividade, há também inúmeros comandos que constituem um “arcabouço jurídico” aplicável ao *lobby* e atividades de representação de interesses, embora não sejam dirigidos expressamente a elas, mas que servem à garantia do exercício dessa atividade com direito inerente à democracia.

Como lembra Aragão, (2000;79)

*a Constituição de 1988 foi produzida em ambiente de grande efervescência associativa e de intensas ações de lobbies. Como consequência, e refletindo o espírito democrático que orientou a elaboração da Carta Magna, o Constituinte brasileiro terminou por detalhar mais os direitos relacionados às ações de pressão dos grupos organizados.*

Assim, além de expressar, no seu artigo 1º, § 1º, que o pluralismo político é um dos fundamentos da República, afirmou que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta 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*.

---

<sup>275</sup> Além dessa previsão contida no art. 32, XII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o art. 254 do Regimento disciplina a participação da sociedade civil por meio do oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea “a” do inciso XII do art. 32.

Além desse preceito fundamental, a Carta Magna incorporou diversos dispositivos no seu art. 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, que integram os direitos e garantias fundamentais. Nesse artigo, considerado cláusula pétrea da Constituição e, portanto, insuscetível de emenda ou regulamentação que vise ou tenda à sua abolição, são contemplados os seguintes direitos, assegurados aos cidadãos e entidades representativas de seus interesses:

a) **liberdade de expressão e manifestação do pensamento:** inciso IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

b) **direito de acesso à informação:** inciso XIV – é assegurado a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

c) **direito de reunião para fins pacíficos:** inciso XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

d) **liberdade de associação:** inciso XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; e inciso XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

e) **liberdade para criação de associações e seu funcionamento:** inciso XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

f) **garantia de funcionamento das associações:** inciso XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

g) **legitimidade de representação coletiva:** inciso XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

h) **direito de acesso à informação pública:** inciso XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

i) **direito de petição:** inciso XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Ao lado desses comandos constitucionais, impeditivos, como nos EUA, de uma pura e simples proibição do exercício da representação de interesses mediante o exercício do *lobby*, vigoram importantes Leis voltadas à sua integração normativa, como a Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995, que assegura que as certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor, e a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”. Trata-se de norma jurídica de grande importância para o exercício de direitos, que assegura, expressamente, o direito da postulação, na esfera administrativa, como interessados no processo administrativo, às “pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação”, assim como a atuação,

no processo administrativo, daqueles que “sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada”, assim como as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos, e as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Além desses dispositivos essenciais ao exercício de direitos individuais e coletivos por meio de representações de interesses, o art. 5º contempla também direitos que são relacionados à capacidade postulatória em juízo (*litigation*) que é, também, uma das formas da representação de interesses pelos grupos e de exercício da pressão no âmbito do Poder Judiciário. Embora esse assunto não vá ser aprofundado no âmbito desta Tese, dadas as circunstâncias do tema, sob a perspectiva comparativa, é necessário e relevante fazer referência a essas garantias, em virtude do acento constitucional da matéria. Assim, a Constituição de 1988 assegura, ainda, os seguintes direitos no art. 5º:

a) **garantia do acesso ao Poder Judiciário:** inciso XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

b) **proteção ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada:** inciso XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

c) **direito a mandado de segurança:** inciso LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *habeas-data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

d) **direito ao mandado de segurança coletivo:** inciso LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmen-

te constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

e) **direito ao mandado de injunção**: inciso LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

f) **direito à ação popular**: inciso LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Por fim, o art. 103 da Carta Magna prevê o direito de postulação, mediante ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, por entidades representativas de interesses, enumerando expressamente o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, essas últimas para a defesa de interesses de seus filiados. Igualam-se essas entidades a titulares de direitos políticos de representação, como o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou do Distrito Federal, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e ao Procurador-Geral da República, a quem compete a defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade.

Aragão, buscando explicar a razão de inexistir, no Brasil, uma legislação que regulamente as atividades de *lobby* com vistas ao seu controle, argumenta no sentido de que a natureza do direito, no Brasil, permite que inúmeros aspectos dessa regulamentação existam, mas inseridos em códigos legais e leis esparsas.

Com efeito, no plano legal, inúmeras normas dispõem, em alguma medida, sobre atividades que tangenciam o *lobby*, como mencionado por Aragão (2000). O Código Penal, por exemplo, tipifica condutas que, em geral, são associadas ao *lobby* no que tem de mais problemático, tais como corrupção passiva (art. 317), prevaricação (art. 319), advocacia administrativa (art. 321), violação de sigilo funcional (art. 326), tráfico de influência (art. 332) e corrupção ativa (art. 333). No entanto, não são tipificadas outras condutas que a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, trata como “atos de improbidade” quando praticados por funcionário público e que, em grande medida, são consequências do assédio de particulares interessados em lograr vantagens<sup>276</sup>.

Também visando limitar a atuação das representações de interesses, sejam elas associações, entidades de classe ou empresas, a Legislação Eleitoral estabelece restrições que são, em grande medida, comparáveis às estabelecidas pela Legislação dos EUA.

Fruto de um processo de marchas e contramarchas, a legislação eleitoral vigente, embora não possa ser considerada perfeita, sendo mesmo merecedora, segundo diversos analistas, de uma profunda reforma<sup>277</sup> que instituísse sistema de fidelida-

---

<sup>276</sup> Entre esses atos, incluem-se aqueles em que o servidor ou empregado público auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego em órgão ou entidade da Administração Pública, ou aqueles que causem lesão ao erário mediante qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas. Além desses, constitui também ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente, entre outros, praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (desvio de finalidade); retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (prevaricação); revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; negar publicidade aos atos oficiais, e revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

<sup>277</sup> Para uma completa análise das diferentes abordagens e aspectos relacionados à reforma política no Brasil, ver Avritzer e Anastásia (2006).

de partidária, voto distrital misto e outras inovações tendentes a ampliar a capacidade de representação dos partidos políticos e sua disciplina interna, contempla inúmeros avanços, em regra direcionados a reduzir a influência do poder econômico no processo eleitoral.

Tais avanços, embora, nesse aspecto, também insuficientes, em vista da inexistência de regramento que preveja o financiamento público das campanhas políticas – incentivando, assim, a busca de financiamentos privados – implicam algumas restrições importantes ao poder econômico e à influência dos *lobbies* nas campanhas políticas.

A Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, mais recente aperfeiçoamento da matéria, prevê, ao inserir na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – a Lei Eleitoral – um novo art. 17-A, que, a cada eleição, caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa. Contudo, não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. Esse limite, nos termos do novo art. 18 da mesma Lei, deverá ser considerado pelos partidos políticos e coligações quando, ao formalizarem o pedido de registro de seus candidatos junto aos respectivos Tribunais Eleitorais, comunicarem os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos.

Até a entrada em vigor desse dispositivo – que produzirá efeitos, pela primeira vez, nas eleições municipais de 2008 – não havia limite para os gastos eleitorais, podendo, cada partido ou coligação, fixar o próprio limite, situação que, evidentemente, levava à fixação de limites arbitrários e elevados. No caso de excesso, o novo art. 18 da Lei nº 9.504 estabelece, como penalidade, o pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

O art. 22 da Lei Eleitoral obriga cada partido e candidato a abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha. O novo § 3º introduzido a esse dispositivo, visando combater a prática do “caixa 2”, determina que “o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o *caput* deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado”. Assim, visa inibir o uso de recursos não declarados nas campanhas políticas.

O art. 23 permite que, a partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas façam doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, sendo tais doações limitadas, no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e, no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido. Todas as doações devem ser feitas mediante recibo, em formulário impresso, e a doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. A nova lei, visando afastar possibilidade de depósitos em espécie sem identificação estabeleceu que as doações somente poderão ser efetuadas na conta aberta pelo partido ou candidato por meio de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos ou por meio de depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado para as doações individuais de pessoas físicas. Por fim, de modo a evitar o desvio de recursos arrecadados, proibiu quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

A Lei Eleitoral elenca, no seu art. 24, um rol de entidades às quais é vedado fazer doações. Assim, os candidatos e partidos são proibidos de, direta ou indiretamente, receber doação

em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: a) entidade ou governo estrangeiro; b) órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; c) concessionário ou permissionário de serviço público; d) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; e) entidade de utilidade pública; f) entidade de classe ou sindical; g) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; h) entidades beneficentes e religiosas; i) entidades esportivas que recebam recursos públicos; j) organizações não governamentais que recebam recursos públicos; e l) organizações da sociedade civil de interesse público.

A lista, que foi ampliada pela Lei nº 11.300/2006, cobre quase a totalidade das pessoas jurídicas que, organizadas para a representação de interesses, poderiam interferir nos resultados eleitorais mediante doações de grande vulto. É particularmente importante, na lista de proibições, a presença de empresas privadas, concessionárias de serviços públicos (o que inclui emisoras de rádio e TV, operadoras de telefonia, concessionárias de transportes, gás, aviação civil, energia elétrica, etc), e entidades de classe ou sindicais, além de clubes esportivos e organizações não governamentais e outras que recebam recursos públicos. Quanto às demais pessoas jurídicas, o art. 81 da Lei Eleitoral estabelece, como limite para doações e contribuições para as campanhas eleitorais, dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição, e a doação de quantia acima do limite sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa de cinco a dez vezes a quantia em excesso. A pessoa jurídica que ultrapassar o limite estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público por cinco anos.

Contudo, a flexibilidade dos limites para doações de pessoas físicas e empresas privadas, e mesmo a possibilidade de que sejam utilizadas brechas no sistema legal, à semelhança dos *Political Action Committees*, é um fator de desequilíbrio no siste-

ma eleitoral, permitindo que doadores privados detentores de interesses a serem contemplados pelo sistema político tornem-se virtuais credores dos partidos e candidatos. Segundo Speck (2006), o fato de os limites de doações serem atrelados ao rendimento e ao faturamento do doador é uma fonte de desequilíbrio, posição que é também a de Farhat, que bem ilustra o problema:

O absurdo do limite brasileiro de 2 por cento da receita bruta das empresas fica evidente com uma continha aritmética: numerosas companhias brasileiras têm *chiffre d'affaires* – vendas e rendas – superior a 1 bilhão de dólares por ano; 2 por cento disso são 20 milhões de dólares – quantia suficiente para decidir uma eleição regional ou local no Brasil, ou em qualquer parte do mundo (FARHAT, 2007:215).

Speck chama a atenção, também, para a disparidade de tratamento dado ao tema do financiamento político pela Lei Eleitoral e pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), que é também é um forte fator de risco:

*...a atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei. Por outro lado, a inexistência desses limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que partidos transfiram recursos para campanhas eleitorais cria um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta brecha torna o financiamento político menos transparente. (SPECK, 2006:156)*

A preocupação de Speck é, com efeito, pertinente, à medida que a Lei nº 9.096, ao disciplinar as finanças dos partidos políticos e os fundos partidários, não impede que os partidos políticos recebam, diretamente, fora do período eleitoral, doações de pessoas físicas e jurídicas. O artigo 39 da Lei assim estabelece:

*Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31<sup>278</sup>, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.*

<sup>278</sup> Assim estabelece esse dispositivo da Lei dos Partidos Políticos: “Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto,

§ 1º *As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.*

§ 2º *Outras doações, quaisquer que sejam, devem ser lançadas na contabilidade do partido, definidos seus valores em moeda corrente.*

§ 3º *As doações em recursos financeiros devem ser, obrigatoriamente, efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido político.*

Até a edição da Lei nº 9.504, de 1997, as doações feitas a partidos políticos por pessoa jurídica não poderiam superar 0,2% das dotações consignadas pelo orçamento geral da União ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, para órgãos de direção nacional, e 0,02%, para órgãos de direção regional e municipal. A revogação desse limite pela Lei nº 9.504, de 1997, poderia ser interpretada no sentido de que prevalece o limite de doações fixados na Lei Eleitoral, mas a não revogação do artigo que trata das doações aos Partidos Políticos indica o oposto – a extinção do limite para doações “fora” do período eleitoral, mas que podem traduzir-se em compromissos eleitorais ou de atendimento de demandas pelo partido que detenha o poder.

No âmbito do processo legislativo, a atual Constituição prevê, ainda, nos termos do seu art. 58, § 2º, que cabe às comissões permanentes e temporárias “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” (art. 58, § 2º, II). Trata-se de um importante instrumento voltado a permitir a participação institucional de interesses organizados no processo legislativo,

---

contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiros; II – autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38; III – autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV – entidade de classe ou sindical.”

oferecendo informações e posicionamentos sobre matérias em tramitação ou temas relevantes que possam vir a tornar-se propostas legislativas.

Na Câmara dos Deputados, a atuação dos grupos de interesse conta, desde 1972, com previsão regimental, tendo sido permitido às entidades sindicais de caráter nacional o credenciamento de um representante para ter acesso aos debates e poder externar a opinião do setor que representa (ARAGÃO, 2000:96).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados previa, então, nos termos do art. 60, que as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores e órgãos de profissionais liberais, poderiam credenciar oficialmente junto à Mesa representantes que pudessem, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de seus órgãos técnicos. Cada entidade poderia indicar um representante, que seria responsável perante a Câmara pelas informações e opiniões emitidas, cabendo-lhe fornecer subsídios ao Relator, membros da comissão e ao órgão de assessoramento legislativo sobre proposição de seu interesse, em nível técnico e de caráter exclusivamente documental, informativo e instrutivo (FIGUEIRA, 1987:73). Permitia-se, também, o credenciamento de representantes dos ministérios e demais órgãos governamentais, que mantinham escritórios para as respectivas “assessorias parlamentares” nas dependências do Congresso Nacional, prática que, segundo Figueira (1987:16) iniciou-se com o *lobby* do Presidente Juscelino Kubitschek pela aprovação da criação de Brasília.

Como esclarece Aragão, a partir de 1984, a Primeira Secretária da Câmara dos Deputados, responsável pelo credenciamento, passou a adotar entendimento mais liberal, permitindo que, além das entidades sindicais de grau superior, outras entidades associativas de caráter nacional, e mesmo entidades associativas regionais, pudessem credenciar representantes.

Segundo Aragão, com a redemocratização do país e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, o empresariado se convenceu de que o relacionamento com o Congresso não so-

mente era necessário para buscar influir no processo decisório ou abrir canais de comunicação com o Executivo, mas também para obter elementos e informações para o seu planejamento estratégico. Apenas durante o período constituinte, Aragão identificou, com base em dados obtidos junto à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados e em fontes diversas, **383 grupos** atuantes na defesa de seus direitos, o que resultou na aprovação de diversos dispositivos voltados a interesses setoriais.

Assim, a partir, notadamente, de 1985, ao lado da contratação de empresas profissionais para os contatos com o Congresso, diversas entidades e empresas passaram a ter escritórios em Brasília dedicados ao relacionamento político e monitoramento da atividade política.

Entre os grupos empresariais mais atuantes, destacavam-se as entidades “guarda-chuva”, como a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional do Comércio, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e outras.

Todavia, sob o ponto de vista dos registros disponíveis, o volume de entidades representadas na Câmara dos Deputados para o exercício das atividades de *lobby* foi, historicamente, bastante reduzido, conforme demonstra a tabela a seguir:

**Tabela 47 – Representações de Interesses Registradas na Câmara dos Deputados – Brasil – 1981/1992**

Período	Entidades	
	Credenciadas	Empresariais
Biênio 1981/1982	9	4
Biênio 1983/1984	28	13
Biênio 1985/1986	22	11
Biênio 1987/1988	5	4
Biênio 1989/1990	35	18
Biênio 1991/1992	39	26

Fonte: Aragão (1994:54). Não incluídas assessorias parlamentares credenciadas do Poder Executivo.

Em 1992, já se vislumbrava uma forte presença do Poder Executivo no acompanhamento do Congresso Nacional, constando, segundo Aragão (1994:63), nada menos do que dezesseis órgãos e entidades credenciadas.

Em 1989, a Reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados incorporou inovações, na forma do art. 259<sup>279</sup>, permitindo, expressamente, que não somente entidades de classe de grau superior, mas também outras instituições, desde que de caráter nacional, pudessem credenciar representantes para atuar junto às Comissões, Lideranças, Deputados em geral e mesmo junto à Assessoria Legislativa, hoje Consultoria Legislativa.

No entanto, a vigência desse novo regramento não alterou substantivamente o quadro, pois há, ainda hoje, uma reduzidíssima quantidade de organizações registradas para o exercício dessas atividades na Câmara dos Deputados. Os registros existentes dão conta da existência de apenas 146 entidades registradas com essa finalidade, que podem ser classificadas na forma da Tabela 48, na página seguinte.

Com base nesses registros, percebe-se que o *lobby* governamental no Legislativo é, sem sombra de dúvida, predominante, seja por meio de assessorias parlamentares da Presidência

---

<sup>279</sup> “Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.

§ 1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado.

§ 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 3º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos Deputados.”

da República, Ministérios, Autarquias e empresas estatais, seja por meio de órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público. As entidades de representação do setor empresarial são o segundo grupo mais numeroso, seguido das representações sindical e profissional. As empresas de “relações governamentais” ou “assessoria parlamentar” têm presença praticamente nula nos registros oficiais.

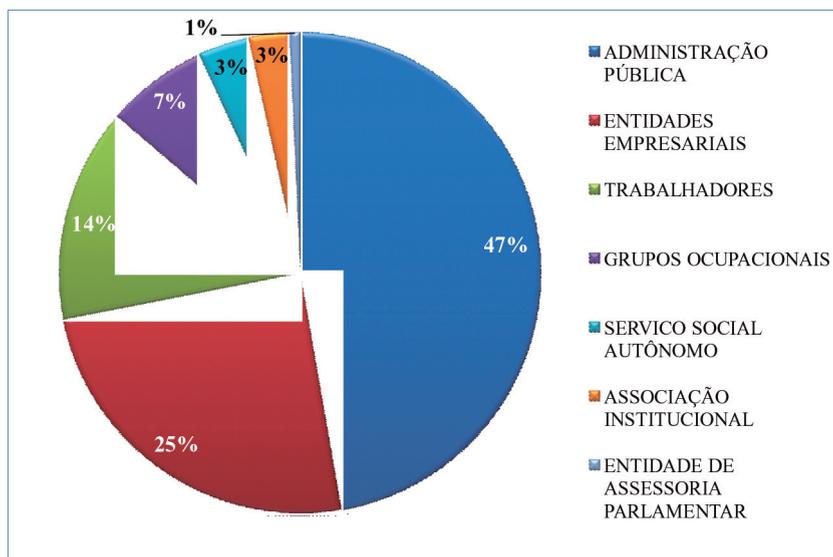
**Tabela 48 – Representações de Interesses Registradas na Câmara dos Deputados – Brasil – 2007**

GRUPO DE ENTIDADES	QUANTIDADE	TIPO	QUANTIDADE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	69	PODER EXECUTIVO FEDERAL	43
		MINISTÉRIO PÚBLICO	3
		PODER JUDICIÁRIO	10
		EMPRESA ESTATAL	13
ENTIDADES EMPRESARIAIS	36	ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL	27
		ENTIDADE SINDICAL EMPRESARIAL	9
TRABALHADORES	21	ENTIDADE SINDICAL TRABALHADORES	8
		ENTIDADE SINDICAL SERVIDORES	13
GRUPOS OCUPACIONAIS	10	ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL	10
SERVICO SOCIAL AUTÔNOMO	5	SERVICO SOCIAL AUTÔNOMO	5
ASSOCIAÇÃO INSTITUCIONAL	4	ASSOCIAÇÃO INSTITUCIONAL	4
ENTIDADE DE ASSESSORIA PARLAMENTAR	1	ENTIDADE DE ASSESSORIA PARLAMENTAR	1
TOTAL	146		146

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em dados da Câmara dos Deputados.

Elaborado a partir desses elementos, o Gráfico a seguir evidencia a participação percentual desses grupos de representações no universo de entidades registradas:

**Gráfico 27 – Representações de Interesses Registradas na Câmara dos Deputados – Brasil – 2007**



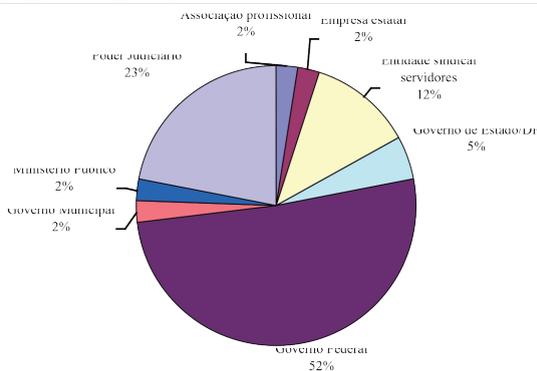
Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em dados da Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, inexistente norma regimental que discipline o credenciamento ou a atuação dos grupos de interesse, exceto a previsão de que os mesmos poderão ser convidados a participar de audiências públicas, nos termos do artigo 90 do Regimento Interno. Em 2002, o Ato da Comissão Diretora nº 8, regulamentando a Resolução nº 11, de 1996, disciplinou o acesso de profissionais da área de comunicação social para a cobertura das atividades e eventos desenvolvidos no âmbito do Senado Federal, ou para a produção de matérias não jornalísticas, que poderia dar-se-á mediante credenciamento ou autorização. O credenciamento seria concedido, exclusivamente, aos jornalistas, enquanto, aos demais profissionais da área de comunicação social – entre eles, além dos profissionais de apoio aos jornalistas, profissionais de relações públicas, publi-

citários, radialistas e outros – seria concedida “autorização”, com duração trimestral. O pedido de credenciamento ou de autorização deve ser formulado pelo órgão ou empresa interessados, dirigido ao Primeiro-Secretário e apresentado à Secretaria de Comunicação Social, por intermédio do Serviço de Protocolo, devendo conter, no caso da “produção não jornalística” a indicação da finalidade da produção e a relação dos profissionais envolvidos, com a indicação dos respectivos cargos. Embora seja claro o sentido dessa normatização – disciplinar a atuação dos profissionais da área de comunicação social – sua abrangência deixa um espaço considerável aberto a interpretações, de modo a contemplar, pelo menos em parte, o trabalho dos lobistas profissionais, bastando que sejam classificáveis como profissionais da área contemplada na norma.

Dada a inexistência de critérios de controle, o número de entidades de que, oficialmente, se tem notícia que têm interesse no monitoramento dos trabalhos legislativos por meio do registro para recebimento de avulsos é bastante inferior ao número de entidades registradas na Câmara dos Deputados: apenas 41 entidades, sendo, desse total, somente **uma** não integrante da Administração Pública.

**Gráfico 28 – Senado Federal – Entidades Registradas para recebimento de avulsos – 2007**



Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em dados da Senado Federal.

A exiguidade desses registros, contudo, não é, de forma alguma, indicativo de que o Senado Federal seja menos infenso à pressão dos grupos e dos *lobbies* de todas as naturezas. Ao contrário, à medida que a Casa Revisora vem exercendo, cada vez mais, papel de destaque no processo legislativo, inclusive reivindicando maior espaço na agenda política nacional, é natural que seus membros e instâncias decisoras se tornem interlocutores valorizados nas estratégias dos grupos de interesse.

A exiguidade dos registros decorre de sua ***nula influência sobre as condições para o exercício da atividade***, e o baixo número de entidades registradas, tanto na Câmara quanto no Senado,  ***mascara a existência da comunidade de interesses***, cuja dimensão não pode ser mensurada a com base nesses dados. Embora esse dimensionamento pudesse ser feito por meios indiretos, como a frequência de citações das entidades nos meios de comunicação ou consultas a *websites*, qualquer critério adotado, além de impreciso, seria aleatório, pois não há como identificar de forma sistemática e precisa quem está, em cada processo, atuando em defesa de quais interesses, e com o emprego de que meios e recursos. Há, portanto, uma grave lacuna no que se refere à transparência e monitoramento da atuação dos grupos de interesse no *lobby* junto ao Poder Legislativo.

No âmbito do Poder Executivo, apesar das disposições da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções contra atos de improbidade praticados agentes públicos e cujos efeitos dirigem-se, amplamente, aos seus integrantes, inexistente qualquer forma de registro ou controle das atividades de *lobby*. Não obstante, algumas medidas vêm sendo adotadas, particularmente a partir de 2000, visando complementar os normativos mencionados e assegurar um controle sobre as atividades dos grupos de interesse em seus contatos com a burocracia federal e inibir as situações potencialmente geradoras de corrupção ou conflitos de interesse.

Em agosto de 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou a Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto, que

submetia à sua consideração a proposta de um Código de Conduta da Alta Administração Federal, elaborado pela Comissão de Ética Pública – CEP, criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, integrada por João Geraldo Piquet Carneiro, Célio Borja, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Lourdes Sola, Miguel Reale Júnior e Roberto Teixeira da Costa.

Sem o caráter de uma lei ou Decreto, o Código, aprovado pelo Presidente, buscava estabelecer um “compromisso moral” das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo a fim de proporcionar um *“elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública”*, oferecendo uma resposta à *“insatisfação social com a conduta ética do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário”* e atender à expectativa da sociedade a respeito da conduta do administrador público. O Código objetivava, assim, *“prevenir condutas incompatíveis com o padrão ético almejado para o serviço público, tendo em vista que, na prática, a repressão nem sempre é muito eficaz”*, buscando identificar as áreas da administração pública em que tais condutas podem ocorrer com maior frequência e dar-lhes tratamento específico. Dirigia-se, centralmente, às *“pessoas nomeadas pelo Presidente da República para ocupar qualquer dos cargos nele previstos”*, e não previa sanções concretas, senão as de caráter político: advertência e “censura ética”, e a sugestão de exoneração, dependendo da gravidade da transgressão.

As normas do Código aplicar-se-iam, assim, aos Ministros e Secretários de Estado e aos titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes e aos presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais e agências reguladoras, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Entre as suas recomendações voltadas à prevenção do conflito de interesses, estavam a obrigatoriedade de que a autoridade pública detentora de participação superior a cinco por

cento do capital de sociedade de economia mista, de instituição financeira, ou de empresa que negocie com o Poder Público, tornar público este fato, e a vedação expressa de que a autoridade pública receba salário ou qualquer outra remuneração de fonte privada em desacordo com a lei, assim como receber transporte, hospedagem ou quaisquer favores de particulares de forma a permitir situação que possa gerar dúvida sobre a sua probidade ou honorabilidade. Vedava-se, também, à autoridade pública a aceitação de presentes, salvo de autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade, ou brindes sem valor comercial ou distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, com valor de até R\$ 100,00. Estabelecia-se, também, a obrigatoriedade de que, no relacionamento com outros órgãos e funcionários da Administração, a autoridade pública devesse esclarecer a existência de eventual conflito de interesses, bem como comunicar qualquer circunstância ou fato impeditivo de sua participação em decisão coletiva ou em órgão colegiado. As propostas de trabalho ou de negócio futuro no setor privado, bem como qualquer negociação que envolva conflito de interesses, deveriam ser imediatamente informadas à Comissão de Ética Pública, independentemente da sua aceitação ou rejeição. E, após deixar o cargo, a autoridade pública não poderia atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado em razão do cargo ou prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que houvesse tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de função pública. Até que a lei dispusesse sobre o assunto, fixava-se em quatro meses o período de interdição para atividade incompatível com o cargo anteriormente exercido, obrigando-se a autoridade pública, neste prazo, a não aceitar cargo de administrador ou conselheiro,

ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração, e a não intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração.

Suprindo a lacuna legal, em 24 de agosto de 2001, foi editada a Medida Provisória nº 2.177-44, logo reeditada sob a forma da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, incorporando importante dispositivo destinado a prevenir conflito de interesses e a prática da *revolving doors*.

Em seus artigos 6º e 7º, estabelecia, pela primeira vez como regra geral, o instituto da “quarentena” para os ocupantes de cargos públicos<sup>280</sup>. Segundo o art. 6º da MP 2.225-41, ainda em vigor, os titulares de cargos de Ministro de Estado, de Natureza Especial e do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível 6, bem assim as autoridades equivalentes, que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica ficam impedidos de exercer atividades ou de prestar qualquer serviço no setor de sua atuação, por um período de quatro meses, contados da exoneração. É vedado, também, acei-

<sup>280</sup> Antes desta previsão legal, vigoravam algumas normas dirigidas a casos específicos. A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a ANEEL, previu no seu art. 9º um período de “quarentena” de doze meses, durante o qual o ex-dirigente estaria impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas sob sua regulamentação ou fiscalização, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias, incorrendo, em caso de infração à vedação, na prática do crime de advocacia administrativa. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, estabeleceu, no seu art. 14, regra semelhante para seus ex-Diretores, vedando que por doze meses após o término do mandato ou exoneração do cargo, o ex-Diretor prestasse, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a empresa integrante da indústria do petróleo ou de distribuição. A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, fixou para todas as Agências Reguladoras Federais uma “quarentena” uniforme de quatro meses após o término do mandato ou exoneração, durante o qual o ex-diretor ficaria proibido de prestar serviços a empresas do setor regulado pela respectiva agência.

tar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração, ou intervir, em benefício ou seu nome, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores. Durante o período da “quarentena”, os agentes públicos referidos ficam vinculados ao órgão ou à entidade em que atuaram, fazendo jus à remuneração compensatória equivalente à do cargo que exerceram. Em se tratando de servidor público, é assegurado direito de optar pelo retorno ao desempenho das funções do cargo efetivo nos casos em que não houver conflito de interesse, não fazendo jus à remuneração do cargo anterior.

Em 8 de novembro de 2001, foi editada a Portaria nº 34, do Ministro Chefe da Casa Civil, em consequência das repercussões de escândalo envolvendo a atuação do lobista Alexandre Paes dos Santos (OLIVEIRA, 2004:213). Em seus “considerandos”, a Portaria justificava a sua edição em *“fatos recentemente revelados pela imprensa, em relação ao exercício da atividade de representantes comerciais ou de relações públicas (lobistas), bem como à prestação de serviços por funcionários da Presidência da República fora do horário de trabalho”* e na *“necessidade de estabelecer normas para a participação de tais representantes no âmbito da Presidência da República, enquanto não regulamentada legalmente referida atividade”*, além dos *“imperativos de natureza ética que devem presidir a atuação dos servidores em exercício na Presidência da República, dentro e fora de seu local de trabalho”*. Assim, admitindo, pela primeira vez, a necessidade dessa regulamentação, o Poder Executivo fixava procedimentos bastante rigorosos a serem observados relativamente às audiências com autoridades da Presidência da República solicitadas por empresas privadas e associações de classe.

Segundo a Portaria, a solicitação dessas audiências somente poderia ser feita diretamente pela própria entidade interessada, em documento formal onde deveria esclarecer a natureza

do tema a ser tratado, vedada a aceitação de solicitações feitas por intermédio de representantes comerciais ou de relações públicas. A marcação da audiência deveria ser comunicada formal e diretamente à entidade interessada, oportunidade em que seria informada de que somente poderiam participar da audiência as pessoas cuja presença fosse absolutamente indispensável em função do tema a ser tratado. A entidade interessada deveria enviar, com antecedência mínima de um dia útil, a lista dos participantes e o cargo e a empresa ou associação a que pertençam, e somente seria admitida a participação das pessoas cuja presença fosse previamente informada. Em todas as audiências, deveria estar presente pelo menos um assessor da respectiva autoridade, responsável pela anotação dos temas tratados e das providências que eventualmente sejam necessárias e pelo registro, no sistema de agenda da respectiva autoridade, dos temas tratados, das providências necessárias e da lista das pessoas que efetivamente participaram da audiência. Os pedidos de informação sobre os temas tratados somente poderiam ser encaminhados diretamente pela entidade interessada, vedada a prestação de informações a representantes comerciais ou de relações públicas. Proibia-se aos servidores em exercício na Presidência da República aceitar qualquer proposta de trabalho de natureza eventual ou permanente, fora de seu horário de expediente, de particulares, de empresas privadas, associações de classe ou representantes comerciais ou de relações públicas, e de aceitar convites de empresas, associações de classe, representantes comerciais ou de relações públicas, para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais, exceto naqueles de participação ampla, tais como posses, seminários e palestras ou similares. Também se proibia a prestação de informações a terceiros, salvo quando diretamente relacionadas com a entidade solicitante ou relacionadas com suas atribuições, ou não tivessem caráter confidencial, sigiloso ou secreto, ou, ainda, que o seu conhecimento não constitua privilégio ilegal ou ilegítimo para a entidade solicitante. Os contratos de trabalho com particulares, em vigor, deveriam ser imediatamente rescindidos, cabendo ao servidor infor-

mar à chefia imediata qualquer prestação de serviço realizada nos últimos vinte e quatro meses. Obrigava-se, finalmente, que os servidores da Presidência da República, ocupantes de cargo do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, DAS-3 ou superior, aderissem ao Código de Conduta dos Titulares de Cargos na Alta Administração Federal. Os servidores que não se enquadrassem nas regras estabelecidas pela Portaria deveriam pedir exoneração do cargo ou da função ocupados e retornar ao órgão de origem.

Segundo Oliveira (2004:213), a Portaria nº 34/2001 foi editada em caráter provisório, uma vez que, na ocasião, o Ministro Chefe da Casa Civil, ao solicitar à Comissão de Ética Pública – CEPR que apresentasse sugestões para o regramento da matéria, informou que o Presidente da República desejava ver regulamentada a atividade do *lobby*. Solicitou, então, ao Presidente da Comissão, João Geraldo Piquet Carneiro, que fosse analisada a elaboração de um projeto de lei que incluísse o Poder Executivo na disciplina da matéria. Contudo, antes que a Comissão concluísse sua tarefa, foi editada a Portaria, a qual, segundo Oliveira (2005:214), causou muita polêmica, trazendo embaraços para as autoridades públicas ao exigir que “houvesse sempre uma ‘testemunha’ presente às audiências”, o que levou as autoridades a restringir os contatos com a iniciativa privada, prejudicando o acesso dessas autoridades a opiniões necessárias ao seu processo de tomada de decisão. Além disso, conclui Oliveira, tratava-se de “medida tópica e pouco eficaz” que acabou por desperdiçar a oportunidade de um bom momento para a discussão da regulamentação da atividade de *lobby*, e que poderia ter dado origem a um esforço conjunto dos Poderes da República e representantes da sociedade civil nessa direção.

Em seguida, visando estabelecer procedimentos de controle e firmar entendimento sobre padrões de conduta a serem observados pelos agentes públicos no âmbito da Presidência da República, e, entre outros objetivos “evitar a ocorrência de situações que possam suscitar conflitos entre o interesse privado e as

*atribuições públicas do agente público*”, foi editado, em 11 de janeiro de 2002, o Decreto nº 4.081, que “Instituiu o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, com conteúdo semelhante ao Código de Conduta da Alta Administração editado em outubro de 2000. Em seu artigo 10, essa norma incorporou algumas das previsões da Portaria nº 34/2001, e estabeleceu, agora sob a forma de um Decreto Presidencial, algumas vedações relevantes aos agentes públicos a ela subordinados:

*“Art. 10. É vedado ao agente público, na relação com parte interessada não pertencente à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou de organismo internacional de que o Brasil participe:*

*I – prestar serviços ou aceitar proposta de trabalho, de natureza eventual ou permanente, ainda que fora de seu horário de expediente;*

*II – receber presente, transporte, hospedagem, compensação ou quaisquer favores, assim como aceitar convites para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais;*

*III – prestar informações sobre matéria que:*

*a) não seja da sua competência específica;*

*b) constitua privilégio para quem solicita ou que se refira a interesse de terceiro.”*

O decreto estabeleceu, ainda, em termos semelhantes aos da Portaria nº 34, no seu art. 12, que as audiências com pessoas físicas ou jurídicas, não pertencentes à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou de organismo internacional do qual o Brasil participe, interessada em decisão de alçada do agente público, deveriam ser solicitadas formalmente pelo próprio interessado, com especificação do tema a ser tratado e a identificação dos participantes, e objeto de registros específicos, que deverão ser mantidos para eventual consulta. Todas as audiências concedidas deveriam, também, ser acompanhadas de pelo menos um outro servidor público ou militar.

Visando limitar o emprego de mecanismos de cooptação, o Decreto tornava obrigatório, na forma do art.13, que as propostas de trabalho ou de negócio futuro no setor privado fos-

sem imediatamente informadas pelo agente público à CEPR, independentemente da sua aceitação ou rejeição. E, após deixar o cargo, com base na regra já fixada pela Medida Provisória nº 2.225-41, o agente público não poderia, pelo prazo de quatro meses, atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual houvesse participado em razão do cargo ou função que ocupava, ou prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas governamentais.

Em 8 de abril de 2002, foi editado o Decreto nº 4.187, regulamentando, em caráter geral, o disposto na Medida Provisória nº 2.225-45/2001. Definiu-se, como autoridades que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica, exclusivamente os membros da Câmara de Política Econômica, do Conselho de Governo – conceito que, por ser excessivamente restritivo, reduziu o alcance da norma moralizadora. Além disso, a norma não se aplicaria aos membros do Poder Legislativo de qualquer ente da Federação, nem aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, e nem aos servidores públicos estaduais, distritais e municipais. Em 3 de outubro de 2002, parte do problema foi superada com a edição do Decreto nº 4.405, que deu nova redação ao art. 3º do Decreto 4.187 para incluir, como autoridades sujeitas às restrições, **todos os membros do** Conselho de Governo, do Conselho Monetário Nacional, da Câmara de Política Econômica e da Câmara de Comércio Exterior do Conselho de Governo, do Comitê de Gestão da Câmara de Comércio Exterior e do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil. Esse novo rol, contudo, era, ainda, insuficiente para a superação dos problemas derivados dos conflitos de interesse resultantes da prática do *revolving doors*.

Em 14 de maio de 2002, é editado o Decreto nº 4.232, dispondo sobre as audiências e reuniões dos agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias

e fundações públicas federais com representantes de interesses de particulares. Pela primeira vez, uma norma federal operava com o sentido de disciplinar, em caráter geral, a concessão de audiências e a realização de reuniões entre agentes públicos federais e representantes de interesses de particulares. Também pela primeira vez introduzia-se em norma federal a concepção de que, para ser recebido por órgãos públicos e seus dirigentes, o representante de interesse deveria estar “inscrito nos órgãos ou nas entidades, em que pretende ser ouvido”.

Essa inscrição, nos termos do art. 2º do Decreto, deveria realizar-se mediante requerimento que conteria a identificação e o endereço completo do requerente; a identificação e o endereço completo de todos os representados; e a indicação dos assuntos objeto de representação com relação a cada representado. Em caso da defesa de interesse de terceiro, o requerimento deveria ser acompanhado do instrumento de mandato, indicando, se se tratar de pessoa jurídica, o cargo ocupado pelo outorgante. Estabelecia, também, a obrigação de que a Presidência da República, Ministérios, autarquias e fundações públicas federais mantivessem, à disposição de qualquer pessoa, cadastro dos representantes neles inscritos, o qual deveria ser disponibilizado pela *Internet*. Caberia aos titulares de cada órgão e entidade disciplinar os locais e unidades responsáveis pelas respectivas inscrições.

O Decreto, contudo, não entraria em vigor imediatamente – inicialmente, previu-se que sua vigência se iniciaria apenas a partir de trinta dias da sua publicação, prazo logo estendido para noventa dias.

Antes, porém, que a norma pudesse produzir efeitos, sobreveio a sua revogação, pelo Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, que, igualmente, dispôs sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Mantendo as normas do Decreto anterior no que se referia ao seu alcance e disciplina da concessão de audiências, o novo Decreto, na verdade, **abandonou totalmente a proposta**

## **de uma regulamentação da atividade de *lobby* baseada em registros das entidades e representantes de interesses.**

Segundo o novo Decreto, ainda em vigor, entendia-se por agente público todo aquele, civil ou militar, que por força de lei, contrato ou qualquer outro ato jurídico detenha atribuição de se manifestar ou decidir sobre ato ou fato sujeito à sua área de atuação e, como particular, “todo aquele que, mesmo ocupante de cargo ou função pública, solicite audiência para tratar de interesse privado seu ou de terceiros”. Abrangia, assim, genericamente, todos os contatos com entidades privadas de qualquer natureza ou particulares. Nos termos do art. 2º, o pedido de audiência efetuado por particular deve ser dirigido ao agente público, por escrito, indicando a identificação do requerente, a data e hora da audiência pretendida, o assunto a ser abordado, e a identificação de acompanhantes, se houver, e seu interesse no assunto. Todas as audiências, nos termos do art. 3º, teriam doravante “caráter oficial”, ainda que realizadas fora do local de trabalho, devendo o agente público estar acompanhado nas audiências de pelo menos um outro servidor público ou militar e manter registro específico das audiências, com a relação das pessoas presentes e os assuntos tratados. Quando a audiência se realizar fora do local de trabalho, é autorizada a dispensa do acompanhamento de servidor público ou militar, sempre que reputar desnecessário, em função do tema a ser tratado. Também eram excluídas de sua abrangência as audiências realizadas para tratar de matérias relacionadas à administração tributária, à supervisão bancária, à segurança e a outras sujeitas a sigilo legal e as hipóteses de atendimento aberto ao público – casos em que, efetivamente, uma interpretação literal do conceito de *lobby* poderia levar ao estrangulamento das funções administrativas de órgãos destinados ao atendimento ao público.

A avaliação sobre a efetividade desses decretos é controversa. Para Farhat, trata-se de decretos que “não pegaram”. Embora considere que, em tese, não há o que objetar quanto às suas disposições, que representam a reação do governo à cor-

rupção “*mais e mais evidente em todos os níveis da administração pública*”, trata-se de normas que “*difícilmente serão obedecidas e postas em prática*”, estabelecendo tantas formalidades, “*afinal, inúteis*”, que nem o mais empedernido dos burocratas aguentará (Farhat, 2007:67).

Embora, desde então, nenhuma outra proposta tenha sido veiculada no Poder Executivo com vistas à regulamentação do *lobby*, em outubro de 2006 foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva iniciativa que se configura numa importante extensão dos princípios moralizadores destinados a prevenir e combater os conflitos de interesse na Administração Pública Federal.

Segundo a Exposição de Motivos nº 5/2006-CGU/PR, o Projeto de Lei que visa dispor sobre “o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego” objetiva instrumentalizar o combate à corrupção, tomando como base a experiência internacional, com vistas a prevenir que o servidor público atue influenciado por interesses privados. Buscando “avançar no tratamento das situações geradas pelo confronto, a dano do interesse coletivo, entre interesses públicos e privados” a proposta objetiva “adequar a legislação pátria ao previsto em convenções internacionais, com destaque para a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003, ratificada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006”, “prevenir conflitos de interesses e a corrupção dos agentes do Poder Executivo Federal”, “estabelecer requisitos e restrições aos servidores da Administração Pública Federal que tenham acesso a informações privilegiadas” e “dispor sobre impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego no âmbito Poder Executivo Federal”, delimitando, ainda, competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses.

O Projeto, segundo o Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, resultou de um amplo processo de consulta, tendo sido

...debatido e aprovado no âmbito do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção, com substanciais contribuições de parte de seus membros, que concorreram sobremaneira para aperfeiçoar e legitimar o texto final do anteprojeto de lei, que foi também submetido a consulta pública, nos termos do art. 34, inciso II, do Decreto no 4.176, de 28 de março de 2002.<sup>281</sup>

Em seus 15 artigos, o Projeto submete ao seu controle os ocupantes de cargos de ministro de Estado, os cargos de natureza especial ou equivalentes (incluindo-se secretários executivos dos ministérios, dirigentes do Banco Central e de Agências Reguladoras), os titulares de cargos de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes (secretários de ministérios, chefes de gabinetes de ministros de Estado, diretores de departamentos, assessorias especiais de ministros, entre outros). Também ficam sujeitos aos seus comandos “os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada, capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento”.

O conflito de interesses é definido como “*a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública*” e informação privilegiada “*a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público*”. Configura-se conflito de interesses,

<sup>281</sup> Cfe. EM nº 005/2006/CGU-PR, de 13 de outubro de 2006. Disponível em setembro de 2007 em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/CGU/2006/5.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/CGU/2006/5.htm)

entre outras condutas, *divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas e exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, além de exercer, direta ou indiretamente, atividade que, em razão da sua natureza, seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas e atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados junto aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.* Também são assim classificados a prática de ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiado ou influir em seus atos de gestão e o recebimento de presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento, e, ainda, a prestação de serviços, ainda que eventuais, à empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

No que se refere à “quarentena”, há uma notável alteração das regras em vigor. O agente público fica sujeito à lei no período de até um ano a contar da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União, sendo-lhe vedado, nesse período:

- prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;
- aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempe-

nhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado; c) celebrar, com órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; e d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego. Durante o período em que vigorarem essas vedações, o ex-ocupante de cargo público a elas sujeito não fará jus a qualquer remuneração compensatória, exceto se, não sendo ocupante de cargo efetivo, for autorizado pela Comissão de Ética Pública a receber valor equivalente ao da remuneração do cargo, quando caracterizada, a juízo da Comissão, a impossibilidade do exercício de atividade não conflitante com o desempenho das atribuições do cargo ou emprego por ele ocupado. Com isso, estabelece-se uma regra em que a “quarentena” remunerada passa a depender de um juízo de valor individual, que será considerado se, efetivamente, o ex-ocupante do cargo não tem como prover os meios para o seu sustento exercendo atividades profissionais em que não esteja sujeito às situações geradoras do conflito de interesses.

A fiscalização e avaliação das situações caberá à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso, podendo autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância, e a dispensar o ex-ocupante de cargo ou emprego público de cumprir o período de impedimento quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância. Ficará, além disso, estabelecida em lei a obrigatoriedade de que os agentes públicos sujeitos a essa legislação divulguem, diariamente, por meio da Internet, sua agenda de compromissos públicos.

As regras, porém, mais uma vez, aplicar-se-ão exclusivamente aos agentes públicos no âmbito do Poder Executivo Federal. Uma vez aprovada, ficam revogadas as leis específicas, disciplinadora da matéria no âmbito de agências reguladoras (Lei nº 9.986, de 2000) e os artigos 6<sup>a</sup> e 7<sup>o</sup> da Medida Provisória nº 2.225-41, de 2001. Mesmo se aprovada, em sua atual forma, não estarão contemplados os membros do Poder Legislativo – diversamente do que ocorre no âmbito dos EUA, onde a legislação estabelece, também para os Deputados e Senadores e seus assessores, o período de quarentena de dois anos após o término dos respectivos mandatos, durante o qual não podem efetuar contatos de *lobby*.

No âmbito do Poder Legislativo, apesar dos debates que conduziram, em 2002, à aprovação pela Câmara dos Deputados de um Código de Ética e Decoro Parlamentar, não foram introduzidas normas equivalentes às que vigoram no Poder Executivo, e que deverão tornar-se mais rigorosas com a aprovação do Projeto de Lei de Conflito de Interesses.

O referido Código, é certo, amplia as restrições expressamente aplicáveis aos Parlamentares, com vistas à prevenção desses conflitos. O Código estabelece para os Deputados Federais, além das condutas já constitucionalmente previstas, como a vedação de perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas, os deveres de *zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo, exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade e examinar todas as proposições submetidas a sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público*. As regras regimentais que preveem o impedimento são ampliadas. Até a vigência do Código de Ética, aplicava-se, a essas situações de conflito de interesses, o art. 43 do Regimento Interno, determinando que o Deputado não poderia presidir reunião de Comissão quando em debate ou votação matéria da qual seja au-

tor ou Relator, nem ser Relator de proposição da qual seja autor, ainda que substituto ou parcial, e o disposto no art. 180, § 6º, que prevê que, tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, deverá o Deputado dar-se por impedido e fazer comunicação nesse sentido à Mesa, sendo seu voto considerado em branco, para efeito de *quorum*. A nova regra, mais ampla, estabelece a vedação de “relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral”, vinculando, assim, o financiamento de campanha à ocorrência de conflito de interesses.

Trata-se, com efeito, de normas e restrições de condutas que, bem aplicadas, reduziriam o grau de exposição dos parlamentares a situações de conflito de interesses, mas não seriam suficientes para prevenir a cooptação por meio do *revolving doors* – situação que, na ausência de uma legislação específica, continua sendo um risco à integridade do mandato parlamentar. Embora a prática não seja tão comum no Brasil quanto é nos EUA, e sejam, efetivamente, isolados os casos de ex-parlamentares que se tornaram lobistas conhecidos, ou atuem publicamente nessa condição, trata-se de um aspecto do problema que exige atenção e, efetivamente, uma regulamentação preventiva.

Assim, ainda que inexista uma lei geral de *lobby* no Brasil, já se acham em vigor, de forma esparsa e ainda incompleta, diversas previsões legais, com clientelas específicas, que, em certa medida, buscam atender a algumas necessidades no âmbito da regulação das atividades dos grupos de interesse e do exercício de sua influência sobre as autoridades públicas, inclusive do ponto de vista da interferência do poder econômico no processo eleitoral.

Os efeitos dessa legislação, todavia, são, ainda, reduzidos, não apenas por não estar presente o componente monitoramento e registro das atividades e *lobby* como por serem, ainda, normas não consolidadas e desarticuladas, carecedoras de uma maior sistematização e harmonização, visando superar as

lacunas e deficiências. Não obstante, assim como nos EUA, é perceptível a preocupação, tanto no âmbito do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, com a busca de novas regras e instrumentos capazes de atender à necessidade de maior transparência e controle e de redução da influência do poder econômico sobre o processo eleitoral. O item a seguir abordará, em maiores detalhes, as propostas em curso com a finalidade de introduzir uma regulação específica para as atividades de *lobby* no Brasil.

## 9.2. Tentativas de regulamentação do *lobby* no Brasil

Desde antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a regulamentação das atividades dos *lobbies* no Legislativo Federal tem suscitado debates e iniciativas. A ausência dessa regulamentação é, porém, tema que requer um exame mais detalhado, para que se possa, efetivamente, avaliar que fatores levaram a essa inexistência até hoje, apesar dos esforços de alguns parlamentares especialmente atentos à matéria.

Neste item procuraremos, assim, descrever e analisar o conteúdo das propostas de regulamentação do *lobby* apresentadas no Congresso Nacional, assim como sua tramitação e as possibilidades de aprovação.

### 9.2.1 Os Projetos de Lei nº 25/1984 e nº 203/1989, do Senador Marco Maciel (PL nº 6.132, de 1990, na Câmara dos Deputados)

A primeira proposição destinada a promover a regulamentação do *lobby* no Brasil é o resultado de uma iniciativa do Senador Marco Maciel, apresentada originalmente em 1984, sob a forma do Projeto de Lei nº 25/1984.

O interesse do Parlamentar pela matéria é antigo, pois, quando presidente da Câmara dos Deputados, em 1977-1978, liderou processo de reforma do Regimento Interno, instituindo, entre outras inovações, o credenciamento das assessorias parlamentares de ministérios, órgãos da administração federal indireta, entidades representativas de grau superior, inclusive

sindicais (trabalhistas e patronais), autarquias e outras instituições civis de âmbito nacional. Conforme depoimento do Senador Marco Maciel<sup>282</sup>,

*Quando assumi a presidência da Câmara, procurei o então deputado Célio Borja com a ideia de promover uma reformulação regimental. Fui desencorajado e acabei colocando em prática outra estratégia: ia pessoalmente a cada uma das comissões da Casa prestigiar os trabalhos e colher sugestões. Acabei conseguindo o engajamento necessário para a reformulação do Regimento Interno. Nessa reformulação incluímos o credenciamento de pessoas e entidades que exerciam lobby com o objetivo de identificar interlocutores. Posteriormente, essa medida acabou sendo adotada também no Senado Federal.*

Em 1984, já no exercício de mandato como Senador da República, Maciel apresentou proposta elaborada por Walter Costa Porto, na forma do Projeto de Lei nº 25/84, visando instituir normas e punições para os excessos na prática do *lobby*. Em seguida, tendo o Autor da proposta assumido o cargo de Ministro da Educação e, mais tarde, de Chefe da Casa Civil, a proposição ficou sob a responsabilidade do Senador Aderbal Jurema, designado Relator em maio de 1985, que faleceu sem emitir parecer (FIGUEIRA, 1987:73).

Não tendo sido apreciado, foi arquivado ao final da Legislatura em 1987. Em 1989, o projeto foi reapresentado, em versão atualizada, sob nº 203/89 no Senado Federal, e, finalmente, aprovado, sendo então remetido à Câmara dos Deputados, onde recebeu o número 6.132, de 1990.

O Projeto de Lei nº 6.132/1990 trata do *registro de pessoas físicas e jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional* e incide sobre a atividade de *lobby* que aí desenvolvem. Tem, essencialmente, dois pontos de enfoque. Busca, primeiramente, estabelecer a obrigatoriedade do registro da atividade e, em segundo lugar, a prestação de contas. Formalmente, trata-se de um projeto singe-

<sup>282</sup> In DEBATE – O *lobby* deve ser legal? Opção, maio de 2005. Disponível em setembro de 2007 em Disponível, [http://www.senado.gov.br/web/senador/marcomaciell/midia\\_noticia.asp?data=03/07/2005&codigo=4655](http://www.senado.gov.br/web/senador/marcomaciell/midia_noticia.asp?data=03/07/2005&codigo=4655)

lo, e, embora abrangente, incompleto. Estabelece que as pessoas físicas ou jurídicas que exercerem “qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo” deverão registrar-se perante as mesas diretoras do Senado e da Câmara, as quais distribuirão credenciais para o acesso a cada uma das Casas, regulamentando o modo e limite da atuação dos credenciados. Semestralmente, até 30 de junho e 30 de dezembro, as pessoas físicas ou jurídicas registradas deverão encaminhar às mesas diretoras declaração de gastos relativos à sua atuação, discriminando as importâncias superiores ao valor correspondente a 3.000 Bônus do Tesouro Nacional<sup>283</sup>. Da declaração deveriam constar a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição estava sendo defendida, ou a matéria cuja discussão era desejada. No caso de pessoa jurídica ou de associações ou escritórios de serviços informalmente constituídos, deveriam ser fornecidos dados sobre a constituição ou associação, sócios ou associados, capital social, número e nome dos empregados e de todos os que constassem de sua folha de pagamento. Também deveria ser declarado pelas pessoas físicas ou jurídicas registradas o recebimento de qualquer doação de valor superior ao fixado. Deveriam, também, ser declaradas as despesas efetuadas fora da órbita do Congresso pelas pessoas registradas. Em caso de omissão nas declarações ou em resposta a indagações das Mesas Diretoras, ou tentativa de ocultação de dados ou confundir a fiscalização, aplicar-se-ia pena de advertência ou, em caso de reincidência, cassação do registro, sem prejuízo da apuração de crime ou infração de abuso do poder econômico. As mesas diretoras, finalmente, deveriam providenciar relatórios semestrais, de acesso público, contendo as declarações prestadas. Poderiam, ainda, convidar as pessoas físicas ou jurídicas que defendessem interesse antagônicos para comparecerem “no mesmo dia, hora e local”, para prestação de esclarecimentos e subsídios.

---

<sup>283</sup> Essa unidade de correção monetária foi extinta em fevereiro de 1991. Corrigido desde então até outubro de 2007 pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, o valor aproximado do critério previsto no PL do Senador Marco Maciel seria de R\$ 5.674,00.

Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, no entanto, a matéria não logrou ser aprovada, apesar de mais de 16 anos de tramitação. Embora tenha sido acolhida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, recebeu na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em junho de 1993, parecer pela rejeição, em virtude de inconstitucionalidade, em face dos art. 51, III e IV e 52, XII e XIII da Constituição. O entendimento da Comissão foi de que se tratava de matéria da competência exclusiva das próprias Casas legislativas, insuscetível de regulamentação por proposição sujeita à sanção do presidente da República, como é o caso dos projetos de lei.

Em consequência de recurso ao plenário, a matéria não teve a sua tramitação encerrada, mas, até hoje, tampouco foi apreciado o recurso. Em 2001, foi apresentado requerimento de urgência, aprovado na sessão de 6 de dezembro, para a apreciação da matéria. Desde então, até 2003, inúmeras vezes a matéria constou da Ordem do Dia, mas, por razões diversas, que vão da falta de *quorum* a pedidos de retirada da pauta e impedimento de apreciação em virtude de obstrução das votações por medidas provisórias com preferência constitucional, jamais foi apreciada. Desde 2003, porém, a matéria não voltou a constar da Ordem do Dia. Foi arquivada em janeiro de 2007, mas pedido de desarquivamento do Dep. Enio Bacci garantiu a continuidade de sua tramitação.

O juízo formulado pela Comissão tem acarretado efeitos no processo legislativo, induzindo a apresentação de novas propostas de regulamentação sob a forma de projetos de resolução, passíveis, em tese, de superar o óbice apontado. No entanto, essa opção implica, também, acatar o condicionamento aceito pela proposição do Senador Marco Maciel, que é a de tratar da matéria apenas no âmbito do Poder Legislativo.

A explicação oferecida pelo Senador Maciel para justificar o meio proposto e seu objeto – Projeto de Lei destinado a regulamentar o *lobby* apenas no Legislativo – é contraditório-

ria. Segundo o Senador, somente um marco legal amplo será capaz de prevenir e coibir abusos do poder econômico que distorcem o jogo da articulação de interesses legais, legítimos e, não raro, conflitantes, por meio de relatórios financeiros periódicos. Mas, orientado por uma postura pragmática, visando garantir a aprovação da matéria, (*“projeto bom é aquele que passa”*), optou por uma proposição restrita ao Poder Legislativo tendo em vistas a que a extensão do seu escopo ao Executivo e ao Judiciário acarretaria inúmeras dificuldades técnicas, além de suscitar críticas a uma ingerência nos outros poderes. Além disso, segundo Oliveira (2005:209), o Senador considerava que, na época em que foi apresentado, havia dificuldade em estender a disciplina aos Poderes Executivo e Judiciário, mas, aprovada uma legislação para o Legislativo, haveria avanços nos demais poderes.

Em defesa de sua proposição o Senador afirma que *“não está defendendo lobistas: O que quero é acabar com o lado obscuro da atividade, que permite o tráfico de influência. Se houver uma disciplina, é possível punir as desobediências”*<sup>284</sup>. Em relação às críticas contra a sua defasagem e incompletude, afirmava o Senador sua disposição em aceitar os aperfeiçoamentos necessários: *“atualizações e melhorias são perfeitamente viáveis e fazem parte do processo legislativo.”*

No entanto, na análise de Ana Cristina Oliveira (*Apud Haag, 2005*), a proposta do Senador Marco Maciel é inadequada: *“Ela não passa, porém, de uma tradução da lei americana de 1946. O nosso lobbying tem peculiaridades de que ela não dá conta. Segundo Oliveira (2005:211), o projeto é claramente baseado no Federal Regulation Lobbying Act, de 1946, o que, de certa maneira, impossibilita que algumas peculiaridades do sistema político e cultural brasileiro sejam atendidas, tais como a força do Executivo sobre o Legislativo e o lobby público dos funcionários e empre-*

<sup>284</sup> In NETO, Romeu Bruns. Lobista sim, e daí? **Revista Amanhã** Edição 192, outubro de 2003. Disponível em agosto de 2007 em <http://amanha.terra.com.br/edicoes/192/index.asp>

sas estatais, assim como prefeituras. Uma lei de *lobby* no Brasil, afirma Rodrigues, não poderia deixar de incluir esses segmentos no universo dos lobistas e manter transparentes seus gastos e suas atividades. Além disso, as sanções são brandas, insuficientes e baseadas numa legislação inadequada para a questão – a legislação de abuso do poder econômico.

Embora seja, de fato, uma proposição de extrema importância no contexto político brasileiro, tanto pela sua autoria – um Senador de grande respeitabilidade, por dois mandatos Vice-Presidente da República, ex-Presidente da Câmara dos Deputados e intelectual de prestígio – quanto pelo ineditismo da iniciativa, num contexto em que a regulamentação do *lobby* era uma discussão incipiente em todo o mundo, à exceção dos EUA, e que pautou a discussão por toda a década de 1990, trata-se de uma proposição que serviria, somente, como ponto de partida para uma discussão mais ampla sobre a regulamentação do *lobby*.

### 9.2.2 O Projeto de Resolução nº 72, de 1995

Trata-se de proposição apresentada no Senado Federal pelo Senador Lucio Alcântara, em 1995, com o propósito expresso de superar a inconstitucionalidade apontada no PLS nº 203/89.

Assumindo, explicitamente, em sua justificção, esse objetivo, a proposição apenas converte o conteúdo da proposição, inicialmente formulada pelo Senador Marco Maciel em um projeto de resolução, destinado, além disso, a regulamentar exclusivamente no âmbito do Senado Federal, a atuação dos *lobbies*. Atualizando a proposta, exclui os limites de gastos a serem declarados, tornando a proposição, assim, ainda menos efetiva. Teve o parecer favorável do Relator na Comissão de Constituição e Justiça em setembro de 1995, mas não logrou ser votada na Comissão e, ao final da Legislatura, acabou por ser arquivada.

A mesma crítica oferecida ao Projeto de Resolução nº 72, de 1995 deve ser feita a essa proposição: limita-se ao Poder Legisla-

tivo, e somente ao Senado, e não dá tratamento integral ao tema. Tem, todavia, o mérito de propor uma regulamentação para o Senado Federal, onde, conforme evidenciado anteriormente, inexistem quaisquer regras de credenciamento que permitam a identificação das entidades que atuam no *lobby* parlamentar.

### 9.2.3 O Projeto de Resolução nº 23, de 1995

Apresentado pelo Deputado Aroldo Cedraz, visava promover amplas reformas no Regimento Interno da Câmara, propondo, assim, alterações especificamente voltadas a essa Casa do Congresso. A alteração proposta ao art. 259 do Regimento buscava alterar o título do Capítulo IV, que passaria a reger o *credenciamento de Entidades que exercem atividade tendente a influenciar o processo legislativo*. Entre essas entidades, passariam a ser consideradas as *de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil, que exercerem atividade destinada a influenciar o processo legislativo*. As entidades deveriam credenciar-se, fazendo jus a apenas um representante, para ter acesso às dependências da Casa, e declarar, além de outros elementos exigidos pela Mesa, *os gastos relativos à sua atuação junto à Câmara e fora dela*, que tenham relação com a atividade de *lobby*. Quando prestada por terceiros, a declaração deveria indicar o interessado no serviço, o projeto cuja aprovação ou rejeição seja intentado, ou a matéria cuja discussão seja desejada. A Mesa deveria providenciar a divulgação dos elementos fornecidos pelos credenciados, e a omissão ou tentativa de omitir as informações pelos mesmos, ou a tentativa de confundir a fiscalização, acarretaria a cassação do credenciamento. Os credenciados seriam obrigados, ainda, a declinarem a entidade representada ao se dirigirem aos deputados. Finalmente, previa que órgãos e entidades governamentais poderiam designar representantes a fim de prestar informações e esclarecimento aos órgãos da Casa e deputados sobre matéria de interesse parlamentar, ou dos órgãos

e entidades que representassem, recebendo, todavia, credencial diferenciada das demais entidades.

A principal característica do projeto, assim, seria a incorporação ao ordenamento vigente das entidades de *lobby privado*, que poderiam atuar como representantes credenciados de seus “clientes”, desde que fossem instituições da sociedade civil de âmbito nacional, e os mecanismos básicos de controle e prestação de contas, mas em nível de detalhamento bastante baixo, presumindo-se a regulamentação posterior por ato da Mesa Diretora. Além disso, evidenciava-se a diferenciação entre o *lobby* governamental e os demais, posto que aquele não estaria sujeito às regras de transparência estabelecidas para os demais.

A proposição, todavia, não teve sua apreciação sequer iniciada, pois foi, inicialmente, apensada ao Projeto de Resolução nº 231, de 1990, e este, apensado ao Projeto de Resolução nº 63/2000, que trata de uma ampla reforma no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A complexidade dessa matéria, e a demora em sua tramitação, indica a dificuldade de que a proposta venha a ser apreciada em curto prazo.

#### 9.2.4 O Projeto de Resolução nº 87, de 2000

Em maio de 2000, foi apresentado o Projeto de Resolução nº 87, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, visando disciplinar a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados na Câmara dos Deputados.

A proposição promovia alterações no Regimento Interno da Casa, visando estabelecer nova disciplina às audiências públicas, alterando os art. 255 e 256 de forma a disciplinar a participação das entidades credenciadas que o solicitassem. Em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem à Comissão a sua participação em audiência, a sua seleção deveria ser feita mediante sorteio. Propunha o credenciamento obrigatório das pessoas físicas ou jurídicas que exercessem atividades tendentes a influenciar o processo legislativo

perante a Mesa Diretora, a fim de que fossem credenciadas para ter acesso às dependências da Casa. O credenciamento deveria ainda observar o tratamento igualitário entre pessoas jurídicas de direito privado e pessoas jurídicas de direito público, representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses. Tornava obrigatório que os credenciados, sempre que se dirigissem aos Deputados e órgãos da Câmara, identificassem a entidade que representam.

As pessoas cadastradas deveriam encaminhar à Primeira-Secretaria, até o dia 30 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação. Da declaração deveria também constar a indicação do contratante e demais interessados nos serviços. As despesas efetuadas com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional, deveriam constar de sua declaração à Mesa, acompanhadas de relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado. Caberia à Mesa divulgar relatório dos elementos referidos até o início da sessão legislativa subsequente. Em caso de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, caberia à Mesa a cassação do credenciamento e o encaminhamento, quando presentes indícios da prática de crime, das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público.

Na justificativa da proposição, o seu autor considerava a regulamentação do *lobby* a maior garantia que tem o país *que os grupos de interesse desempenharão suas atividades dentro de limites éticos e legais*. A regulamentação seria, também, *pré-re-*

*quisito para se ampliar seu potencial enquanto fonte de subsídios para os legisladores e reduzir possíveis desvios de seu papel no processo legislativo. Ademais, não haveria, no âmbito da Câmara dos Deputados, melhor instrumento legal para se introduzir a regulamentação do lobby, cabendo ao Regimento normatizar a ampla gama de atividades desenvolvidas na Casa. O objetivo maior declarado do projeto era democratizar o exercício do lobby, facilitando o acesso de segmentos organizados da sociedade civil às instalações da Câmara dos Deputados, e *debelando entraves que dificultam a participação de tais segmentos no processo legislativo brasileiro.**

Em seguida à sua apresentação, à proposição foi também apensada ao Projeto de Resolução nº 63/2000. Após ter sido arquivado em fevereiro de 2007, foi desarquivado por meio de requerimento de diversos deputados, voltando a ter tramitação autônoma. Contudo, não há previsão quanto a sua apreciação.

#### 9.2.5 O Projeto de Resolução nº 203, de 2001

Em outubro de 2001, o Deputado Walter Pinheiro, então Líder do Partido dos Trabalhadores, apresentou o Projeto de Resolução nº 203/2001, incorporando, em sua quase totalidade, as propostas do Projeto de Resolução nº 87/2000. Contudo, a proposição ia além, dando um enfoque mais profundo à necessidade de garantia da isonomia no acesso ao processo legislativo.

Dessa forma, além da previsão de direito à participação nas audiências públicas, a fim de assegurar a isonomia de participação dos grupos de interesses opostos, propunha que coubesse à Comissão proceder de forma que possibilitasse a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas. Propunha, ainda, que fosse vedado ao Relator de proposição em tramitação na Câmara dos Deputados apresentar Relatório ou voto diante de comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica den-

tre as referidas no art. 159, houvesse propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame.

Além das previsões relativas à isonomia no credenciamento entre instituições privadas e órgãos públicos, propunha que cada órgão ou entidade poderia indicar até dois representantes, cabendo ao representante titular a responsabilidade perante a Casa por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado. Os representantes somente poderiam fornecer aos Relatores, aos membros das Comissões, às lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. Incorporava, à exigência de identificação dos *lobistas*, que também fosse declinado ao parlamentar, além da pessoa a cujo serviço estivessem atuando naquele processo legislativo, também as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentada ou a matéria cuja discussão fosse desejada. Além da obrigatoriedade de que fossem declarados, anualmente, os gastos, estabelecia um limite mínimo para essa declaração (1.000 UFIR)<sup>285</sup>. Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, deveriam ser fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapassasse 1.000 UFIR. Estabelecia, ainda, vedação de que se cadastrassem como representantes indivíduos que, nos doze meses anteriores ao requerimento, houvessem exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da

<sup>285</sup> Em face da extinção dessa unidade de correção monetária a partir de outubro de 2000, o valor está desatualizado. Corrigido pelo INPC desde então, corresponderia a cerca de R\$ 1.700,00 – valor bastante baixo para os fins propostos, quando comparado com o valor mínimo fixado pelo LDA (US\$ 20.000 por semestre) para casos equivalentes.

proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional. E determinava a participação dos representantes cadastrados, às suas expensas, em curso de formação de ministrado pela Câmara dos Deputados, tendo como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao processo legislativo, noções de ética e decoro parlamentar e de métodos de prestação de contas.

Diferentemente do PRC nº 87/2000, estabelecia graduação nas penalidades em caso de descumprimento das normas. Em caso de omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir a sua importaria na cassação do credenciamento, e em caso de irregularidade ou omissão nas informações prestadas, a entidade estaria sujeita a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis. Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, seria a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962. A qualquer momento as pessoas cadastradas poderiam ser convocadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou por Presidente de Comissão, de ofício ou mediante requerimento de qualquer deputado, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados para influir no processo legislativo.

Finalmente, a proposta vedava às pessoas físicas e jurídicas credenciadas *provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito da Câmara dos Deputados*. E, fechando o círculo, caracterizava como infração ao Código de Ética e Decoro Parlamentar a percepção, por membro da Câmara dos Deputados, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico capaz de afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterizasse suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou

jurídica exercendo atividade destinada a influenciar o processo legislativo. Caberia à Mesa Diretoria fixar o valor econômico a ser considerado para esses fins e, até que o fizesse, ficava desde logo estabelecido o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência – UFIR.

As disposições, porém, não se aplicariam a indivíduos que atuassem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitassem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito da Câmara dos Deputados, ou a quem fosse convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite do Presidente da Câmara dos Deputados ou de Presidente de Comissão.

Segundo a justificativa apresentada pelo Deputado, embora a matéria devesse ser tratada em caráter geral, e por se tratar de normas de direito público que estabelecem obrigações para particulares em suas relações com o Estado, passíveis de serem veiculadas em lei em sentido formal e material, e não somente matéria de interesse *interna corporis* a ser tratada no âmbito de cada Casa do Congresso Nacional, tratava-se de tema cuja conveniência, necessidade e oportunidade justificava a apresentação de proposta. O Projeto, assim, segundo autor, destinava-se a dar ao tema *tratamento consistente com o que a experiência internacional aponta como recomendável*, mas acolhendo as propostas contidas em diversas proposições em tramitação na Casa, como os Projeto de Resolução nº 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e nº 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº 72, do Senador Lúcio Alcântara, que tráfegavam na mesma direção, mas que, embora contemplando as medidas essenciais para a regulamentação do *lobby* no Legislativo, o faziam *de maneira ainda pouco suficiente*. Além disso, reforçava-se a oportunidade da medida em vista da

ocorrência de casos noticiados pela imprensa e da então recente aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar na Câmara dos Deputados.

Apesar da qualidade e abrangência do texto apresentado, o mesmo não logrou ser aprovado, tendo sido, em janeiro de 2007, arquivado e, em seguida, por requerimento de grande número de deputados, desarquivado. Assim como o PRC nº 87/2000, sua tramitação acha-se na dependência de uma proposição mais ampla, tendo sido igualmente apensado ao Projeto de Resolução nº 63/2000.

#### 9.2.6 O Projeto de Lei nº 6.928, de 2002

Em 2002, a Deputada Vanessa Grazziotin apresentou o Projeto de Lei nº 6.928/2002, que *Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e II do art. 14 da Constituição Federal*, dispondo sobre a regulamentação da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo. A proposição, inovando na abordagem do tema, considera, nos termos do seu art. 2º, que *constituem também instrumentos da democracia participativa, entre outros, a atuação dos grupos de pressão, disciplinada nos termos desta Lei, e o exercício dos direitos de reunião, de associação, de petição e de sindicalização, conforme o disposto na Constituição Federal e na legislação específica*.

De forma muito sintética, o projeto dispõe sobre a atuação dos grupos de pressão em apenas dois artigos: no art. 23, propõe que qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, tem o direito de representar seus interesses junto ao poder público, exercendo, para esse fim, prática continuada de trabalho de informação e acompanhamento, desde que regularmente credenciada e respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade que norteiam a Administração Pública; e, no art. 24, remete à regulamentação da matéria ao âmbito de cada Poder ou órgão, estabelecendo, desde

logo, que caracteriza crime de tráfico de influência o seu exercício fora do regramento a ser estabelecido, nos seguintes termos:

“A atuação dos grupos de pressão ou de interesse será legitimada quando exercida consoante as normas de administração interna de competência de cada órgão ou Poder, cujo descumprimento, independentemente das sanções administrativas cabíveis, constituirá crime de tráfico de influência, previsto no art. 322 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), caso a prática delituosa não acarrete cominação penal mais grave”.

Segundo a justificação da autora,

*relativamente à regulamentação do “lobby” considerando-se a impossibilidade de se avançar na competência administrativa dos outros Poderes por meio de lei ordinária, o vasto elenco de procedimentos adotados na linha de ação dos ‘lobistas’ e a consequente dificuldade de monitoramento de suas atividades, creio que a melhor alternativa para regulamentação desse também importante instrumento de participação política seria a adoção de norma genérica.*

Assim, reconhece a Deputada o projeto, neste tocante,

*“em nada inova, apenas reconhece a legitimidade da atividade dos grupos de pressão, reafirma a competência normativa de cada Poder para disciplinar a atuação do ‘lobby’ em conformidade com a atividade governamental desenvolvida em cada órgão e empresta às normas de hierarquia inferior força punitiva bastante para fazer valer suas determinações internas”.*

O projeto recebeu parecer favorável, em agosto de 2006, do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Dep. Roberto Freire, mas o parecer não foi apreciado. A matéria foi arquivada ao final da Legistura, mas foi desarquivado por requerimento da Autora em fevereiro de 2007. Até novembro de 2007, não houve nenhum avanço na sua apreciação.

## 9.2.7 O Projeto de Lei nº 1.713, de 2003

Em 2003, o Deputado Geraldo Resende apresentou o Projeto de Lei nº 1.713/2003, visando regulamentar a atuação dos agentes de pressão junto a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Inovando conceitualmente, propunha definir, como “agente de pressão”, toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo ou a tomada de decisões públicas.

Revelando uma visão fragmentada do processo, propunha um registro descentralizado das atividades: o agente de pressão somente poderia exercer suas atividades após aprovado seu registro no órgão público em que manifestar interesse de atuar, devendo apresentar previamente informações ao referido órgão público sobre os interesses que serão defendidos, os objetivos pretendidos e os servidores e autoridades públicas com quem deseja tratar. O agente de pressão deveria, ainda, entregar, ao respectivo órgão de registro, declaração mensal discriminativa dos atos realizados, dos recursos recebidos e dos gastos relativos à sua atuação, da qual deveria constar obrigatoriamente a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição defendida, ou a matéria cuja discussão fosse desejada. No caso de pessoas jurídicas, ou de associações ou escritórios de serviço informalmente constituídos, seriam fornecidos dados sobre a constituição ou associação, sócios ou associados, capital social, número e nome de empregados e dos que, eventualmente, estiverem em sua folha de pagamento. Deveriam também ser informados, além de outros elementos exigidos pelo órgão de registro, valores recebidos a título de doação.

Tais informações deveriam ser tornadas públicas, respeitadas as informações sigilosas e as que dissessem respeito à honra

e intimidade. Em caso de omissão nas declarações e a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, caberia a aplicação de multa, nunca inferior a 50 salários mínimos, e a cassação do registro, com o impedimento de acesso à administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pelo prazo de seis meses a quatro anos, além do encaminhamento de documentação ao Ministério Público Federal. No que pode ser considerada uma falha redacional, determinava, ainda, a aplicação para efeito de caracterização e repressão de atos de abusos de poder econômico, do disposto na Lei n.º 8.429/92.

A proposição, porém, foi objeto de parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público que concluiu pela sua rejeição, questionando, primeiramente, a competência da União para legislar sobre a matéria com conteúdo de lei nacional, ferindo, assim, a autonomia dos entes federados. Além disso, o Parecer do Relator, Deputado Luis Antonio Fleury, considerou que a proposição, *ainda que bem intencionada*, criaria *exigências em demasia para o acesso de entidades públicas e privadas e dos cidadãos não só ao Legislativo, como também aos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário*. Esse acesso, segundo o Relator, deveria, pelo contrário, ser facilitado. Considerou, assim, não somente *excessivas, como também pouco objetivas, as exigências de aprovação prévia de registro, fornecimento de informações sobre interesses a serem atendidos, gastos efetuados, atos realizados na defesa dos interesses, capital social e nome de número de empregados, entre outros*. Nesse sentido, o Relator considerava que as disposições destinadas a disciplinar o acesso institucional às suas Comissões e aos parlamentares na Câmara dos Deputados **já eram suficientes para cumprir esse objetivo**, cabendo, porém, aos demais órgãos públicos, nos limites de suas competências, optar pelo caminho a seguir.

A publicação do parecer, porém, só foi promovida em abril de 2005, quando teve início o cômputo do prazo para recurso ao

plenário. Na inexistência de recurso, a matéria foi arquivada em 16 de maio de 2005.

### 9.2.8 Os Projetos de Lei nº 5.470, de 2005, e 1.202, de 2007

Em julho de 2005, o Deputado Ricardo Zarattini (PT-SP) apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.470/2005, visando disciplinar a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A proposição, direcionada à regulamentação do *lobby* nos Três Poderes, teve sua tramitação prejudicada por interpretação regimental da Mesa Diretora, que determinou a sua devolução ao autor por considerar que já havia sido rejeitado, na mesma sessão legislativa, o Projeto de Lei nº 1.713/2003.

Embora o autor da proposta tenha solicitado, por meio da Liderança do Partido dos Trabalhadores, o seu desarquivamento, argumentando que a rejeição do PL nº 1.713/2003 ocorrera **na sessão legislativa anterior**, o requerimento foi indeferido em 16 de novembro daquele ano. A proposta, assim, apesar de sua receptividade manifestada ao Deputado por várias entidades interessadas na matéria<sup>286</sup>, não pôde ser apreciada quanto ao seu mérito.

Com o retorno de parlamentares eleitos pela mesma coligação aos respectivos mandatos no início de 2006, o Deputado Ricardo Zarattini, suplente, não pode reapresentar a proposição.

Isso não impediu, porém, a retomada da matéria: em 2007, o Deputado Carlos Zarattini (PT-SP) apresentou proposição com conteúdo idêntico, que tramita sob a forma do Projeto de Lei nº 1.202/2007. Trata-se, sem dúvida, da proposição de conteúdo mais abrangente e mais completo até agora apresentada no âmbito do Poder Legislativo, que não somente consolida inúmeras contribuições legislativas apresentadas desde a apresentação do

<sup>286</sup> Cfe. Depoimento prestado pelo Deputado ao autor em outubro de 2005.

PL 203/1990, especialmente o PRC nº 203/2001, como busca, na experiência internacional, importantes subsídios para sua formulação.

Em primeiro lugar, a proposta visa à completa disciplina da atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Para tanto, define vários conceitos, como os de “decisão administrativa”, incluindo toda e qualquer deliberação de agente público que envolva: a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo; b) a realização de despesa pública ou a sua modificação; c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição; d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo; e) a aposição de veto ou sanção a projeto de lei ou a ato legislativo equivalente; e f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão. Com essa definição, ficam sujeitas ao seu crivo praticamente a totalidade das questões que, no dia a dia, suscitam o interesse e a atuação dos grupos de pressão.

O conceito de *entidade representativa de grupo de interesse* é também um conceito chave: assim é considerada *toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupo de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa*. Define, ainda, o que se entende por recompensa, incluindo-se no conceito *“toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse*. Já como presente, são considerados *“todo e qualquer*

*bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse.*

O projeto adotava, como conceito de *lobby* ou pressão, o *esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros.* A definição de lobista ou agente de grupo de interesse inclui *o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa.*

Segundo o art. 3º da proposta, as pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento. No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de *lobby*.

O cadastramento seria obrigatório, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do

Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis. Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas. Os representantes cadastrados fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

O projeto prevê ainda que serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional. Indiretamente, estabelecerá, dessa forma, mais uma restrição ao *revolving doors*, de forma similar à que existe nos EUA.

A renovação das credenciais fornecidas pelo órgão competente seria anual, e sua posse requisito para que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores. Ademais, os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, deverão declinar a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando.

Propõe fixar a obrigatoriedade da participação dos representantes credenciados, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, tendo como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

A proposta veda, também, que pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* provoquem ou influenciem a apresentação de proposição legislativa com o

propósito de virem a ser contratados para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo, sob pena de cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.

Assegura-se, ainda, às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby*, o direito de solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão de assuntos relacionados a sua área de atuação. No caso de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes.

Também, a fim de propiciar a isonomia do acesso, é vedado à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de *lobby*, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame. Tal consulta deverá ocorrer, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer

gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR. Da declaração deverão constar, ainda, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentada ou a matéria cuja discussão seja desejada, e as despesas efetuadas pelo declarante com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional. Caberá ao Tribunal de Contas da União divulgar relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte.

Em caso de omissão de informações, tentativa de omitir ou ocultar ou confundir dados poderá ser atribuída a pena de cassação do credenciamento. Constatada qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, aplicar-se-á pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento. Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.

Finalmente, a proposição configura como ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429/02, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a

tomada de decisão administrativa ou legislativa. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no *caput*, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência – UFIR. A infração dessa vedação acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

Ficam imunes à aplicação da lei proposta os indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.

A justificação da proposição fundamenta-se na experiência internacional e na importância crescente do *lobby* no Parlamento e na necessidade de institucionalização da participação e atuação organizada através dos grupos de pressão e do uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança. Além disso, considera a necessidade e oportunidade da discussão da matéria, fazendo referência a ocorrência de *casos de corrupção, envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público, comprometem a idoneidade do processo decisório* e à cobertura jornalística do fato, exemplificado em reportagem publicada pela Revista *Exame*, em junho de 2005, que, segundo o autor, *dá a dimensão do problema, cuja regulamentação, embora tardia, é indispensável*.

Trata-se da mais completa proposta em discussão no Congresso Nacional, ainda que contenha algumas falhas conceituais, como a não definição de “grupo de pressão ou interesse”, embora

defina conceitos complementares como “entidade representativa de grupo de interesse”. Assim, subentende-se a intenção de que a proposta cubra, também, o *lobby, empresarial*, considerando as empresas que atuam em nome próprio como objeto de sua regulamentação. Também falha ao fixar os limites para declaração de gastos – 1.000 UFIR –, fazendo uso de uma unidade de referência já abolida. E, finalmente, embora preveja a obrigatoriedade da divulgação dos dados fornecidos pelas entidades de representação de interesses, não estabelece a sua disponibilização *online* e a obrigatoriedade de um sistema público de consultas. Aspecto dos mais importantes, porém, é a preocupação com o controle e monitoramento das atividades e com o acesso isonômico dos grupos de interesse aos processos decisórios no âmbito do Legislativo e Executivo.

Não obstante, seus méritos e abrangência, o Projeto ainda não havia recebido, até novembro de 2007, o Parecer do Relator designado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, embora não tenham sido apresentadas emendas no prazo regimental. Segundo a avaliação do autor da proposta<sup>287</sup>, haveria resistências da relatoria à proposição, e, na sua opinião, seria necessário o apoio do Poder Executivo para que a tramitação pudesse ser acelerada e garantida a sua aprovação naquela Comissão.

Todavia, ao final da Sessão Legislativa de 2007, foi divulgada minuta de voto do Relator, Deputado Milton Monti (PR-SP), favorável à aprovação do Projeto, sob o argumento de que sua aprovação traria “mais moralidade”, permitindo evitar práticas nocivas, acabando com o “lado obscuro” da atividade, que permite o tráfico de influência. *Havendo uma disciplina, há como se punir os desvios*, conclui o Relator, considerando, ainda, que *a regulamentação da atividade do lobby assegurará tratamento isonômico aos diversos grupos de pressão no processo decisório*, permitindo a preponderância dos argumentos oferecidos pe-

<sup>287</sup> Depoimento ao autor em setembro de 2007.

los diversos atores, em detrimento do poder econômico, assim como um controle maior pela própria sociedade *que disporá de parâmetros para aferir se uma conduta é ou não nociva ao interesse público*. O parecer, porém, ainda carecia de apreciação pela Comissão.

### 9.2.9 O Projeto de Resolução nº 103, de 2007

A proposição mais recente, contudo, é de autoria do Deputado Francisco Rodrigues (DEM-RR), que apresentou, em novembro de 2007, o Projeto de Resolução nº 103/2007, dispondo sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa.

A proposta prevê que *qualquer pessoa física ou jurídica tem o direito de fazer representar seus interesses e valores perante a Câmara dos Deputados e de procurar influenciar os processos decisórios que nela ocorrem, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade que norteiam a Administração Pública* e que, para exercer essas atividades, deverão registrar-se perante a Mesa Diretora da Casa e credenciar os representantes que nela atuarão em seu nome. Admite o registro de pessoas físicas e seu credenciamento (podendo ser registrado um representante) e o de pessoas jurídicas (dois representantes, a que se podem somar até mais dois), sendo obrigatório que os credenciados *sempre que se dirigirem aos Deputados e órgãos da Câmara* informem a entidade que representam e a matéria cujo tratamento procuram influenciar. As pessoas físicas e jurídicas registradas deverão ser ouvidas nas Comissões que avaliem proposições de seu interesse, sempre que motivadamente o requeiram, garantida a representação dos interesses contrários.

Para o controle de suas atividades, a proposta prevê o encaminhamento à Mesa Diretora, até 30 de dezembro de cada ano, de declaração discriminando suas atividades, a natureza das ma-

térias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos a sua atuação na Casa, ainda que efetuados fora da órbita do Congresso, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas. Da declaração constará, obrigatoriamente, quando prestada por pessoas físicas ou jurídicas contratadas por terceiros, a indicação do interessado nos serviços e a proposição cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada, podendo a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados convocar, a qualquer momento, as pessoas credenciadas para prestarem esclarecimentos sobre o conteúdo da declaração anual de atividades e gastos ou sobre outro aspecto de sua atuação, desde que a convocação seja devidamente motivada.

A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará em advertência e, no caso de reincidência, na cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis. Essas disposições, todavia, não se aplicarão a indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração, em caráter esporádico, com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação realizadas na Câmara dos Deputados, nem a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional e conhecimento, para expressar opinião ou prestar esclarecimentos diante de comissão ou do Plenário.

Segundo a Justificação da proposição, a regulamentação dos grupos de pressão ou de *lobby* atuantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal constitui uma matéria de intensa relevância para o funcionamento das instituições representativas democráticas. Para o autor da proposta, a necessidade de reconhecer que não existem espaços de decisão impermeáveis a influências setoriais, a expansão do direito de sufrágio e do direito de candidatura a cargos eletivos, dando substância democrática ao regime representativo contemporâneo, levou à or-

ganização dos mais diversos setores da sociedade para se fazerem representar na esfera política, e o reconhecimento de que o processo parlamentar não é infenso à influência de interesses particulares, mas busca a articulação de uma multiplicidade de influências rumo à solução que melhor as congregue, revela a impossibilidade de que os parlamentares sejam isolados das pressões sociais. Por outro lado, os parlamentares são eleitos com o apoio de setores sociais específicos, e guardam relação especial com seus interesses, e os diversos setores sociais *procuram fazer-se ouvir no processo decisório parlamentar, mesmo depois de decididas as eleições, cientes de que as decisões a serem tomadas no Congresso não dependem apenas de confrontos abstratos de ideias, mas da informação que a ele chega e do poder de convencimento de que cada setor dispõe.* Dessa forma,

*cabe à legislação proporcionar as condições institucionais para que o contato entre a esfera política e a esfera social seja realizado de forma igualitária e transparente, de maneira a que aqueles distintos setores sociais tenham condições tanto quanto possível equilibradas de fazer ecoar suas vozes na arena pública e o façam de acordo com procedimento suficientemente formalizado e público para que suas intervenções sejam do conhecimento dos outros atores interessados – evitando-se, assim, o apelo dos conchavos a portas fechadas.*

Considerando insuficientes, restritivas e ambíguas as normas existentes, o autor propugna uma solução mais rápida, ainda que limitada, por meio da fixação de regras específicas, e busca *contribuir tanto para o avanço da regulamentação do lobby no Brasil como para o processo de tomada de consciência a respeito de sua importância.*

Na opinião do autor da proposição, o fato de que proposições destinadas a regulamentar a atuação de grupos de pressão tomem formas distintas (de projetos de resolução e de projetos de lei):

*acaba por dificultar a tramitação conjunta de todas elas, com a conseqüente perda de uma perspectiva ampla e integrada no tratamento da matéria. Por outro lado, como as proposições que tomam a forma*

*de projetos de resolução têm sido apensadas ao Projeto de Resolução nº 63/2000, da Comissão Especial da Reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo escopo é muito amplo, o resultado, nesse caso, é que se perca de foco o tema específico da regulamentação do lobby.*

Espera, dessa forma, superar essa “barreira” por meio de uma norma autônoma, que, sem alterar o Regimento Interno, regulamente a matéria, mas, ainda assim, com escopo limitado à Câmara dos Deputados e sem estabelecer critérios operacionais e de transparência suficientes para sua aplicação e efetividade.

Em novembro de 2007, foi apensado ao Projeto de Resolução nº 87/2000, já citado, não havendo qualquer prognóstico quanto a sua apreciação em curto ou médio prazos.

### 9.3. As perspectivas para uma regulamentação do *lobby* no Brasil

Embora não se possa, de plano, apontar um consenso em relação ao seu conteúdo, escopo, forma e abrangência, o momento político atual é, como nunca foi anteriormente, favorável à aprovação de uma legislação para a regulamentação do *lobby*.

No âmbito do Poder Executivo, o maior indicativo dessa possibilidade é a inclusão, pelo Grupo de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, fórum criado no Governo Federal, em dezembro de 2003, que reúne mais de quarenta órgãos federais e estaduais na execução integrada e transversal das metas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, da regulamentação do *lobby* como uma das metas a serem alcançadas em 2008. Em sua 4ª Reunião Plenária, o GGI-LD adotou a proposta de submeter à ENCCLA essa meta, que consiste na elaboração de um *anteprojeto de lei para a regulamentação da atividade de intermediação de interesses, em sua manifestação em todos os Poderes*, a ser submetido ao Presidente da República até 30 de setembro de 2008. A coordenação do processo de elaboração

do anteprojeto caberá à Controladoria-Geral da União, e contará com a participação da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Justiça, da Advocacia-Geral da União, do Ministério Público Federal, da Associação de Juizes Federais e da Associação Nacional dos Procuradores da República. Segundo o Secretário de Prevenção à Corrupção da CGU, Marcelo Stopanovski, a regulamentação do *lobby* deverá estabelecer limites e regras, dará mais transparência aos negócios e facilitará o seu controle, e a ideia do Governo é aproveitar as propostas em tramitação no Congresso Nacional<sup>288</sup>.

Analisando as razões pelas quais ainda não se conseguiu aprovar uma legislação no Brasil, Oliveira elenca quatro abordagens principais: a) a falta de vontade política dos parlamentares, “já que muitas vezes são eles próprios que cumprem a função de lobistas”, atuando, frequentemente, de forma articulada com os escritórios de consultoria e *lobbying*, ou, por outro lado, *concorrendo* com os lobistas profissionais; b) a tese de que a atuação dos grupos de pressão ainda se acha no limite tolerável, e de que a legislação vigente é suficiente; c) a ideia de que avanços já foram feitos para ampliar a participação dos grupos de pressão no processo de tomada de decisão, o que tornaria a regulação menos necessária; e d) a ideia da inutilidade da regulamentação, pois a corrupção e o tráfico de influência não conseguiriam ser controlados por ela, sendo, assim, suficiente a auto-regulamentação da atividade para a garantia do *lobby* ético (Oliveira, 2004:217-218).

Farhat (2007), por sua vez, considera o projeto de lei apresentado pelo Senador Marco Maciel (PL 6.137/90) a iniciativa que “*pelo menos em tese, parece gozar de aceitação geral*”. Avalia, porém, que, apesar da concordância geral com a necessidade de criar termos de referência capazes de balizar a conduta dos lobistas “*ninguém parece ter a disposição para agir e fazer as leis indispensáveis a esse fim*”.

<sup>288</sup> Cfe. LUIZ, Edson. Regulamentação de lobistas em discussão. **Correio Braziliense**, 28 nov 2007, p. 6-A

Trata-se de pontos de vista que convergem com a avaliação de Fernando Rodrigues, que, apesar da movimentação em torno do tema, considera que o Congresso está longe de querer aprovar uma legislação sobre o *lobby*, “até porque convém a muitos políticos que o *lobby* continue como está, sem regra, livre, leve e solto.

Segundo Rosinethe Soares, fundadora e Diretora da Esse-re Consultoria Política, empresa de relações governamentais de Brasília, a idéia de *lobby* é vista negativamente em função de sua associação ao poder econômico e político, além da baixa confiança (ou capital social) decorrente da forma como se originou o Estado no Brasil. Na opinião de Soares,

*o fato é que não aprendemos a nos organizar a não ser muito tardiamente e ainda estamos muito mal organizados em termos de grupos para defesa de nossos interesses junto a quem governa. Esta demora exacerbou nossa desconfiança quanto ao ato de pressão política que associamos à corrupção. E o lobby de fato estava, na sua maioria, ligado à corrupção.”*

A empresária considera indiscutível a legalidade do *lobby*, que passou a ser “quase natural e aceito e até útil em certos casos”. Destaca ainda que, embora não haja regulamentação, o Regimento da Câmara admite o registro de representação corporativa de nível superior, havendo, segundo ela, 62 confederações atuantes – dado que, contudo, não condiz com os registros existentes na Câmara.

Soares, ratificando a tese da “concorrência”, considera que nunca houve interesse das representações de interesse para que fosse aprovada uma regulamentação, pois *significaria abrir uma grande concorrência entre advogados, escritórios de assessoramento, consultorias etc. cada um dos quais faz lobby ou orienta lobby de forma diferenciada*. Contudo, os avanços obtidos ao longo dos anos por essas entidades, que obtiveram acesso a audiências públicas nas Comissões, à documentação nas Casas do Congresso, ao processo legislativo através de acesso via Internet, etc, esvaziaram o debate em torno do que seja *lobby* e se deve ou

não ser regulamentado. Quanto à transparência e os ganhos que adviriam quanto ao controle da corrupção, Soares considera que

*No Brasil todas as reuniões de Comissões são públicas, o processo legislativo está à disposição do público, e com regulamentação ou não eventuais acessos com propostas indecorosas ou pedidos de “compensação” pelo voto ou ajuda menos ética podem acontecer. A denúncia desse tipo de atitude não ética tanto é possível com regulamentação como sem a mesma, depende de concorrência entre os grupos de interesse. Essa concorrência está levando a uma ‘regulamentação’ implícita no Legislativo porque uns grupos vigiam os outros. O mesmo não se dá no Executivo porque ele não é tão transparente. Mas a forma de concorrência de um Poder acaba contagiando o outro e quanto mais houver concorrentes organizados menores vão ser as chances de que os agentes dos grupos de interesse, façam pressão ou lobby de forma não ética. (SOARES, 2003<sup>289</sup>).*

Quanto a essa abordagem, não há como negar que, até o momento, a vontade política não esteve presente na intensidade necessária, embora as razões para tanto possam ser as mais variadas, inclusive a aversão à concorrência. Contudo, há indícios da mudança desse quadro, como se pode identificar a partir do aumento do número de iniciativas adotadas ao longo dos últimos cinco anos em especial, tanto na arena Legislativa quanto Executiva.

Sinalizando a vontade política do Senado Federal, foi constituída, em 2005, uma Comissão de Reforma do Regimento Interno, que anunciou como uma de suas propostas a discussão das atividades de *lobby* no Senado Federal<sup>290</sup>. O então Presidente do Senado, Renan Calheiros, defendeu na oportunidade que a reforma do Regimento desse “visibilidade à prática” do *lobby*, proposta que foi aceita pelo Relator e pelo Presidente da comissão especial, senadores Tião Viana (PT-AC) e Marco Maciel (PFL-PE). A idéia, então, era de que o Regimento da Casa obrigasse o cadastro e a identificação dos lobistas e das entidades que eles

<sup>289</sup> SOARES, Rosinethe Monteiro. *Lobby no Brasil*. Disponível em [http://www.essere.com.br/artigos/lobby\\_brasil2.htm](http://www.essere.com.br/artigos/lobby_brasil2.htm)

<sup>290</sup> Mudança deve dar visibilidade à atuação de lobistas na Casa. **Jornal do Senado**, 16 de maio de 2005.

representam, como já prevê o Regimento da Câmara dos Deputados. O Senador Marco Maciel, na oportunidade, manifestou seu apoio à iniciativa, considerado que *o lobby não pode ser ignorado ou eliminado, apenas regulamentado. Pior é permitir que ele atue no aliciamento dos parlamentares sem prestar contas. Precisamos tornar claro com quem estamos falando.*

Na mesma ocasião, Murillo de Aragão, cientista político e empresário do setor de *lobby*, declarou que *a simples identificação dos lobistas não é suficiente para impedir a prática do lobby não legítimo, ou seja, aquele que recorre à corrupção.* Na opinião do cientista político, que é adepto da segunda abordagem explicativa para a não regulamentação do *lobby*, o Brasil já possui várias leis administrativas e penais que se referem à defesa de interesses, que, contudo, não são devidamente aplicadas, bastando, assegurar à legislação meios que lhe confirmam efetividade. Além disso, ressaltou que a defesa dos interesses e a participação da sociedade na política são direitos resguardados pela Constituição e não devem ser limitados: *uma legislação verdadeiramente consistente sobre o exercício dessa atividade deve restringir a atuação de jornalistas e ex-parlamentares como lobistas e impedir que funcionários públicos exerçam a função.*

Referindo-se aos projetos em tramitação no Congresso destinados a regulamentar o *lobby* no Brasil, reconhece, contudo, que não é uma tarefa simples normatizar essa atividade, a qual é complexa e envolve múltiplos interesses, e cuja nebulosidade “é bastante conveniente a um tipo de gente que queremos longe”.

Embora favorável à regulamentação do *lobby*, Murillo de Aragão considera que a criação de um registro de lobistas não parece ser um caminho adequado, pois considera a prática do *lobby* como uma ação isolada e praticada de forma permanente. As iniciativas em debate no Congresso, assim, não parecem ser, na sua avaliação, a melhor solução, e defende que o mais eficaz seria estabelecer regras claras que favorecessem a transparência do processo decisório, mantendo, em primeiro lugar, o reconhecimento constitucional de que a defesa de interesses seja uma

atividade legítima, porém praticada de forma aberta e transparente, e tornando obrigatório o fornecimento de informações tanto pelos poderes públicos quanto pelos grupos interessados. Além disso, defende que sejam consideradas as atividades de defesa de interesse que ocorrem fora do Legislativo, tais como financiamento de campanhas, assessorias de imprensa, uso da propaganda e outras que, usualmente, não são consideradas instrumentos de pressão. Sob essa perspectiva, também as atividades de *grassroots* deveriam estar sujeitas a algum tipo de controle ou monitoramento.

Para Aragão, a relação que se faz entre *lobby* e corrupção é fruto de preconceito, pois tanto as manifestações populares, como o movimento dos caras-pintadas contra o então presidente Fernando Collor, quanto as cartas enviadas pelos cidadãos aos parlamentares em defesa de um projeto e a mobilização dos empresários contra o aumento de impostos – todas elas caracterizando a defesa de interesses por um grupo – são *lobby*.

Concretamente, Aragão propõe o seguinte conteúdo para uma legislação sobre grupos de pressão:

- a) *identifique o representante do interesse;*
- b) *esclareça seus direitos como representante legítimo de interesses legalmente constituídos;*
- c) *regule suas obrigações perante os poderes constituídos;*
- d) *impeça que parlamentares e funcionários exerçam, como de fato exercem nos dias de hoje, a representação profissional por meio de troca de favores, bonificações e financiamento eleitoral;*
- e) *provoque a participação dos interessados buscando respeitar o princípio do contraditório;*
- f) *determine, claramente, os instrumentos de convencimento passíveis de utilização pelos interessados, inclusive aqueles utilizados fora do âmbito parlamentar, como a propaganda, assessoria de imprensa, etc;*
- g) *divulgue, regularmente, quais interesses estão sendo representados e quais matérias são objeto de ações de convencimentos;*
- h) *estabeleça as obrigações dos parlamentares com relação à divulgação de informações;*
- i) *determine a divulgação e a convocação dos interessados nas matérias em discussão no poder legislativo;*

j) *determine, claramente, o procedimento das discussões e votações das matérias que são alvo das ações dos grupos, entre outros aspectos;*  
 k) *reforce o uso de regra de ordenamento do debate de matérias semelhantes, tal como previsto, mas não cumprido regularmente, entre outros aspectos.” (ARAGÃO, 2000:111-112)*

Para Aragão, porém, não haveria a necessidade de aprovação de uma lei, sujeita a sanção presidencial, bastando reforçar, no âmbito dos regimentos internos de cada Casa legislativa, os mecanismos de representação e participação dos interesses organizados da sociedade. Ainda assim, considera que não haveria interesse dos legisladores em regulamentar a matéria, por falta de vontade política e ausência de cobrança da sociedade para que as ações de influência e pressão sejam mais claras e minimamente disciplinadas. Essa análise, porém, não considera a necessidade e relevância da regulamentação do *lobby* com efeitos também para a atuação junto ao Poder Executivo, particularmente num contexto como o da *predominância* desse poder no *policy-making process*.

Aragão adere, ainda, à tese da “concorrência”, ao considerar que uma das razões para o desinteresse do legislador em aprovar uma lei que trate da ação dos grupos de pressão seria o fato de que tal regulamentação *tangenciaria suas atividades políticas*, num contexto em que *parlamentares atuam como lobbistas de interesses privados* (2000:80): *a existência de uma regulamentação conferiria maior visibilidade a uma das atividades praticadas de forma discreta e que resultam em recursos para campanhas eleitorais*. Lastreada nos pressupostos da escolha pública, essa tese ignora que, no âmbito da racionalidade das escolhas feitas pelos agentes políticos, a introdução de uma *lei de lobby* não apenas poderia atender a outros critérios de racionalidade, como contribuir para a obtenção de outros ganhos que não a simples *busca de rendas* derivada da conduta “lobística” desses atores.

Em consonância com a abordagem da “autorregulação”, em 22 de junho de 2006 foi lançado, por um conjunto de entidades não governamentais, o Pacto Empresarial pela Integrida-

de e Contra a Corrupção. Resultante de uma iniciativa conjunta do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Patri Relações Governamentais e Políticas Públicas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime/UNDOC e Comitê Brasileiro do Pacto Global, o Pacto propõe a observância de diretrizes sobre a conduta do setor privado para enfrentar e reduzir a corrupção no Brasil, e refere-se, particularmente, à ética e à transparência nas relações com os poderes públicos e sua divulgação ampla. Essencialmente, o Pacto propõe que as empresas que a ele aderirem comprometam-se a observar em suas práticas os seguintes princípios e normas de conduta:

a) adotar, ou reforçar, ações e procedimentos para que as pessoas que integram as suas estruturas conheçam as leis a que estão vinculadas, ao atuarem em nome de cada uma das Signatárias ou em seu benefício, para que possam cumpri-las integralmente, especialmente nos relacionamentos com agentes públicos “em qualquer outra condição ou com qualquer outro objetivo”, comprometendo-se a implantar procedimentos internos para divulgação, orientação e respostas a consultas sobre os institutos jurídicos aplicáveis a esses relacionamentos, incluindo os dispositivos que tratam de corrupção ativa de atividades brasileiras e estrangeiras, corrupção passiva, concussão, improbidade administrativa, fraude em concorrência pública, crimes contra a ordem econômica e tributária, e limites e formas das contribuições a campanhas eleitorais.

b) proibir que qualquer pessoa ou organização, que atue em nome das Signatárias ou em seu benefício, dê, comprometa-se a dar ou ofereça suborno, assim entendida qualquer tipo de vantagem patrimonial ou extrapatrimonial, direta ou indireta, a qualquer agente público, nem mesmo para obter decisão favorável aos seus negócios. Para tanto comprometem-se a elaborar, aprovar e determinar que sejam divulgados e cumpridos textos normativos como Código de Conduta Ética e/ou Política de Integridade que expressem de forma inequívoca essa proibição;

implantar programa de treinamento nos textos normativos internos; implantar sistema de comunicação e verificação das práticas éticas (Ouvidoria); adotar sistema financeiro que permita a individualização dos diversos tipos de receitas, despesas e custos, que atenda aos requisitos legais e seja eficaz na prevenção contra pagamentos em desconformidade com os textos normativos internos, e favoreça a sua detecção.

c) proibir qualquer pessoa ou organização que aja em nome das Signatárias ou em seu benefício de fazer contribuição para campanhas eleitorais visando obter vantagem de qualquer espécie ou com o objetivo de evitar perseguições ou preterições ilegais. Comprometem-se, com esse objetivo, a somente realizar contribuições a campanhas eleitorais dentro dos estritos limites da lei; ao fazê-lo, de observarem a forma, o lugar e os demais requisitos de legitimidade; conferirem o correto registro dos valores contribuídos junto à agremiação partidária responsável e perante o órgão da Justiça Eleitoral, denunciando qualquer irregularidade que venham a detectar.

d) proibir, ou reforçar a proibição de que qualquer pessoa ou organização, que aja em nome das Signatárias, qualquer que seja o tipo de vínculo, utilize qualquer meio imoral ou antiético nos relacionamentos com agentes públicos. Para tanto, comprometem-se a implantar mecanismos internos de verificação e comprovação da proporcionalidade e razoabilidade dos pagamentos feitos a representantes, agentes, mandatárias e outras pessoas ou organizações com as quais mantenham vínculos afins e a dotar tais mecanismos internos de ferramentas que impeçam e revelem qualquer tentativa de burlar essa determinação de comportamento ético através de ardis ou meios indiretos.

A postura dessas instituições é um importante avanço, assumindo iniciativa coletiva que, expressamente, manifesta concordância e apoio político a medidas destinadas a controlar e coibir práticas que, rotineiramente, são associadas às práticas de corrupção e influência indevida nos processos decisórios go-

vernamentais, e, igualmente, associadas às práticas de *lobby* no setor público.

Além do Pacto, de cujo rol de promotores faz parte uma das mais importantes empresas de relações governamentais do país (Patri Relações Governamentais e Políticas Públicas), as entidades que atuam no ramo do *lobbying privado* têm se mobilizado com vistas à alteração do artigo 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a fim de que esse dispositivo passe a tratar, também, do credenciamento das “empresas de relações governamentais”. A proposta defendida pelas entidades é a de que sejam incorporadas ao comando regimental as empresas “interessadas no processo legislativo”, a fim de que possam, em igualdade de condições com as demais instituições já contempladas, “credenciar junto à Mesa representantes”. Propõem, ainda, que seja incorporada a definição de “empresa especializada em relações governamentais”, assim considerada “toda aquela que exerça atividade tendente a influenciar o processo legislativo”.

Em 10 de maio de 2007, entidades lançaram a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – Abrig, com o objetivo de congregar lobistas de todas as áreas numa entidade que possa normatizar o funcionamento da atividade, exercitando a “autoregulação” até que o Congresso aprove uma legislação para a atividade.

Quando do lançamento da associação, um de seus idealizadores, Antônio Marcos Umbelino Lôbo, da consultoria Umbelino Lôbo, afirmou que o seu objetivo é *deixar claro que o lobby é uma atividade legítima e democrática, porque a imagem que fica é a de que lobista é quem carrega a mala preta*<sup>291</sup>. Guilherme Costa, responsável pela área de relações institucionais da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), defendeu a iniciativa de autoregulação do *lobby*, afirmando ainda que *a Abrig*

<sup>291</sup> In VERÍSSIMO, Renata. Lobistas preparam código de ética e até associação. **O Estado de S. Paulo**, 15 abr 2007. Disponível em 15 de abril de 2007 em <http://txt.estado.com.br/editorias/2007/04/15/pol-1.93.11.20070415.1.1.xml>

terá o mérito de reunir pessoas físicas que se sujeitam às boas práticas<sup>292</sup>. Os seus associados, que seriam, exclusivamente, as pessoas físicas dedicadas à atividade, estariam sujeitos a um conselho de ética, formado na sua maioria por pessoas não ligadas à Abrig, podendo ser desfiliaados caso não cumpram as regras.

A criação da Abrig visa, segundo os seus dirigentes, conferir “mais transparência e legalidade” para o setor, e entre seus objetivos estatutários estão *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 e defender a adoção de critérios de Participação e Transparência também pelos demais atores nos processos de decisão política, de modo que a pluralidade de vozes nos processos de decisão política seja consolidada como elemento necessário à sua legitimação.*

Essa entidade, contudo, não despertou apoio ou entusiasmo generalizado, e nem mesmo a adesão de todas as entidades representativas da atividade de *lobby*.

Para Eduardo Ricardo, diretor de Relações Governamentais da Patri, a criação da Abrig não era um fato positivo. Segundo Ricardo, que manifesta posição contrária a entidades corporativistas e classifica a Abrig *como uma espécie de confraria*, a auto-regulamentação é inadequada: *Não acredito em autoregulamentação. Defendo a tese de que tem de haver uma lei regulamentando a profissão*<sup>293</sup>. Ricardo considera, ainda, que, não existe *lobby* do bem ou *lobby* do mal”, mas simplesmente uma atividade profissional. Os desvios, assim, não poderiam ser considerados na categoria de *lobby*, mas como tráfico de influência. Em documento divulgado em 2002 (OLIVEIRA, 2004:219),

<sup>292</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>293</sup> *Idem, ibidem.*

Ricardo sugeria, entre outras questões a serem atendidas pela legislação, a adoção de regras mais claras e eficazes acerca da “quarentena”, a extensão da regulamentação da atividade a todas as categoriais profissionais, assim como aos estrangeiros, a garantia de que a solicitação de audiências com autoridades públicas seja feita por escrito e a divulgação das agendas por meio da Internet, e a exigência de uso de identificação e da outorga de procuração pelo cliente. Reivindica, ainda, a aprovação de uma lei federal que regulamente a atividade para toda a administração pública federal e sirva de exemplo para Estados e grandes municípios. Na sua opinião, a simples criação de um cadastro de pessoas credenciadas a falar em nome de empresas ou setores, na intranet dos órgãos governamentais, conferindo transparência à atividade, reduziria o tráfico de influência: *o interessante é saber quem está defendendo os interesses de quem na administração pública.*

A opinião contrária à criação da entidade, porém, não é compartilhada por Carlos Eduardo Lins da Silva, Diretor de Relações Institucionais da mesma empresa. Em artigo publicado em dezembro de 2006, Silva e Queiroz (2006)<sup>294</sup> afirmam que a ausência de regras claras que disciplinem o exercício das atividades de relações institucionais e governamentais *tem tornado possível a ação de aventureiros e malfeitores, em prejuízo da imagem de profissionais, escritórios especializados e grupos de pressão sérios que, de modo legítimo, ético e transparente, articulam interesses específicos no debate de políticas públicas no Brasil.* Para ambos, os episódios recentes envolvendo a atuação de *lobistas* e casos de corrupção

*agravaram a crise ética e moral que atormenta o país e ilustram bem esta afirmação: pessoas inescrupulosas praticaram tráfico de influência, suborno, corrupção, muitas vezes com desvio de recursos públicos, e tentaram fazer crer que exerciam trabalho legal, da publicidade às relações*

<sup>294</sup> SILVA, Carlos Eduardo Lins da & QUEIROZ, Antonio Augusto de. Relações institucionais e governamentais às claras. **Boletim do DIAP**, dezembro de 2006. Disponível em <http://diap.ps5.com.br/content,0,0,77924,0,0.html>.

*públicas, da advocacia às relações governamentais. Quem praticou esses atos cometeu crime, não importa o manto profissional que fingisse usar.*

Exemplo dessa situação é o uso indevido de contratos com agências de publicidade, permitindo, com burla à lei de licitações, que sejam prestados diversos tipos de serviços a empresas estatais, muitas vezes superfaturados, e a canalização de parte do excedente para remunerar servidores públicos ou detentores de mandatos eleitorais com objetivos escusos.

Assim, consideram um avanço importante a criação da ABRIG, por um grupo de profissionais do ramo de relações institucionais e governamentais, *conscientes da importância, necessidade e conveniência de regulamentar o papel desempenhado por agentes de defesa e promoção legítima de interesses*, com a missão de autoregular o exercício dessa atividade que, além de elevado padrão ético, requer profissionais altamente qualificados e com visão multidisciplinar.

Embora vista como alguma reticência, a criação da Abrig também é tida como um fato positivo pelo jornalista Fernando Rodrigues<sup>295</sup>:

*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 deve ficar –dado o completo ‘laissez faire’ em vigor”.*

Segundo a análise de Rodrigues<sup>296</sup> *por mais pejorativa que possa ser a palavra lobby e o que muitos fazem por trás desse tipo de ação, é necessária alguma regulamentação para a atividade. Até porque não se pode simplesmente negar a existência do lobby e dos lobistas*. Rodrigues considera, também, positiva a identificação dos lobistas como o que verdadeiramente são:

<sup>295</sup> RODRIGUES, Fernando. Lobistas criam associação para tentar normatizar suas atividades. UOL/Blog do Fernando Rodrigues, 10 maio 2007. Disponível em 10 de maio de 2007 em [http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2007-05-06\\_2007-05-12.html](http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2007-05-06_2007-05-12.html)

<sup>296</sup> *Idem, ibidem.*

*O que certamente não é aceitável numa democracia minimamente estabelecida é o desfile de lobistas por Brasília se apresentando como jornalistas, advogados ou assessores. É bom que sejam conhecidos pelo que realmente fazem: lobby.*

Assim, para Rodrigues, o principal para melhorar a transparência nas atividades de *lobby* é a aprovação de uma lei federal estabelecendo regras gerais e rígidas a respeito de como devem e podem atuar os grupos de pressão nos corredores do poder.

Além da criação da Abrig, destaca-se a movimentação da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial – ABERJE, sociedade civil sem fins lucrativos que tem por objetivo *discutir e promover numa perspectiva local e global, a Comunicação Empresarial e Organizacional como função administrativa, política, cultural e simbólica de gestão estratégica das organizações e de fortalecimento da cidadania*, e que reúne empresas e organizações de vários setores interessadas no desenvolvimento da comunicação empresarial. A ABERJE defende, através de suas lideranças, a regulamentação das atividades do *lobby*, tendo co-editado, em 2007, o livro *Lobby, o que é, como se faz* de Saïd Farhat (2007).

Na opinião de Paulo Nassar, Diretor-Geral da entidade, (2007b), o *lobby* é uma atividade legítima, lícita e necessária, que só existe em democracias, e a sua regulamentação contribuiria para o seu fortalecimento. Para ele, *o resto é tráfico de influência, intermediação de negócios entre o setor privado e o setor público. E, pior, fere de morte nossa liberdade.*

Nassar destaca a existência, nos EUA, União Europeia e parte da América Latina de mecanismos reguladores da atividade de *lobby*. No Brasil, contudo, a inexistência dessa regulamentação contribui para a recorrência de escândalos: *Vivemos de escândalo em escândalo, na promiscuidade entre público e privado, em meio a um nevoeiro que não permite distinguir as feições de quem age em favor de quem e por qual razão* (2007b).

A falta de uma regulamentação das atividades de *lobby*, na sua opinião, ao permitir que a atividade seja feita *cotidianamente, sem regras discutidas com a sociedade e com os interessados*, permite que se transforme em *terreno propício para todo o tipo de ilegalidade e da venda de facilidades*. Assim considera a importância de regulamentar o *lobby* no Brasil e *dar transparências aos seus processos, identificar os lobistas, saber para quem eles trabalham e quanto gastam e recebem por seu trabalho, por certo coibiria (não acabaria) a corrupção nas relações entre governo e os grupos sociais*”, permitindo que a agenda pública que envolve essas atividades seja *arejada por práticas legais e principalmente legítimas, que vêm da opinião pública*. Segundo Nassar, as empresas relacionam-se com autoridades sob o guarda-chuva de áreas que chamam de *relações governamentais ou institucionais*, entre outras, mas a ausência de uma regulamentação e a existência de um *território sem lei* faz com que todos os que praticam esses relacionamentos dentro da legalidade, estejam sob suspeição (NASSAR, 2007a).

Assim, para o Diretor-Geral da ABERJE *o Brasil precisa colocar entre as prioridades de sua agenda a regulamentação do lobby, que é atividade legítima, lícita e necessária*. Essa regulamentação, na sua opinião, deve abranger toda a administração pública federal – Executivo, agências reguladoras, estatais, Legislativo e Judiciário –, e servir como parâmetro para a legislação de Estados e municípios, especialmente os de mais de 200 mil eleitores. Deverá, ainda, alcançar os setores público e privado, o terceiro setor, os sindicatos, as associações, as confederações, as empresas, as consultorias etc.

A regulamentação, nos moldes defendidos por Nassar, deverá permitir a identificação de *quem representa quem, quais são os interesses em jogo no processo de formação das políticas públicas e se existe abuso do poder econômico*, assim como propiciar o controle dos gastos diretos e indiretos envolvidos nesse trabalho. Essa regulamentação permitiriam colocar em debate com a sociedade temas como as questões éticas relacionadas à pro-

miscuidade entre público e privado, que devem ser enfrentadas à luz da atualidade, em que existe *um mundo aberto, interligado em redes, sociedades mais informadas, mais conscientes, desejosas de participação*.

Cláudio Abramo, diretor-executivo da Transparência Brasil, organização de combate à corrupção, referindo-se à discussão em curso no Senado Federal em 2005, considerava necessário o debate para uma mudança mais relevante, de modo que o Senado Federal viesse a *garantir que a defesa de interesses na Casa seja feita por pessoas claramente identificadas*. Contudo, defendia a necessidade de uma lei para dispor sobre o assunto, em nível nacional, para que os profissionais possam prestar conta dos seus atos.

Apesar da visão pessimista, Farhat é também um defensor da regulamentação do *lobby*, declarando sua crença no *interesse sincero, embora aparentemente inepto*, do Poder Executivo de tirar *da área de trevas e penumbras a postulação e defesa de interesses específicos perante seus ministérios, secretarias, conselhos, bancos, repartições, autarquias e agências*. Assim, considera que, *quanto mais rapidamente Executivo e Legislativo tomarem essa decisão, por via de lei, tanto melhor para todos: para os agentes públicos – que ficarão algo resguardados de propostas inconfessáveis e práticas delituosas – e para a ordem jurídica nacional*” (FARHAT, 2007:65).

Oliveira (2005:244), embora admita a possibilidade da autoregulamentação da atividade e da possibilidade de que uma associação de classe exerça o “poder de polícia” emitindo advertências ou cassando credenciais no caso de má conduta, considera também que a regulamentação reforçaria a legitimidade da contribuição do *lobby* ao processo legislativo, diminuindo a eficácia do tráfico de influências e da corrupção. Para Oliveira, *longe de ser condenado, o lobbying deve ser visto como um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos*.

A regulamentação do *lobby* é também apoiada por Silva e Queiroz (2006), que consideram que a atividade deve ter regras de conduta, tanto para o agente público quanto para os profissionais de relações institucionais e governamentais, *dentro dos melhores marcos éticos, morais, de transparência e legais de responsabilização e de igualdade perante a lei*. Embora, para ambos, os profissionais de relações institucionais e governamentais venham buscando pautar-se por “boas práticas” na representação, articulação e defesa de interesses da sociedade civil perante os Poderes públicos que incluem a transparência, a legitimidade e a ética, a autoregulamentação poderá inibir e punir eventuais desvios no exercício dessa atividade, contribuindo para o aperfeiçoamento e higienização da tomada de decisão no Brasil. Mas, ainda assim, destacam a esperança de que o Estado brasileiro trate de também regulamentar o mais rapidamente possível o comportamento de seus próprios agentes nessa atividade *para diminuir ao máximo, dos dois lados, a ação de criminosos que só contribuem para o retrocesso institucional do país*.

Contudo, como bem lembra Murillo de Aragão, da Arko Advice, a regulamentação do *lobby* não resolverá o problema de tráfico de influência, se não houver transparência no processo decisório: *enquanto não for assim, não tem regra que dê jeito*<sup>297</sup>. Trata-se, sem dúvida, de um problema que não será integralmente resolvido pela instituição de leis ou regulamentos, demandando medidas integradas que permeiem o conjunto da gestão pública e das práticas corporativas.

A ausência dessa legislação, porém, torna ainda mais difícil a superação dos problemas identificados, permitindo que convivam, como iguais, o *lobby* em sua acepção democrática e o tráfi-

<sup>297</sup> In VERÍSSIMO, Renata. Lobistas preparam código de ética e até associação. **O Estado de S. Paulo**, 15 abr 2007. Disponível em 15 de abril de 2007 em <http://txt.estado.com.br/editorias/2007/04/15/pol-1.93.11.20070415.1.1.xml?>

co de influências e a corrupção, disfarçados de *lobby*. E mesmo o *lobby* mais profissional e honesto não pode atuar sem que a sociedade esteja adequadamente informada dos interesses que defende, e com que meios. Superar essa deficiência é um desafio que precisa ser enfrentado.

## 10. Conclusão

Como apontava Guerreiro Ramos em 1966, quando da primeira edição de *Administração e Contexto Brasileiro*, o processo de institucionalização dos interesses, no interior da sociedade brasileira, acarretará o advento da poliarquia plena. E, quando esta concretizar-se, afirmava Guerreiro Ramos (1983:237), finalmente a burocracia brasileira, em seus escalões superiores, poderá ser sujeito de uma estratégia modernizante. As palavras desse brilhante sociólogo ecoam, ainda hoje, como promessas que a democracia no Brasil e suas instituições ainda não conseguiram alcançar em sua plenitude.

Passados mais de 40 anos dessa afirmação, ainda hoje se configura o “pluralismo limitado” descrito por Stepan (1980) no processo de *policy-making* no Brasil, e a participação das representações de interesse ainda depende, em grande medida, do beneplácito do Estado, através do seu reconhecimento como interlocutores com assento em instâncias corporativistas ou neocorporativistas, mas sem a transparência necessária para assegurar a autonomia dessas representações.

Todavia, é inequívoco o aperfeiçoamento da democracia no Brasil, num contexto em que se amplia, progressivamente, a participação dos grupos sociais e sua influência no ciclo de políticas públicas e a demanda da sociedade civil pelo protagonismo nesse processo, gerando oportunidades para a constituição de *policy communities* no contexto mais amplo das redes como estruturas policêntricas complementares às estruturas representativas tradicionais capazes de converter-se em espaços públicos de negociação para além do “mero jogo de interesses” ou mesmo como alternativa tanto ao pluralismo quanto ao corporativismo, como destacam Fleury e Overney (2007:12). Essa participação atende ao que, segundo Charles Tilly, caracteriza a própria definição de democracia: um regime – definido, simplificado, como o quadro de relações entre os estados e os cidadãos – é de-

mocrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e os cidadãos apresentam uma consultação ampla, igualitária, protegida e mutuamente obrigatória. Ou seja: um Estado é democrático na medida em que atua de acordo com as demandas expressas pelos cidadãos, por meio desse processo amplo, igualitário e protegido de consultação obrigatória. Nesse contexto, democratização significa o movimento claro no sentido de uma consultação mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais obrigatória (TILLY, 2007:59). Por si mesmas, afirma Tilly, uma consultação apenas ampla e igualitária não constitui democracia, pois é encontrada mesmo em regimes não democráticos, mas, quando acompanhadas da proteção e da obrigatoriedade, aí sim podem ser consideradas componentes essenciais da democracia. Instituições tais como a regulamentação do *lobby* ou a criação de instâncias neocorporativistas destinadas a tornar tais processos de consulta mais amplos e obrigatórios, assim, podem ser associados ao processo de *democratização*.

Esse avanço da participação das organizações que representam os interesses específicos da sociedade, reclama, indubitavelmente, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de instituições que proporcionem as oportunidades, reconheçam a sua legitimidade e delimitem a lógica de suas interações com os agentes públicos, sem, no entanto, ampliar as disfunções associadas à apropriação dos espaços de participação por facções ou grupos de interesse ou de pressão melhor organizados e estruturados.

Essas instituições devem ser capazes de proporcionar, aos atores burocráticos, em especial, condições de exercerem a sua autonomia conforme a proposta de Evans, ou seja, *inserida* no contexto político e social, e não de forma autista, manipuladora ou *capturada*. Como permitiram concluir as abordagens de autores como Herring, Truman, Key, Berry, Balla, Wilson, Golden e Grindle, os burocratas devem ser responsivos não somente aos dirigentes políticos, mas também à sociedade e aos grupos que atuam em seu nome. Mas, como se pode perceber a partir do exame da experiência dos EUA, a formatação dessas instituições,

como variável independente, é decisiva, e o seu aperfeiçoamento, ao longo das últimas seis décadas, vem sendo orientado pela necessidade da produção de efeitos no campo da transparência e *accountability* do sistema político e administrativo.

Esse é um dilema particularmente relevante nos países em desenvolvimento, em face do que Merilee S. Grindle considera a inefetividade das estruturas de apresentação de demandas por grupos de interesse diante das lideranças políticas. Como bem lembra Grindle, as associações de interesse são frequentemente cativas de organizações partidárias, dependem dos recursos oriundos do governo, ou, como os partidos, são formadas com o propósito de proteger os interesses políticos de seus líderes. Sofrem, ademais, de constrangimentos em sua capacidade de agregar interesses, tais como dificuldades de comunicação, *membership* potencial dispersa, baixos graus de educação e de experiência em atividades políticas, o que leva a que haja, em geral, poucas entidades capazes de representar interesses de categorias mais amplas de cidadãos e de formular propostas que atendam aos seus interesses. As poucas entidades que superam tantas dificuldades são, via de regra, criaturas de grupos economicamente poderosos, como industriais, banqueiros e latifundiários. Ademais, frequentemente essa participação é considerada ilegítima ou ineficiente por lideranças políticas ou administrativas (GRINDLE, 1980:16-17).

A dimensão institucional está relacionada à dimensão política do fenômeno. Como destaca Riker (1980, *APUD BAUMGARTNER E JONES*, 1995:14) *institutions are no more than rules and rules are themselves the product of social decisions*. Não se trata, como alerta Frank Fischer (2003:28), do fato de que as instituições sejam a *causa* da ação política. Mas, conforme sustentam os pressupostos adotados para este estudo, *as instituições influenciam os atores políticos*, por meio da estruturação e formatação de interpretações políticas e sociais dos problemas com que devem lidar, e limitando as escolhas das soluções políticas que podem implementar. Como afirma Fischer *the interest of actors are*

*still there, but they are influenced by the institutional structures, norms, and rules through they are pursued* (FISCHER, 2003:28).

Fischer destaca, com propriedade, que a análise política tradicional do pluralismo negligenciou largamente as elites, as instituições e as idéias; o neopluralismo, ainda que tenha incorporado à análise do papel das elites em sua abordagem dos grupos de interesse, negligenciou também o poder das instituições. O neoinstitucionalismo, pelo contrário, buscou mostrar como as instituições estruturam o jogo do poder, mesmo quando o fazem de forma oculta. Como afirma Fischer,

*Neo-institutionalists see political and policy-making practice as grounded in institutions dominated by ideas, rules, procedural routines, roles, organizational structures and strategies which constitute and 'institutional construction of meaning' that shapes actors preferences, expectations, experiences, and interpretations of acts. As a dominant force determining meaning, they shape the ways people communicate and argue with another* (FISCHER, 2003:29).

Como pudemos verificar ao longo desta Tese, as *leis de lobby* são instituições que contribuem para reduzir a assimetria informacional no âmbito do sistema político e, assim, reduzem os custos de transação, auxiliando os legisladores a identificar os recursos e a representatividade de cada grupo. Permitem, ainda, aos legisladores aferir a credibilidade das demandas dos *lobbies* por meio de regras que estabelecem *costly signals*, onerando o acesso ao processo decisório sem, todavia, inviabilizá-lo. Influenciam, assim, a própria formatação e funcionamento da *esfera pública* onde se dão os contatos entre atores públicos e privados.

Por outro lado, a regulamentação das atividades de *lobby*, segundo Pasquino, está umbilicalmente vinculada ao aperfeiçoamento da democracia (PASQUINO, in Bobbio et alii, 1992). Pasquino destaca a necessidade de que seja assegurada voz e expressão aos interesses não organizados, mais fracos e eleitoralmente de menor interesse para serem cortejados, como os interesses dos excluídos, dos aposentados, dos pobres, dos velhos

e dos consumidores, e de que a atividade dos grupos de pressão seja menos secreta ou oculta, requerendo, como ocorre nos Estados Unidos, publicação dos balanços e democracia interna contra a perpetuação de oligarquias e, igualmente, regulamentação explícita das suas atividades.

Conforme pudemos constatar ao longo do Capítulo 5 desta Tese, o desenvolvimento tardio, no Brasil, das condições para o desenvolvimento de uma sociedade pluralista, ou, antes, o desenvolvimento, concomitante ao corporativismo, de um pluralismo limitado, permeado pelo clientelismo, tornou menos urgente e necessária, até os anos 1980, a adoção de uma regulamentação das atividades de *lobby* e representação de interesses. Como destacado por Schmitter, a ampliação da diferenciação e do associativismo na sociedade brasileira não resultou numa sociedade pluralista, mas na convivência de modelos corporativistas de solução de conflitos e pluralistas de competição entre as representações de interesse, e com acesso limitado de agentes privilegiados às arenas decisórias.

A restauração democrática consolidada a partir dessa década, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, acabou por produzir, pela primeira vez, um quadro em que, paralelamente à rearticulação dos movimentos sociais e sindical, dos grupos econômicos, dá-se um aumento do ativismo político e da atuação dos *lobbies* que reclama uma normatização voltada à transparência, monitoramento, controle e garantia do exercício regular dessas atividades.

Como afirma North (1993b:152), as instituições proporcionam a estrutura básica por meio da qual a humanidade, ao longo de sua história, criou a ordem, à medida que tem procurado reduzir a incerteza. A história é, assim, principalmente, “um relato incremental da evolução institucional”, e as instituições são a chave para entender a inter-relação entre a economia e a política e suas consequências para o crescimento econômico. Podemos dizer, assim, que as instituições políticas e jurídicas, estabelecendo regras do jogo – como as *leis de lobby* e as normas destinadas

a regular o acesso ao processo decisório governamental – fazem parte desse processo evolutivo histórico, acarretando impactos sobre o comportamento dos atores tanto públicos quanto privados, e reduzindo os custos de transação no âmbito da arena das políticas públicas.

É, portanto, no contexto dos pressupostos da abordagem neoinstitucionalista que, a partir da pesquisa realizada, podemos concluir que a regulamentação das atividades dos *lobbies* é um aspecto necessário no âmbito dos sistemas políticos, dada a sua validade e importância para que as relações entre grupos de interesse, políticos e burocratas no ciclo de políticas públicas ocorra de forma compatível com os valores da democracia, assim como os seus *outputs* sejam o reflexo de interesses mais amplos do que o das facções economicamente poderosas. Sendo as instituições, como afirmam autores como March e Olsen (1989), variáveis independentes e marcos referenciais que determinam o comportamento dos indivíduos, e, em consequência, dos grupos a que pertencem, esses comportamentos, como variáveis dependentes, sofrerão os impactos dessas instituições, seus padrões de significação e modelos cognitivos à medida e na proporção em que sua capacidade de *enforcement* e adequação ao contexto político, econômico e social sejam suficientes para moldar o comportamento das organizações ou *players*, como aponta North (1993).

Acolhendo as contribuições dos teóricos da Escolha Pública, vale, aqui, manifestar nossa concordância com a concepção defendida por Downs (1957:88-89), para quem o *lobbying*, em uma democracia, é uma resposta altamente racional à ausência de informação perfeita, assim como a submissão do governo às demandas do *lobby*. Para Downs, os *lobbies* são um pré-requisito da democracia, pois é forçoso o uso de intermediários, aí incluídos os grupos de interesse, entre o governo e o público como forma de enfrentar a incerteza na mediação entre os diferentes interesses. A desigualdade na influência política é, para Downs (1957:141), um resultado necessário – no sentido de *inevitável*

– da assimetria informacional que decorre da desigualdade de renda e riqueza na sociedade. Nesse contexto, a ação política efetiva exige o uso de recursos econômicos para cobrir os custos da informação, o que leva a que aqueles que têm poder econômico assumam um peso desproporcional ao seu peso político. Por outro lado, como afirmam Grossman e Hellpman (2001:280), tanto a visão de Becker (1983), sobre os benefícios advindos da competição entre os grupos de interesse para a sociedade, quanto a de Tullock, Olson e outros, que viam na atuação dos grupos de interesse um fator de ineficiência e comportamento *rent seeking* um malefício, têm elementos de verdade. A partir do exame da experiência estadunidense e dos inúmeros aportes teóricos examinados ao longo desta Tese, a regulamentação do *lobby* é um instrumento, em nosso entendimento, capaz de contribuir para equilibrar esses dois efeitos e relativizar essa desproporção, ao lado das leis de acesso à informação, da legislação para prevenir o conflito de interesses e da regulamentação da participação das representações da sociedade em instâncias tais como os conselhos e comissões destinadas à formulação de políticas públicas e seu monitoramento.

Segundo Ladislau Dowbor (Dowbor, 2003:55), não é mais viável tratar as dimensões político-institucionais do Estado como isoladas dos sistemas de administração empresarial, da gestão de unidades públicas não estatais, como as universidades, ou das organizações comunitárias. Conforme Dowbor,

*Pertencem ao mesmo movimento mais amplo tanto a transformação das grandes pirâmides empresariais, com suas infundáveis hierarquias, em sistemas complexos e flexíveis de articulação inter-empresarial, como a evolução da burocracia estatal de estilo prussiano para o Estado descentralizado e participativo, e a evolução dos grupos de lobby corruptos e corruptores para sistemas descentralizados de auto-organização da sociedade civil em torno dos seus interesses ambientais, sociais ou culturais. É o conjunto da dimensão institucional da reprodução social que está mudando.*

Com a mesma perspectiva, a necessidade dos *lobbies* é reconhecida por instituições como a OCDE (2007), para a qual o *lobby* é uma necessidade associada ao governo moderno, em que regulações complexas, uma burocracia “labiríntica” e um processo decisório difuso frustram os cidadãos e oneram as empresas, de forma que poucos podem arcar com os custos de perseguir seus interesses sem o auxílio de assessoramento experiente e informado, que atuem como guias, intermediários e interlocutores.

Por outro lado, como aponta a OCDE, o interesse na regulação das práticas de *lobby* reflete a globalização dessas atividades, que vêm “desorganizando” sistemas de relações entre governo e grupos de interesse há muito estabelecidas, em muitos países, notadamente nos que adotaram o corporativismo como forma de solução e mediação dos conflitos. Essa globalização, associada ao fortalecimento da necessidade de assegurar transparência e integridade têm induzido os países a requerer o registro dos lobistas e a formular padrões de “disclosure” dessas atividades, especialmente em relação aos objetivos das atividades, a identificação dos seus beneficiários e os funcionários e instituições sobre os quais atuam.

John Hoffman (2004), corroborando a concepção de que não se pode considerar, automaticamente, a burocracia como adversária de uma maior participação da sociedade nas decisões políticas, argumenta que não se pode considerar os ricos e os beneficiados pelo mercado, nem os funcionários do Estado, inimigos, pura e simplesmente, da luta por uma cidadania mais inclusiva, somente porque pertencem ao rol dos “incluídos” e detentores da cidadania plena – ou, tampouco, ingenuamente acreditar que irão lutar por ela. É preciso, afirma Hoffman, ter uma visão relacional da cidadania e suas implicações sobre a questão da agência, pois os que se beneficiam de uma sociedade desigual, excludente, com uma cidadania apática, só se beneficiam no curto prazo dessa situação. Não é correto, porém, assumir que as “elites” não sejam capazes de olhar além do próprio nariz, pois, afirma Hoffman (2004:170), deter maior riqueza e educação e

exercer um papel de liderança na sociedade implica na capacidade de ter uma visão de longo prazo dos problemas, e levar em conta a luta dos excluídos para serem incluídos. Essa luta deve ser, assim, para isolar os que somente olham para o curto prazo e dificultar os oponentes de uma cidadania inclusiva ganhar aliados e apoiadores. Diz Hoffman:

*The struggle for a more inclusive citizenship is a political one, fought on many fronts. Every step forward is a victory, whether it is the achievement of legal and political rights in authoritarian societies or in roads in the market in liberal ones. At the same time, it is important to see the struggle for citizenship as on-going, without a culminating point beyond which no further progress is possible. (HOFFMAN, 2004:171).*

Trata-se, em curtas palavras, de rejeitar máxima do Barão de Itararé, segundo a qual “de onde menos se espera, daí é que não sai nada”. A prevalecer esse entendimento, as instituições estariam condenadas à estagnação, pois o comportamento das elites dirigentes, sob a perspectiva da escolha pública, empenhadas em preservar o *status quo* que assegure o exercício do poder, impediria quaisquer avanços no sentido de propiciar maior transparência ou participação nas decisões governamentais. As leis de *lobby* não apenas não existiriam, como não haveria espaço a quaisquer aperfeiçoamentos. A experiência dos EUA é mais do que didática no sentido de ilustrar as possibilidades de que tais avanços necessários são capazes de se concretizar, e as características da *racionalidade* das leis de *lobby* no contexto da democracia representativa estadunidense corroboram a sua utilidade.

Sob o prisma da influência da estrutura do sistema partidário, a pesquisa bibliográfica permitiu identificar a associação feita, nos EUA, entre o bipartidarismo e o vigor da atuação dos grupos de interesse, o que acaba por influenciar o conteúdo e abrangência da legislação regulamentadora do *lobby* tando no plano federal quanto nos Estados. A constatação de V. O. Key (1964) de que o sistema bipartidário encoraja a formação dos grupos de pressão, e que favorece a constituição dos grupos de pressão que buscam acesso ao partido através dos canais internos, parece ser confir-

mada quando cotejado o resultado do sistema estadunidense com o sistema brasileiro, cuja comunidade de pressão é, ainda, bastante inferior em termos de expressão numérica, articulação e atuação, embora seja cada vez mais intensa a organização de grupos cívicos, entre outros. Se, nos EUA, a tendência a que os partidos sejam “centristas” tem como efeito a necessidade de que os grupos sejam os efetivos defensores de interesses específicos, no Brasil, o elevado número de partidos significativos eleitoralmente ainda permite que *partidos atuem como grupos de interesse*, ou sejam mais claramente articulados com esses grupos. Ainda que não se possa estabelecer uma correlação inequívoca entre sistema partidário e dimensão da comunidade de interesses e o tipo de acesso desfrutado pelos grupos de interesse, é possível identificar, nessa característica de cada sistema um fator de influência a ser objeto de pesquisas futuras.

Os estudos realizados por Chari e Murphy (2006), abordados no Capítulo 8, indicam a ocorrência de uma associação positiva entre a existência de leis regulamentadoras do *lobby* e o aumento da *accountability*, transparência e efetividade, particularmente no que se refere às relações entre *lobbies* e decisores políticos e burocráticos. Essa associação positiva influencia, inclusive, a percepção sobre a eficiência desse tipo de regulamentação mesmo nos países em que a regulação não existe, onde parcela expressiva dos atores envolvidos consideram que uma legislação poderia aumentar a *accountability* das políticas públicas, a transparência e a eficiência.

Tais dados são fortes indicativos de que, consideradas as características do sistema político e administrativo brasileiro, resultados similares podem ser esperados, tanto no sentido de que uma legislação regulamentadora do *lobby* seja capaz de contribuir para ampliar a *accountability*, quando de que a aceitação de uma legislação desta natureza poderia encontrar um grau de receptividade significativo, tanto por parte dos políticos quanto dos burocratas, e também dos lobistas, em relação à sua introdução.

Atualmente, a ausência de uma legislação específica para a regulação do *lobby* que cumpra os requisitos mínimos, no Brasil, para que se possa efetuar uma comparação com a legislação norte-americana, torna despcienda qualquer tentativa no sentido de estabelecer-se paralelos quanto aos seus potenciais efeitos sobre a democratização dos canais de acesso, sua transparência ou sobre os níveis de corrupção – percebida ou efetiva – no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Vale registrar, porém, o esforço feito por Aragão, nesse sentido, tomando como base a legislação vigente até 2000, ao qual agregamos, na parte final, alguns elementos adicionais:

**Tabela 49 – Instituições normativas relativas aos grupos de interesse – Brasil e EUA – 2007**

Normas legais	BRASIL	EUA
Direito de petição	Sim	Sim
Direito de associação	Sim	Sim
Liberdade de expressão	Sim	Sim
Obtenção de informação dos poderes públicos	Sim	Sim
Iniciativa popular	Sim	Sim
Audiências públicas	Sim	Sim
Registro de entidades associativas, sindicais, etc. ( <i>lobbies</i> )	Parcial	Sim
Executivo	Não	Sim
Câmara/House	Sim	Sim
Senado/Senate	Não	Sim
Registro de lobistas ou empresas de <i>lobbying</i>	Não	Sim
Declaração de gastos com atividades de <i>lobbying</i>	Não	Sim
Identificação das matérias legislativas de interesse	Não	Sim
Exigência de registro de lobistas estrangeiros	Não	Sim
Lei de procedimento administrativo	Sim	Sim
Quarentena – Legislativo	Não	Sim – 1 a 2 anos

Quarentena – Executivo	Sim – 4 meses	Sim – 1 a 2 anos
Legislação para prevenir conflito de interesses	Sim (parcial)	Sim
Código de Ética	Sim (decreto)	Sim (Lei)
Financiamento público de campanhas	Não	Sim
Regulamentação de acesso a conselhos, comitês, etc	Não	Sim
Lei de Acesso a informação	Sim (parcial)	Sim

Fonte: Aragão, 1994, com adaptações e complementações do Autor.

Essa diferenciação é, dadas as similaridades no funcionamento dos sistemas políticos e administrativos de ambos os países demonstrados ao longo desta Tese, uma lacuna a ser solucionada. Para além das vantagens relacionadas ao avanço das instituições democráticas, há também razões de ordem econômica. Como já mencionado, a existência de uma legislação cumpriria o papel de redução dos custos de transação, à medida que essas instituições formais tendem a contribuir para esse efeito (WILLIAMSON, *apud* PUTNAM, 2000:176).

A questão, porém, é saber quem teria a perder com a aprovação de uma legislação, pois, como afirmava Pollock em 1927

*Few lobbyists, for instance, object to being registered, because this requirement does not prevent them from influencing legislators; and the experienced lobbyist can work effectively even though barred from the floors of the Houses. But, even so, a good lobbying law places the legislature in a strong position to protect itself from the assaults of privilege-seeking agents, and tends to penalize those who are trying to live on its favor. (POLLOCK, 1927:349)*

Entre os cientistas políticos brasileiros, que abordaram as vantagens dessa espécie de regulamentação, encontram-se Diniz e Boschi (2000), que destacam a influência dessa normatização sobre a cultura política no Brasil:

*Como apontado anteriormente, há esforços no sentido de se regulamentar a atividade de lobby. Com a implantação de uma regulamentação que filtrasse a atuação dos grupos privados através de processos deliberativos prévios poder-se-ia estimular corretivos ao padrão setorial bi-fronte de corporativismo. Paradoxalmente, portanto, um caminho*

*para contra-arrestar as tendências perversas da herança corporativista na estrutura de representação de interesses residiria na adoção de um antídoto que a dirigisse a um cenário neocorporativo, pelo menos no âmbito parlamentar.*

*Como qualquer solução de engenharia institucional esta é apenas uma cujos resultados são incertos. Mas com certeza ela tem a vantagem de incidir sobre a cultura política em seus microfundamentos antes que no aspecto macro de credibilidade das instituições democráticas como poderia ser o caso com sucessivos experimentos com a morfologia do sistema de representação. Além disso, a se julgar como correta a generalização empírica sobre o aumento da capacidade estrutural em função de uma 'autonomia encrustrada', o que se estaria a contrabalançar seria precisamente os excessivos graus de autonomia do estado desenvolvimentista brasileiro com mecanismos sistêmicos (e não apenas casuais ou ad hoc) de apoio político aos processos de mudança em curso.*

A pesquisa realizada demonstrou a frequência e intensidade com que, no Brasil, arranjos corporativistas e neocorporativistas têm sido implementados com vistas a disciplinar a participação das representações de interesse no processo de políticas públicas e a reconhecer e legitimar essas representações, visando seja a mitigação do conflito, seja a cooptação, seja a democratização dos processos de consulta e deliberação. No entanto, não se adentrou, ainda, no terreno da regulamentação das atividades de *lobby* como vem sendo feito, há mais de 60 anos, nos Estados Unidos, no plano do Governo Federal, e há mais de 100 anos no plano dos Governos Estaduais. As vantagens da existência dessa espécie de legislação e sua contribuição para o aperfeiçoamento institucional restaram corroboradas pela pesquisa realizada ao longo desta Tese, assim como a sua receptividade no momento atual junto aos diferentes atores – grupos de interesse, políticos e burocratas.

Não é desarrazoado projetar, para o ambiente político e administrativo brasileiro, os efeitos possíveis dessa regulamentação. Frente às similaridades e diferenças identificadas entre os dois países, a regulamentação do *lobby* teria, no Brasil, efeitos importantes no sentido de reduzir a corrupção ou aumentar da transparência, sem, todavia, inviabilizar a atuação dos gru-

pos de interesse com menor poder econômico na defesa de seus interesses.

Qual seria, porém, o escopo e abrangência de uma normatização a ser implementada no contexto político e administrativo brasileiro?

A partir da metodologia adotada pelo *Center for Public Integrity* para aferir o nível de rigor das leis de *lobby* nos EUA, Chari e Murphy (2006) propõem um critério classificatório considerando, de forma agregada, 6 fatores e 3 graus de rigor. A Tabela 50 na página seguinte demonstra os diferentes tipos de esquemas regulatórios:

O esquema tem sua utilidade para identificarmos qual seria, no caso brasileiro, a partir da experiência dos EUA, o sistema mais adequado. Sob a perspectiva neoinstitucionalista, e levando em conta o fato de que uma lei rigorosa, completa e abrangente teria maiores condições de atingir os resultados desejados, a perspectiva mais otimista seria a de que o Brasil, aprendendo com a experiência dos EUA, adotasse, desde logo, uma lei completa, ou um conjunto integrado de normas, inserindo-se no rol dos sistemas altamente regulados. Essa regulação poderia ser tanto considerada como uma expressão do neocorporativismo, ao estabelecer limitações ou restrições à atuação dos grupos de interesse, como também uma forma de “ordenar” o pluralismo, ainda que limitado pela dimensão e configuração do sistema de pressão.

**Tabela 50 – Classificação de esquemas regulatórios dos lobbies segundo fatores e requisitos**

Fator	Sistema fracamente regulado	Sistema medianamente regulado	Sistema altamente regulado
Regulamentos de Registro	Existem regras para o registro individual, mas poucos detalhes são exigidos.	Existem regras para o registro individual, e mais detalhes são exigidos	Existem regras para o registro individual, extremamente rigorosas.

Declaração de gastos	Não há regras para declaração de despesas individuais, ou para despesas realizadas por empregados.	Há algumas regras para declaração de despesas individuais, mas não há regras para declaração de despesas realizadas por empregados	Regulações detalhadas sobre despesas individuais e despesas de empregados.
Preenchimento eletrônico	Sistemas incipientes de registro on-line e uso de formulários impressos.	Sistemas robustos de registro on-line, sem exigência de formulários impressos.	Sistemas robustos de registro on-line, sem exigência de formulários impressos.
Acesso público	Lista de lobistas disponível, mas não detalhada e regularmente atualizada.	Lista de lobistas disponível, detalhada e regularmente atualizada	Lista de lobistas e suas despesas declaradas disponível, detalhada e atualizada regularmente.
<i>Enforcement</i>	Agência estatal investida de baixa capacidade de enforcement.	Teoricamente, agência estatal possui capacidade de enforcement, mas usada raramente.	Agência estatal possui poderes para e efetua e auditorias e revisões.
<i>Revolving doors</i>	Não há previsão de quarentena antes de legisladores poderem registrar-se como lobistas.	Existe período de quarentena antes de legisladores poderem registrar-se como lobistas.	Existe período de quarentena antes de legisladores poderem registrar-se como lobistas.

Fonte: Chari e Murphy, 2006. Elaboração: Autor.

Contudo, há que se compulsar os fatos, e a situação da Administração Pública no Brasil, seu elevado grau de corrupção e vulnerabilidade às pressões clientelistas ainda existentes, poderiam ter um efeito não desprezível sobre a aplicação dessa legislação. Embora não se possa considerar que haja baixa receptividade, no Brasil, a uma legislação voltada a assegurar que as atividades sejam submetidas a princípios de controle e transparência, e a uma regulamentação capaz de evitar abusos,

corrupção e conflito de interesses, é preciso considerar o efeito que poderia advir da ausência de uma cultura política ainda amplamente favorável a controles rigorosos sobre o exercício das atividades de *lobby*.

Assim, pelo menos em relação à receptividade e capacidade de *enforcement*, muito provavelmente enfrentaríamos a situação de um regime de baixa regulação, ou, na melhor das hipóteses, média. Não é exagero supor, também, que haveria forte resistência à implementação de uma regra de quarentena para ex-membros do Poder Legislativo e, no quadro atual, possivelmente não seria viável a aprovação dessa legislação, inclusive porque, no Brasil, essa solução dependeria de alteração constitucional, dificultada em função do caráter rígido da Constituição brasileira, uma vez que as condutas vedadas aos Deputados e Senadoras, desde a expedição do diploma ou durante a vigência do mandato, são fixadas no art. 54 da Carta Magna. Ainda que já esteja prevista na Constituição a incompatibilidade da conduta parlamentar com situações que dão margem a conflitos de interesse, como *firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes*, “aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*” naquelas entidades, e “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”, e, ainda, patrocinar causa em que seja interessada pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, não há impedimento a que parlamentares, simultaneamente ao exercício do mandato, sejam dirigentes de representações empresariais ou corporativas, e atuem como *lobistas* dessas instituições, desde que não percebam “vanatgens indevidas”, o que caracterizaria, nos termos do § 1º do art. 55, quebra de decoro punível com a perda do mandato. Vedar o

exercício dessas atividades *após* o término do mandato, assim, seriam ainda menos razoável, demandando um grande debate sobre a própria natureza e extensão dos impedimentos fixados no art. 54 da Constituição.

Quanto ao nível de detalhamento a ser exigido nos registros de lobistas e dos gastos realizados em suas atividades, é também necessário considerar que, num primeiro momento, seria preciso considerar a dificuldade de implementação desses requisitos, o que, provavelmente, recomendaria uma implementação gradual, nos termos propostos pelo estudo de Chari e Murphy, iniciando-se com um sistema medianamente regulado, para só então adotar-se requisitos mais rigorosos de informação.

Chari e Murphy (2006) propõem que, no desenho de um sistema de regulação do *lobby*, seja estabelecida uma diferenciação entre lobistas pagos, cidadãos comuns e representantes de grupos de interesse, como agricultores, sindicatos e organizações empresariais, uma vez que tais atores têm comportamentos distintos nas suas interações com os administradores e políticos: lobistas privados são pagos para exercer a sua atividade.

A chave, porém, é ter um sistema tão transparente quanto possível, o que beneficiaria tanto os lobistas quanto os legisladores e o público:

*Regulation should be something that gives all stakeholders confidence in the system in that context in must be kept simple innitially and no overburden lobbyists in the firs place with legislation (CHARI e MURPHY, 2006).*

Não é possível, também, ignorar as condições atuais do desenvolvimento das instituições burocráticas no Brasil, sobre as quais uma *lei de lobby* teria impactos profundos, tanto do ponto de vista organizacional quanto comportamental e cultural.

O atual estágio da estruturação da burocracia pública brasileira, mesmo no plano federal, deixa ainda muito a desejar: o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é prejudicado pela carência de quadros

qualificados em nível adequado, pela descontinuidade administrativa, pela excessiva permeabilidade da gestão pública às nomeações de cargos comissão por critérios clientelísticos ou relacionados ao sistema partidário, pela fragmentação do aparelho do Estado e, como destacam Paixão e Castro Santos, pela sua natureza multifacetada e sua porosidade em relação aos “interesses não excluídos do jogo de formulação e implementação de políticas”. Coexistem diferentes padrões corporativistas, “anéis burocráticos” e mecanismos informais de acesso e influência dos quais resulta a impressão de objetivos privados nas políticas públicas através das decisões de conselhos e agências burocráticas, especializadas ou não (CASTRO PAIXÃO E SANTOS, 1986).

Evidencia-se, nesse processo, uma porosidade insuficiente da burocracia às demandas da sociedade e à atuação legítima dos grupos de interesse, quando não mediada por canais de acesso oriundos das pressões políticas ou dos arranjos corporativos pré-existentes. Contraditoriamente, identificam-se setores em que o nível de captura por interesses específicos e setoriais é quase completo, tornando ainda menos transparente o processo decisório.

Apesar da similitude com outros sistemas políticos mais avançados, o relacionamento entre políticos e burocratas não se desenvolveu de forma a ensejar um nível de insulamento burocrático adequado. Prevalece, ainda, apesar das garantias constitucionais e legais asseguradas aos integrantes da burocracia, a ideia de que “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, e sua receptividade às demandas do sistema político é ainda influenciada pela troca de favores ou pela expectativa de benefícios futuros como “recompensa” pelos serviços prestados, redundando, assim, em problemas de autonomia da burocracia. Autonomia que, segundo a formulação de Evans, deve ser considerada no próprio contexto do fortalecimento da democracia, e não como sua adversária.

Na prática, a burocracia, apesar dos avanços formais, mantém ainda características típicas do Estado burocrático-autoritário surgido no Brasil a partir da década de 1960 (O'DONNEL, 1987) e das formas corporativistas de representação de interesse adotadas desde a década de 1930. Essa caracterização se reflete nos padrões de conduta observados no processo decisório, situação agravada pelas condições em que se dá a representação política no país. Em muitas áreas de interesse fundamental para o exercício dos direitos do cidadão, vigora, ainda, um elevado grau de dificuldade no acesso à informação, consequência de décadas de uma cultura que, seja para garantir privilégios, seja para fugir do escrutínio público, privilegia o “secretismo” sob pretexto de preservar o “interesse” do Estado, mas com o fim último de preservar e garantir a assimetria de informações sobre o campo das políticas públicas.

Apesar do pioneirismo de iniciativas implementadas no País, e que servem de exemplo para o mundo, e de importantes avanços alcançados nas últimas duas décadas no sentido de viabilizar formas de participação e controle social, tais como a proliferação de conselhos de políticas públicas e as experiências de orçamento participativo, a democracia participativa é ainda incipiente e precariamente implementada, e as *policy communities* ainda estão fracamente constituídas.

Para além da assimetria dos meios para tornar efetiva a participação nas diferentes arenas decisórias, há dificuldades decorrentes da própria dimensão da comunidade de interesses, do nível de mobilização e articulação dos grupos cívicos, assim como da dificuldade de que os *lobbies* se tornem interlocutores qualificados com credibilidade para levar aos decisores informação qualificada e tornarem-se parceiros no processo decisório, em lugar de apenas demandantes. O nível de organização dos movimentos sociais e grupos de interesse, assim como os meios de que dispõem, é, como nas democracias mais avançadas, bastante diferenciado, acentuando as apontadas disparidades de tratamento. As relações dos agentes públicos, aqui compreen-

didados a burocracia e os agentes políticos, com os representantes de grupos de interesse e de pressão se dão de forma pouco transparente e não regulamentada. Se a atuação dos *lobbies* se dá de modo diferenciado entre os setores, em razão dos diferentes graus de organização, articulação, poder econômico e capacidade de atuação, também varia o grau de receptividade, por parte da burocracia e dos agentes políticos, entre as demandas do *lobby* empresarial e do *lobby* dos trabalhadores, entre o *lobby* do setor financeiro e o *lobby* dos consumidores, entre o *lobby* dos ruralistas e do agronegócio e o *lobby* dos trabalhadores rurais.

Ademais, as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, assim como as relações entre atores-chave nesses poderes e os grupos de interesse, é ainda mediada, frequentemente, pelos desvios de finalidade e pelo clientelismo e patrimonialismo, em várias formas e níveis de intensidade, indo desde as mais singelas formas de cooptação e passando pelas suas manifestações mais rotineiras até as mais complexas formas de corrupção, envolvendo o próprio sistema de financiamento de campanhas eleitorais. Nas já consagradas manifestações personalistas e patrimonialistas descritas, entre outras, por DaMatta (1997), Barbosa (1992) e Castor (2004), que vão do “jeitinho brasileiro” para resolver problemas na relação público-privado, identificado por Schmitter como parte indissociável do “sistema de relações” (1971), ao “sabe com quem está falando?”<sup>298</sup>, e passando pela prática do “para os amigos tudo, para os inimigos, a Lei”, expressão máxima do formalismo, até a “Lei de Gerson”, em que prevalece a busca da vantagem pessoal, tem-se a expressão

<sup>298</sup> As duas expressões, consagradas nas obras de DaMatta e Barbosa, são, paradoxalmente, antagônicas, à medida que o “jeitinho” – a começar pelo uso do diminutivo – é a tradução da “cordialidade” nas relações sociais a que se refere Holanda (DaMatta, 1997: 146-151), enquanto o “você sabe com quem está falando” tem caráter autoritário e traduz uma noção de “escala hierárquica” entre os indivíduos na sociedade (DaMatta, 1997: 182-183), embora sirva, com frequência, como um meio de “projeção da posição social” em função da situação da “autoridade” em nome da qual é usado o recurso (idem: 190). Em contraposição, ilustra DaMatta, em países como os Estados Unidos, opera-se em sentido inverso: a pergunta empregada, com sentido de igualar os que pensam ser desiguais, é “*Who do you think you are?*” (idem: 197).

de um padrão de relacionamento que desconhece a legitimidade dos atores políticos e sociais, o princípio da impessoalidade e a autonomia dos burocratas, pendendo ora para um, ora para outro lado, mas sem que haja clareza quanto ao papel de cada ator no processo. Materializa-se, nessa prática, a integração conspícua entre arranjos clientelistas e universalismo de procedimentos que, conforme Nunes (1997), caracteriza o Brasil como uma “sociedade sincrética”.

O desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização de mecanismos destinados a promover a participação, assegurar a isonomia no acesso aos canais decisórios, assim como permitir que a atuação dos *lobbies* se dê de forma transparente, sujeitos ao controle e monitoramento da própria sociedade. Por isso, em países que há mais tempo se preocuparam com a regulação das atividades de *lobby*, os instrumentos de controle são rigorosos. Carlos Eduardo Lins da Silva (in Farhat, 2007) considera que *numa democracia saudável, o exercício do lobby honesto, transparente, com informação confiável e representação qualificada só pode aperfeiçoar as políticas públicas adotadas pelo Estado*. Além das experiências dos EUA e Canadá no continente americano, no âmbito da Comunidade Europeia medidas para ampliar transparência foram incorporadas ao conjunto de políticas destinadas a restaurar a confiança nas instituições, através da *European Transparency Initiative*, da qual a transparência das atividades dos *lobbies* junto à Comissão Europeia é um dos quatro “pilares”<sup>299</sup>. Em 2006, segundo o *Green Paper – European Transparency Initiative*<sup>300</sup>, foram adotadas normas estabelecendo princípios gerais e regras para a atuação dos 15.000 lobistas, ONGs e outros grupos buscam influenciar as decisões da União Europeia (NASSAR, 2007b). Instituições como a OCDE voltam-

<sup>299</sup> Cfe. KALLAS, Siim. Transparency restores confidence in Europe. SPEECH/05/628. European Policy Institutes Network, Centre of European Policy Studies Brussels, 20 October 2005.

<sup>300</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 3 may 2006. GREEN PAPER – EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE. Disponível em dezembro de 2007 em [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf)

se ao assunto, que passa a compor a sua pauta de temas para o aperfeiçoamento da governança nos países membros.

Não se trata, como alerta LOUREIRO (2003) ao comparar os mecanismos de controle sobre a burocracia no Brasil e nos EUA, de adotar a democracia norte-americana e seus modelos como um “padrão ideal de aperfeiçoamento institucional” ou a simples “cópia” do receituário adotado pelos Estados Unidos para a solução de problemas que têm um fundo comum nos dois países. No entanto, como também ressalta LOUREIRO, o desafio de construir governos democráticos e ao mesmo tempo eficientes, que passa pela complexidade dos sistemas políticos de cada país, é comum a ambos, e o aprendizado recíproco é uma necessidade num contexto de sociedades globalizadas, e onde o isomorfismo institucional é quase uma imposição em virtude do fluxo de informações, ideias e valores.

O caráter simbólico das leis de *lobby*, apontadas por LOWERY e GRAY (1997) como indicativos da reação do poder público aos casos de conduta indevida, ao lado da sua contribuição positiva para ampliar a transparência e a publicidade, destacado por autores como LUNEBURG e SUSMAN (2006) e BAUMGARTNER e LEECH (2001, 2004), permitindo que a corrupção possa ser inibida, milita em favor dessa regulamentação.

Contudo, como registra a OCDE, uma regulamentação do *lobby* não pode ser considerada isoladamente, mas sim como parte de um complexo regime regulatório, que afeta e é afetado por outros elementos do regime. Entre esses, as leis sobre acesso à informação, conflito de interesses, quarentena, reforma do sistema eleitoral, financiamento de campanhas, combate à corrupção, processo orçamentário, códigos de conduta e outras. Assim, a criação ou modificação dessa regulamentação deve ser sincronizada com a revisão e adaptação, ou implementação, dessas outras regulamentações e normas. No entanto, ressalva a OCDE, não é sábio propor leis que sejam apenas a cópia das adotadas em outras jurisdições e contextos. Uma tentativa de identificar os princípios para a regulação do *lobby* não deve ser confundi-

da com a criação de uma lei única ou universal, a ser aplicada uniformemente através de várias jurisdições. Assim, recomenda a OCDE, o que se deve buscar é identificar as situações comuns que podem ser enfrentadas de forma similar, mas não idêntica. A regulamentação do *lobby*, que tem se desenvolvido como um processo incremental, como parte do aprendizado político dos países, ainda está num estágio inicial na maior parte do mundo. O aperfeiçoamento dessa legislação deve ser visto como parte de um processo de desenvolvimento de instituições que incluem um conjunto integrado e interdependente de princípios e normas sobre transparência, eficiência e integridade.

Assim, em conclusão a esta Tese, devemos retornar ao problema de pesquisa enunciado na Introdução a esta Tese:

*A existência de legislação regulamentando as atividades de lobby e a atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes Legislativo e Executivo afeta as relações desses grupos com os políticos e a burocracia, bem como o grau de transparência e “accountability” no processo político e o grau de igualdade de acesso dos grupos aos decisores das políticas públicas?*

A pesquisa realizada reforçou a concepção inicial sobre a relevância do problema. A identificação da complexidade do fenômeno da representação de interesses e suas interações nas arenas política e administrativa demonstrou que há importantes relações entre as normas e as instituições que regem a conduta de grupos de interesse, políticos e burocratas, com impactos sobre a conduta e os processos decisórios que têm esses atores como protagonistas. Assim, é obrigatória a conclusão de que essas normas estão relacionadas à intensidade e frequência de fenômenos relacionados a práticas clientelistas e à corrupção, assim como são afetados por eles. E estão, também, relacionados à forma como os grupos de interesse exercem a pressão, seja por meio de canais de acesso institucionalizados, seja por meio da busca de oportunidades que seus meios e recursos permitam criar e cultivar.

A partir do problema proposto, foram apresentadas as seguintes hipóteses, que consideramos relevante ressaltar aqui:

*H1 – A existência de legislação que regulamenta as atividades de lobby aumenta a accountability dos políticos e burocratas e a transparência do acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas e dos meios e objetivos que buscam atingir por meio de sua influência no processo de políticas públicas.*

*H2 – A existência de legislação que regulamenta as atividades de lobby aumenta a isonomia no acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas.*

A pesquisa realizada, as observações sobre as percepções dos atores políticos e da burocracia e os estudos desenvolvidos nos Estados Unidos da América, descritos ao longo desta Tese, são favoráveis à conclusão de que a Hipótese H1 foi apenas parcialmente corroborada.

Com efeito, assim como existem casos de corrupção cronicamente identificados e documentados, envolvendo a prática dos grupos de interesse, políticos e burocratas, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, a ponto de atividade de *lobby* carregar o estigma de ser uma prática corrupta e, em certos contextos históricos, ser considerada, mesmo, como criminosa, o fato é que sua necessidade enquanto expressão do direito democrático de petição, e consequência direta do avanço das organizações de defesa de interesses, seja por meio de grupos de interesse econômico, cívicos, políticos ou de qualquer outra natureza, que dispõem de recursos diferenciados e poder econômico desigual, conduz ao surgimento de um mercado, onde relações de troca, lícitas ou não, ocorrem como consequência natural.

Nesse contexto, como permite concluir a descrição e análise da experiência dos EUA, a existência de legislação que regulamenta atividades de *lobby* e as interações entre grupos de interesse, políticos e burocratas, contribui para o aumento da transparência e do controle público a que se submetem essas relações de troca, atuando, em consequência, para a inibir a cor-

rupção e clientelismo nessas relações, embora não seja, por si mesma, condição suficiente para tanto, dada a necessidade de outras instituições, notadamente no que se refere ao *enforcement*, para que esses resultados sejam obtidos. Vale resgatar, aqui, a lembrança feita por V. O. KEY (1964: 151), da velha máxima empregada nas reformas políticas dos EUA, de que “publicidade é um corretivo poderoso para os mal-feitos”: *if lobbyists work openly, the reasoning goes, their animus will be known to all and both legislator and public will be protected.*

No que se refere à isonomia no acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas, a existência da regulamentação das atividades de *lobby*, em sentido estrito, não considera, como sugere o estudo do caso dos EUA, esse aspecto um fator importante. Embora, no caso estadunidense, a existência de uma legislação destinada a disciplinar a criação e funcionamento dos *advisory committees* tenha expressado a preocupação com a sua composição e com a necessidade de ser assegurada a participação equilibrada dos pontos de vista a serem representados e das funções a serem exercidas, o grau de discricionariedade no uso de mecanismos de consulta é, ainda elevado, e, embora a legislação eleitoral venha sendo aperfeiçoada para reduzir a influência das contribuições oriundas de grupos economicamente poderosos, inexitem nas *leis de lobby* daquele país previsões específicas destinadas a superar as desigualdades decorrentes do poder econômico no uso dos canais de acesso durante o processo decisório das políticas públicas. Instituições como o *APA* e o *GITSA*, todavia, estabeleceram condições, no âmbito dos procedimentos de consulta pública, para que os grupos excluídos ou prejudicados no contato direto com os decisores tenham, pelo menos, uma oportunidade formal de participação.

Tampouco a isonomia de acesso pode ser considerada um fator decisivo a ser enfrentado por uma eventual legislação a ser editada no Brasil, embora a natureza do problema não possa ser negada. Não foi possível identificar uma relação inequívoca en-

tre a existência dessa legislação e a ampliação ou redução dos canais de acesso. Para que tais canais sejam criados, mantidos e institucionalizados, são necessárias outras medidas, de caráter complementar, mas autônomas, em relação à regulamentação das atividades de *lobby*, cujo foco é, via de regra, centrado no monitoramento e controle, visando ao aumento da transparência, prevenção de conflitos de interesse e redução dos casos de corrupção e trocas ilícitas. A ampliação da isonomia pode ser alcançada, entre outras medidas, pela própria intensificação do emprego dos arranjos neocorporativistas e de formas de democracia participativa que institucionalizem a participação dos grupos de interesse, as quais não são, como sugeriu a pesquisa realizada, incompatível com a regulamentação do *lobby* em sentido estrito.

Assim, embora seja tentadora a possibilidade de concluirmos favoravelmente à corroboração da Hipótese H2, segundo a qual a existência de legislação regulamentadoras das atividades de *lobby* seria capaz, por si só, de ampliar a transparência e isonomia no acesso dos grupos aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas, a pesquisa realizada, a partir do exemplo dos EUA e do exame das formas corporativistas e neocorporativistas de representação de interesse que foram abordadas, indica que, apesar da tendência à ampliação da democracia participativa e da implementação de instrumentos que ampliem a *accountability* e a responsividade do Governo, a existência de legislação que regulamenta as atividades de *lobby* não é suficiente para aumentar a transparência e isonomia no acesso aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas, sendo necessárias outras medidas de caráter legal para tanto. Consideramos, assim, também corroborada apenas em parte a Hipótese H2.

Nossa conclusão é convergente com a constatação de DANIELA PEIXOTO RAMOS (2005), de que a prática do *lobby*, num contexto de baixa ou nenhuma regulamentação, teria um perfil menos democrático do que os arranjos neocorporati-

vistas, mas mesmo num contexto de regulamentação mais rigorosa dificilmente essa assimetria poderia ser solucionada sem que se incorresse num grau de tutela sobre as organizações que poderia resultar na sua “domesticação” ou captura pelo próprio Estado. A regulamentação do *lobby*, assim, deve ser acompanhada por outras medidas no âmbito da criação de canais de acesso e participação que assegurem aos grupos capacidade consultiva e, excepcionalmente, deliberativa, mas sem se tornarem “apêndices” do aparelho do Estado, e também sem transformarem essa participação em um meio de colocar-se interesses específicos numa situação de privilégio diante dos interesses gerais da sociedade.

Entre as medidas destinadas a suprir esta lacuna estão normas como o *Federal Advisory Committtees Act*, dos Estados Unidos, e o aperfeiçoamento dos meios para definição das funções e composição de colegiados destinados à discussão e decisão no âmbito das políticas públicas, mas, além deles, as *leis de lobby* podem contribuir mediante a previsão de meios para tornar mais transparentes as relações entre os diferentes grupos que disputam o acesso às agendas dos decisores políticos e burocráticos. Tampouco deve-se ignorar a importância das normas que disciplinam o acesso à informação pública – como o *Freedom of Information Act* e o *Government in the Sunshine Act* –, de forma a torná-lo menos dependente da discricionariedade da burocracia e menos vulnerável à *cultura do segredo* que ainda vigora como uma de suas disfunções.

Brasil e Estados Unidos são países que se distanciaram, com o tempo, no desenvolvimento econômico, na organização político-administrativa e em suas culturas políticas, mas sem deixarem de ser, paradoxalmente, semelhantes. Como uma cópia desbotada, as instituições brasileiras, inspiradas nas norte-americanas, não foram adequadamente assimiladas ou compatibilizadas com a cultura política que resulta de um processo histórico que tem suas raízes na colonização ibérica, na formação étnica do nosso povo, na herança monárquica, no autoritarismo

que moldou a relação Estado e Sociedade e que, ainda hoje, se faz presente. Mas o processo de mimetismo que orientou escolhas no passado ainda é uma realidade presente, não apenas em função do fenômeno da globalização, mas da necessidade que todos os países têm de buscarem o aprendizado recíproco e de permanecerem abertos às influências. A regulamentação do *lobby*, o aperfeiçoamento de instituições destinadas a combater a corrupção e a ampliar a transparência e *accountability*, a democratização do processo decisório governamental, a mobilização da sociedade e dos grupos econômicos por meio de representações de interesse, são facetas desse fenômeno que permeia as relações entre Estado e Sociedade no Brasil e Estados Unidos neste início de Século.

Respeitadas as diferenças existentes, consideramos que o Brasil terá a ganhar com a implementação de uma legislação destinada a regulamentar as atividades de *lobby* que considere a experiência dos Estados Unidos da América. Com a cautela necessária de considerar que não basta copiar modelos ainda em fase de aperfeiçoamento nos EUA, as contribuições que poderão ser absorvidas daquela experiência certamente contribuirão para a criação de instituições sólidas e eficazes destinadas a contribuir para a superação dos problemas *principal-agente*, de elevada corrupção, acesso diferenciado, baixa *accountability* e transparência que ainda são características das relações entre grupos de interesse, políticos e burocratas no Brasil.

Vale ressaltar a ideia defendida por Vianna (1994), para quem o *lobbying é uma alternativa ao neocorporativismo enquanto formato de articulação de interesses, e de que a pressão competitiva típica dos lobbies americanos seria mais adequada para o caso brasileiro do que o neocorporativismo europeu. Ainda que sejamos adeptos da democracia participativa e da valorização e fortalecimento dos arranjos neocorporativos como forma de participação institucionalizada no policy-making process* – e que, como vimos ao longo desta Tese, tem sua contrapartida também nos EUA, com a existência dos *Federal Advisory Com-*

*mittes* – consideramos que, com efeito, a atuação organizada e autônoma dos grupos de interesse, sujeita a mecanismos de controle e transparência, tem um papel importantíssimo, que deve ser respeitado e reconhecido.

Há, contudo, uma ampla agenda de pesquisas a ser explorada, particularmente no que se refere à formatação da comunidade de interesses no Brasil, os seus recursos de poder e suas interações no âmbito do sistema político e das *policy communities*, à influência da cultura corporativista sobre a atuação das representações de interesses, a influência dos *lobbies* sobre a produção legislativa no âmbito do Executivo e do Legislativo, e a importância, para os entes federados, de uma regulamentação do *lobby*, frente às suas capacidades de formulação e implementação de políticas públicas no contexto federativo brasileiro.

Em nossa opinião, nunca como agora estiveram tão presentes condições favoráveis à adoção de uma regulamentação do *lobby* e suas normas complementares. Apesar das diferenças estruturais entre os sistemas políticos, notadamente a fragmentação do sistema partidário no Brasil, o momento político no Brasil guarda, hoje, grandes similaridades com o contexto que, em outros momentos, produziu as *leis de lobby* nos Estados Unidos. Não parece sensato desperdiçar a oportunidade para que as instituições políticas e administrativas brasileiras avancem na mesma direção.

## 11. Referências Bibliográficas

- ABERBACH, Joel D & ROCKMAN, Bert A. Bureaucrats and Clientele Groups: A View from Capitol Hill. **American Journal of Political Science**, Vol. 22, nº. 4. Nov., 1978, p. 818-832.
- ABERBACH, Joel D. & ROCKMAN, Bert A. The Political Views of U.S. Senior Federal Executives, 1970-1992. **The Journal of Politics**, Vol. 57, nº. 3. Aug., 1995, p. 838-852.
- ABERBACH, Joel D & ROCKMAN, Bert A. **In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000. 230 p.
- ABERBACH, Joel D. Public service and administrative reform in the United States: the Volcker Commission and the Bush administration. **International Review of Administrative Sciences**, vol. 57, nº 3, p. 403-420, sept. 1991.
- ABERBACH, Joel D., KRAUSS, Ellis. S., MURAMATSU, Michi & ROCKMAN, Bert A. Comparing Japanese and American Administrative Elites. **British Journal of Political Science**, Vol. 20, nº. 4. , Oct., 1990, p. 461-488.
- ABERBACH, Joel D., PUTNAM, Robert D. & ROCKMAN, Bert A. **Bureaucrats & Politicians in Western Democracies**. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1981.
- ABRAMO, Cláudio Weber. **Corrupção no Brasil: A perspectiva do Setor Privado, 2003**. Transparência Brasil/Kroll Brasil, Abril de 2004, 21 p. Disponível em maio de 2007 em <http://www.corrupcaosa.com.br/Arquivos/Corrup%20no%20Brasil%20-%20perspec-privado-2003.pdf>
- ABRANCHES, Sérgio H. **The Divided Leviathan: the State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil**. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, Cornell University, 1978.

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, 1988, p. 5-34.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança*. **Conjuntura Política**. Belo Horizonte, Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política/UFMG ([www.cevep.ufmg.br/bacp](http://www.cevep.ufmg.br/bacp)), nº 26, jun. 2001.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Economia Política e Democracia – Notas sobre a lógica da ação estatal*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 24, nº 1, 1981, p. 3-23.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. *O Leviatã Anêmico: Dilemas Presentes e Futuros da Política Social*. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, nº 1, jun. 1989, p. 7-32.
- ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon & ROBINSON, James. **Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth**. NBER Working Paper Series, Cambridge: NBER, 2004.
- ADAMS, Paul S. *Is There a New Century of Corporatism?* **43rd Annual International Studies Association Convention**. New Orleans, Louisiana, March 27, 2002. Disponível em <http://www.isanet.org/noarchive/psadams2.html> em março de 2007
- AINSWORTH, Scott H. **Analyzing Interest Groups – Group influence on people and politics**. New York: WW Norton and Company, 2002, 260 p.
- AINSWORTH, Scott H. *Regulating Lobbyists and Interest Group Influence*. **The Journal of Politics**, Vol. 55, nº. 1., Feb., 1993, p. 41-56.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Sindicatos em tempos de reforma*. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 12, nº 1, 1998, p. 3-9.

- ALMOND, Gabriel A. & POWELL, JR., G. Bingham. **Comparative Politics**. Boston: Little, Brown and Co., 1966, 348 p.
- ALSTON, Lee J., LIBECAP, Gary D. & MUELLER, Bernardo. How Interest Groups with Limited Resources can Influence Political Outcomes: Information Control and the Landless Peasant Movement in Brazil. **International Center for Economic Research – Working Paper nº 15/2005**. Disponível em dezembro de 2005 em <http://ideas.repec.org/p/icr/wpicer/15-2005.html>.
- AQUINO, Jakson Alves de. As teorias da Ação Social de Coleman e de Bordieu. **Humanidades e Ciências Sociais**, vol. 2, nº 2, p. 17-29, 2000.
- ARAGÃO, Murillo de. Brasil e Argentina: **Abordagem Comparada Sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo**. Tese de Doutorado, CEPPAC, mimeo, 2000.
- ARAGÃO, Murillo de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.
- ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In AVELAR, Lucia e CINTRA, Antonio Octavio (orgs.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung/São Paulo: Ed. UNESP, 2007, 496 p. p. 81-116.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de & MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A Comissão de Alto Nível – História da Emenda Constitucional Nº 1, de 1969**. Senado Federal, s/d, 54 p. Disponível em <http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/direito/AComissaodeAltoNivel.pdf> em setembro de 2007.
- ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. Grupos de pressão, Grupos de interesse e *Lobbies* na Reforma política brasileira: incorporação de interesses e democratização in **Democra-**

**cia: de onde estamos e para onde vamos? Representação política, grupos de pressão *lobbies*.** Brasília: Instituto Tancredo Neves, 2003.

ARNOLD, R. Douglas. **Congress and the Bureaucracy – A Theory of Influence.** Yale University Press. 1979.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action.** Yale University Press. 1990.

AUSTEN-SMITH, David & BANKS, Jeffrey. Costly signaling and cheap talk in models of political influence. **European Journal of Political Economy**, vol. 18, Issue 2, p. 263-280.

AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD, 2006, 271 p.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls.** Departamento de Ciência Política da UFMG, fevereiro de 2000. Disponível em agosto de 2007 em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt19/00gt1912.doc>.

AVRITZER, Leonardo. **Políticas Participativas no Governo Lula: uma avaliação do PPA e da participação popular no primeiro mandato e propostas para o segundo mandato.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Projeto Eurobrasil, 2007, 57 p.

AZEVEDO, Sérgio de & ANASTASIA, Fátima. Governança, *accountability* e Responsividade. **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 1 (85), jan-mar 2002.

AZEVEDO, Sérgio. Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In AZEVEDO, Sérgio de & FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.) **Orçamento Participativo: construindo a Democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2005, 224 p., p. 71-88.

- BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. **American Public Science Review** vol. 56, nº 4, Dec., 1962, p. 947-952.
- BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton S. Decisions and nondecisions: an Analytical Framework. **American Public Science Review** vol. 57, nº 3, September 1963, p. 632-642
- BAQUERO, Marcello. Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). **Opinião Pública**, Campinas, vol. 13, nº 2, Novembro, 2007, p. 231-259.
- BADIA, Juan Ferrando. Grupos de Interesse, de Promoção e de Pressão. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão, BADIA, F. e MACIEL, Marco. **Os Grupos de Pressão**. Brasília: Fundação Projeto Rondon/Minter, 198-, 51 p., p. 15-45.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo – Razões e Fundamentos da Troca Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BALLA, Steven J & WRIGHT, John R. Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy. **American Journal of Political Science**, 45 (October 2001): 799-812.
- BALLA, Steven J. Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy. **The American Political Science Review**, Vol. 92, nº 3. (Sep., 1998), p. 663-673.
- BALLA, Steven J. Political and organizational determinants of bureaucratic responsiveness. **American Politics Quarterly**. Vol. 28, nº 2, abril 2000, p. 163-193.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed (1ª ed. 1980), São Paulo, Malheiros, 1994, 527 p.
- BARBOSA, Livia, DRUMMOND, José Augusto e GOMES, Laura Graziela. **O Brasil não é para principiantes – Carnavais**,

**malandros e heróis 20 anos depois.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

BARBOSA, Livia. Igualdade e Meritocracia. **A Ética do Desempenho nas Sociedades Modernas.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999, 3ª Ed.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, ano 47, Vol. 120, nº 3, set-dez 1996, p. 59-101.

BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro – A arte de ser mais igual que os outros.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARROS, João. *Lobby*. **Caros Amigos**, junho de 2007, p. 26-31.

BARROS SILVA, Pedro Luiz & MELO, Marcos André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno nº 48, 2000, 16 p.

BARROSO, Sérgio. Neoliberalismo e movimento sindical. **Princípios – Revista Teórica, Política e de Informação** nº 46, ago-out. 1997, p. 45-49.

BAUMGARTNER, Frank R. & JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics.** University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R. & LEECH, Beth L. Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. **The Journal of Politics**, Vol. 63, nº. 4. (Nov., 2001), p. 1191-1213.

BAUMGARTNER, Frank & LEECH, Beth. The Origin, Maintenance, Organization, and Mortality of Interest Groups. In THOMAS, Clive (ed.) **Research Guide to U.S. and International Interest Groups.** Westport: Praeger, 2004, 523 p., p. 95-111.

- BAYAR, Guzin. The role of intermediaries in corruption. **Public Choice** nº 122, Spring 2005, p. 277-298.
- BECKER, Gary. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 98, nº 3, August 1983, p. 371-400.
- BECKER, Gary S. Public Policies, Pressure Groups and Dead-Weight Costs. In STIGLER, G. J. (editor) **Chicago Studies in Political Economy**. Chicago: University of Chicago Press, 1988, p. 85-105.
- BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government: A Study of Social Pressures**. New Brunswick: Transaction Publisher, 1994, 501 p.
- BERRY, Jeffrey M. **The interest group society**. Boston: Scott, Foresman/Little Brown Series in Political Science, 1989, 2nd edition.
- BESLEY, Timothy. **Principled Agents? The Political Economy of Good Government**. Oxford: Oxford University Press, 2006, 266 p.
- BEZERRA, Marcos Otávio, TEIXEIRA, Carla Costa e SOUZA JUNIOR, Homero de. O Controle dos Representantes Eleitos. In SPECK, Bruno Wilhelm (org.) **Caminhos da Transparência – Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 355-371.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em Nome das Bases – Política, Favor e Dependência Pessoal**. Rio de Janeiro; Relume-Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999, 275 p.
- BLAU, Peter M. **La burocracia en la sociedad moderna**. Buenos Ayres, Paidós, 1962, 127 p.
- BLAU, Peter M. **The Dynamics of Bureaucracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1963, 322 p.

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Unb, 1992, 4ª Ed.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, 173 p.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006, 207 p.
- BOGASON, Peter. Networks in Policy Analysis: Towards a New Paradigm. Centre for Democratic Network Governance Working Paper Series, Working Paper 2004:8. 2004, 29 p. Disponível em maio de 2007 em [http://www.ruc.dk/demnetgov\\_en/working\\_papers/](http://www.ruc.dk/demnetgov_en/working_papers/)
- BORGES, André B. Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: Contradições da Resposta Conservadora à “Crise de Caráter” do Estado. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000.
- BRASHER, Holly & LOWERY, David. The Corporate Context of *Lobbying* Activity. **Business and Politics**, Volume 8, Issue 1 2006.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e suas alterações**. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. v. 1. (Textos).
- BRASIL. FUNDAÇÃO IBGE. **Sindicatos: indicadores sociais 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, 257 p.
- BRASIL. FUNDAÇÃO IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002**. Estudos e Pesquisas – Informação Econômica nº 4, Rio de Janeiro: IBGE, 2004, 2ª ed.
- BRASIL. FUNDAÇÃO IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

- BRASIL. FUNDAÇÃO IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005. Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e PRESTES MOTTA, Fernando C. **Introdução à organização burocrática**. (1ª ed. 1980), São Paulo: Brasiliense, 1987, 311 p.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. 2ª ed. (1ª ed. 1981), São Paulo, Brasiliense, 1982, 301 p.
- BRINIG, Margaret F, HOLCOMBE, Randall G. & SCHWARTZSTEIN, Linda. The Regulation of *Lobbyists*. **Public Choice** nº 77, October 1993, p. 377-384.
- BRITO, Luís Navarro de. **Política e Espaço Regional**. São Paulo, Nobel, 1986.
- BROWNE, William P. **Groups, Interests and U.S. Public Policy**. Washington: Georgetown University Press, 1998.
- BROWNE, William P. Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy Domain. **The Journal of Politics**, Vol. 52, nº 2. (May, 1990), p. 477-509.
- BRYNER, Gary C. **Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies**. New York: Pergamon Press, 1987, 250 p.
- BUCHANAN, James T. & TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: The Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Michigan: University of Michigan Press, 1962. Disponível em novembro de 2007 em <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3Contents.html>.
- CARDOSO, Regina Luna Santos. Autonomia do Estado *versus* Mobilização dos Atores Sociais – Uma Proposta Teórico- Metodológica para Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Cadernos CEE – Documento de Trabalho nº 20**. Brasília: CEE/SAE/PR, 1994.

- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/Relume-Dumará, 1996, 426 p.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho.** Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Interesses, organizações e políticas sociais. **Caderno de Pesquisa nº 14**, NEPP Unicamp 1989. Disponível em maio de 2006 em <http://www.nep.unicamp.br/Cadernos/Caderno14.pdf>.
- CAUPERS, João & AMARAL, Maria Lúcia. Grupos de Interesses. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nºs 1 e 2, 1999, p. 24-43.
- CAVALCANTI, S. Bianor e CAVALCANTI, Irapoan. Explorando as novas fronteiras da descentralização e da participação: o caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, vol. 32, nº 5, set/out 98, p. 81-97.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão Cavalcanti. Os Grupos de Pressão. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, vol. I, 1º sem. 1958. Republicado por Ministério do Interior/Fundação Projeto Rondon e Ministério da Educação, Leituras Universitárias nº 10, 198-, 51 p., p. 7-14.
- CHAMBERLAIN, Lawrence H. The President, Congress, and Legislation. **Political Science Quarterly**, Vol. 61, nº 1. (Mar., 1946), p. 42-60.
- CHARI, Raj e MURPHY, Gary. **Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions and Germany: A report for the Department of the Environment, Heritage and Local Governmet.** Dublin: Department of the Environment, Heritage and Local Gov-

ernment/Trinity College, August, 2006, 168 p. Disponível em maio de 2007 em <http://www.viron.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/Lobbyists/PublicationsDocuments/FileDownload,14572,en.pdf>.

CIGLER, Allan J. & LOOMIS, Burdet A. (orgs.) **Interest Group Politics**. Washington: Congressional Quarterly Press, 5th Edition, 1998, 422 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Unidade de Assuntos Legislativos. **Agenda Legislativa da Indústria 2006** / Organizadores Godofredo Franco Diniz e Pedro Aloysio Kloeckner. – Brasília, 2006, 238 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Unidade de Assuntos Legislativos. **Agenda Legislativa da Indústria 2007** / Organizadores Ricardo Mariano Marcondes Ferraz, Godofredo Franco Diniz e Pedro Aloysio Kloeckner. – Brasília, 2007. 282 p.

COOPER, Christopher e NOLAND, Brian. Executive Branch *Lobbying* in Washington, DC. In THOMAS, Clive. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004, 523 p., p. 176-178.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro Report 2005 (1995-2005) – A Decade of Public Opinion**. Disponível em maio de 2007 em <http://www.latinobarometro.org>.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, jan./jun. 2002, n<sup>o</sup> 7, p.18-49.

COSTA, Raymundo. *Lobby* parlamentar da Vale do Rio Doce mira legendas de esquerda. **Valor Econômico**, 15 out 2007, p. 10-A.

- COSTA, Sylvio & QUEIROZ, Antonio Augusto de. **O que Esperar do Novo Congresso – perfil e agenda da Legislatura 2007/2011**. Brasília: Congresso em Foco/Diap, 2007, 399 p.
- COSTA, Walber Carrilho da. Sindicalização e Greves: História recente do movimento sindical brasileiro. **História Hoje – Revista Eletrônica de História**, Vol. 2, nº 6. Disponível em <http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol2n6/walber.htm>.
- COSTA FILHO, Carlos Alberto Pio da. Liberalização do Comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais. In DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas**, 1997, 425 p., p. 175-212.
- DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956, 154 p.
- DAHL, Robert A. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961, 355 p.
- DAHL, Robert A. The concept of Power. In BELL, R., EDWARDS, David V. e WAGNER, Harrison R. **Political Power: A Reader in Theory and Research**. New York: The Free Press, 1969, p. 79-93.
- DAHL, Robert A. Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: AMORIM, M. S. (org.), **Sociologia Política II**, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 90-100.
- DAHL, Robert A. **Democracy and its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989, 397 p.
- DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998, 217 p.
- DAMATTA, Roberto. **Carnaval, malandros e heróis – para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 6ª ed., 1997.
- DAVID, Matthew & SUTTON, Carole D. **Social Research – The Basics**. London: SAGE Publications, 2004, 385 p.

- DeSHAZO, J.R. **Toward a More General Theory of Bureaucratic Accountability and Legislative Control**. UCLA School of Public Affairs, 2003. Disponível em fevereiro de 2005 em [http://faculty.spa.ucla.edu/deshazo/pdf/19/Bur\\_Acc\\_080804.pdf](http://faculty.spa.ucla.edu/deshazo/pdf/19/Bur_Acc_080804.pdf).
- DIERMEIER, Daniel & KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. **Journal of Theoretical Politics** 15 (2003): 123-144.
- DILLON, Mary Earhart. Pressure Groups. **The American Political Science Review**, Vol. 36, nº 3, Jun. 1942, p. 471-481.
- DiMAGGIO, Paul J. Construcción de un campo organizacional como un proyecto profesional: los museos de arte de los Estados Unidos, 1920-1940. In: DiMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. (compiladores), **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 333-361.
- DiMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y La racionalización colectiva en los campos organizacionales. In: DiMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. (compiladores), **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 104-125.
- DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio de (orgs) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Unb/ENAP,1997
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. “Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas” in: BOSCHI, Renato (org.). **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. Fundação Konrad Adenauer, 2000.

- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. Empresários e Poder Legislativo no Brasil Contemporâneo. **XXIV Encontro Anual da ANPOCS** – Petrópolis, 23-26 de outubro de 2000, outubro de 2000, 33 p. Disponível em setembro de 2007 em <http://168.96.200.17/ar/libros/anpocs00/gt06/00gt0631.doc>.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: CEBRAP, Vol. 38, nº 3, 1995, p. 385-415.
- DINIZ, Eli. **Reforma do Estado e Governança Sustentada: Em direção a uma democracia sustentada?** Instituto de Economia/UFRJ, 2003. Disponível em dezembro de 2005 em [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz\\_reforma\\_do\\_estado.pdf?PHPSESSID=5d41a602643e37216a62731000c1058a](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf?PHPSESSID=5d41a602643e37216a62731000c1058a).
- DINIZ, Eli. **Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio.** VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, Coimbra, 16-18 de setembro de 2004, 35 p. Disponível em dezembro de 2007 em <http://neic.iuperj.br/artigos.htm>.
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local – a nova hierarquia dos espaços. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 9, nº3, p. 3-10. , jul/set 1995. DOWBOR, Ladislau. Descentralização e Participação – as novas tendências. In *A reprodução social*, 2003. Disponível em janeiro de 2007 em <http://dowbor.org/artigos/01repsoc3.pdf>.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 10, n. 3, jul/set 1996. Disponível em <http://dowbor.org/govport.asp> em janeiro de 2007.
- DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **The Journal of Political Economy**, Vol. 65, nº. 2., Apr., 1957, p. 135-150.

- DRUTMAN, Lee. The Business of America is ... *Lobbying?* – The Growth of Corporate *Lobbying* in American Politics, 1981-2004. Paper prepared for the **Berkeley Graduate Student Conference** May, 2, 2007. University of California/Berkeley, April 2007. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.polisci.berkeley.edu/grad/GradConference/papers/2007/7%20Drutman.pdf>.
- DU TOIT, Pierre. Consociational Democracy and Bargaining Power. **Comparative Politics**, Vol. 19, nº. 4., jul.-1987, p. 419-430.
- DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2ª ed., 1999, 165 p.
- DURKHEIM, Émile. **De La Division del Trabajo Social**. Buenos Aires: Shapire Editor S.R.L, 1967, 346 p.
- EDWARDS III, George C., WATTENBERG, Martin P. & LINEBERRY, Robert L. **Government in America**, Longman, 2006, 12th Ed., 816 p. Disponível em maio de 2007 em [http://wps.ablongman.com/long\\_edwards\\_ga\\_12/0,10640,2180480,00.html](http://wps.ablongman.com/long_edwards_ga_12/0,10640,2180480,00.html).
- ESTEVEZ, Jorge Vergara. La Concepción de Democracia Participativa de Habermas. **Revista Ciência Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile**, Vol. XX, nº 1, 1999.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1974, 4ª ed., 192 p.
- EVANS, Peter. **Autonomia e Parcerias: Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, 404 p.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001, 3ª ed., 913 p.
- FARHAT, Saïd. **Lobby: o que é, Como se Faz**. São Paulo: Peirópolis, 2007, 508 p.

- FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 19, nº 2, p. 236-271, 1998.
- FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy - Discursive Politics and Deliberative Practices**. New York: Oxford University Press, 2003, 266 p.
- FIGUEIRA, Archibaldo. **Lobby: do Fico à UDR**. Porto Alegre: SAGRA, 1987, 89 p.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: FGV-FAPESP 1999.
- FISHER, Louis. **The Politics of Shared Power: Congress and the Executive**. College Station: Texas A&M University Press, 1998, 314 p.
- FLEURY, Sonia & OUVENERY, Assis Mafort. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, 204 p.
- FRADE, Laura. **Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro 1995-1996**. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília/Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais/Departamento de Ciência Política, 1996.
- FURLONG, Scott R. Interest Group Influence on Rule Making. **Administration & Society**, vol. 29, nº 3, 1997.
- GAIS, Thomas L., PETERSON, Mark A. & WALKER, Jack L. Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government. **British Journal of Political Science**, Vol. 14, nº. 2. (Apr., 1984), p. 161-185.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999, 5ª ed., 206 p.
- GILL, Norman N. Permanent Advisory Committees in the Federal Government. **The Journal of Politics**, Vol 2, nº 4. Nov., 1940, p. 411-435.

- GOBETTI, Sérgio. Ação de lobistas se estende a todos os setores do governo. **O Estado de S. Paulo**, 7 mai 2006, p. 14.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Ed. Cortez, 2ª ed., 2003.
- GOLDEN, Marissa Martino. **What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration During the Reagan Years**. New York: Columbia University Press, 2000, 238 p.
- GOLDEN, Marissa Martino. Who controls the Bureaucracy? The case of Agenda Setting. Paper prepared for delivery at the **National Public Management Research Conference**, Georgetown University, October 9-11, 2003. Disponível em fevereiro de 2006 em <http://www.pmrnet.org/conferences/georgetownpapers/Golden.pdf>
- GOLDSTEIN, Kenneth M. **Interest Groups, Lobbying, and Participation in America**. Cambridge University Press, 1999.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Capital Social, Ação Coletiva e Orçamento Participativo. In: BAQUERO, Marcello. **Reinventando a Sociedade na América Latina**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CNDM, 208 p., 2001, p. 150-172.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas – uma análise comparativa**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre: UFRGS, 2000, 327 p.
- GORGES, Michael F. The New Institutional Perspective on Interest Groups. In THOMAS, Clive (ed.) **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004, 523 p., p. 63-66
- GORMLEY JR., William T. & BALLA, Steven J. **Bureaucracy and Democracy – Accountability and Performance**. Washington, DC: CQ Press, 2003, 215 p.

- GRAHAM, Lawrence S. **Civil Service Reform in Brazil**. Austin: University of Texas, 1968. 233 p.
- GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por El Control Social. In **La Responsabilización em la Nueva Gestion Publica Lationamericana**. Consejo Cientifico del CLAD (coord.). CLAD/BID/Eudeba, 2000, 1ª ed., p. 269-327.
- GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade – novas formas de gestão pública e representação social**. Brasília: ENAP/Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1997, 302 p.
- GRAZIANO, Gigi (Luigi). **Les Lobbies**. Roma: Ed. Luteza, 2ª Edizione, 2007, 148 p.
- GRAZIANO, Gigi (Luigi). *Lobbying*, Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o Caso Americano. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol. nº 37, nº 2, 1994, p. 317-340.
- GRAZIANO, Luigi. **Lobbying, Pluralism and Democracy**. London: Palgrave Macmillan, 2001, 248 p.
- GRAZIANO, Luigi. O *Lobby* e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** vol. 12, nº 35, 1997. Disponível em agosto de 2007 em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-)
- GREEN, Donald P. e SHAPIRO, Ian. **Pathologies of Rational Choice Theory – a critique of applications in political science**. New Haven, CT: Yale University Press, 1996, 254 p.
- GRIFFITH, Ernest S. **O Sistema Americano de Governo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1985, 242 p.
- GRINDLE, Merilee. Policy Content and Context in Implementation. In GRINDLE, Merilee S. (Ed.). **Politics and policy implementation in the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1980.
- GROSSMAN, Gene M. & HELPMAN, Elhanan. **Special Interest Politics**. Cambridge: The MIT Press, 2001, 364 p.

- GUANDALINI, Giuliano. Por que o Brasil não cresce como a China e a Índia? **Veja** 16 ago 2006, p. 86-94.
- HAAG, Carlos. O *lobby* sobe a rampa. **Revista FAPESP**, maio de 2005. Disponível em julho de 2007 em <http://www.revistasquisa.fapesp.br/?art=42&bd=1&pg=1&lg=>.
- HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Vol. 46, nº 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter, 1992), p. 1-35.
- HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, Vol. 2., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 354 p.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova** nº 58, 2003, p. 193-224.
- HAMMOND, Susan Webb. **Congressional Causus in National Policy Making**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998, 257 p.
- HEANEY, Michael T. **Issue Networks Information and Interest Group Alliances: The Case of Wisconsin Welfare Politics 1993-99**. n, Vol. 4, nº 3 (Fall 2004), p. 237-270.
- HEDBLAD, Alan (ed.). **Encyclopedia of Associations**. Farmington Hills: Thomson-Gale, 40th Ed., Vol. 1-3, 2003.
- HEGEL, Georg Wilhelm. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- HIRST, Paul. Do Estatismo ao Pluralismo – Democracia, Sociedade Civil e Políticas Globais. **Cultura Vozes** nº 5, vol. 92, Set/out 1998, p. 26-35.
- HOCH, Katrina. The Ethics and Politics of Transparency in the Roberts Confirmation Hearings. Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Hyatt Regency Albuquerque, Albuquerque, New Mexico, Mar

17, 2006. Disponível em [http://www.allacademic.com/meta/p97431\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p97431_index.html)

HOFFMAN, John. **Citizenship beyond the state**. London: Sage, 2004, 192 p.

HOOD, Christopher. "Transparency". In **Encyclopaedia of Democratic Thought**, London: Routledge, 2001, p. 700-704.

HOWLETT, Michael. A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. VI, nº 2, 2000, p.167-186.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 26ª ed., 1995, 220 p.

HYDEN, Goran & COURT, Julius. **Governance and Development - Trying to Sort out the basics**. United Nations University, 2002. Disponível em dezembro de 2007 em [http://www.odi.org.uk/wga\\_governance/Docs/WGS-discussionPaper1.pdf](http://www.odi.org.uk/wga_governance/Docs/WGS-discussionPaper1.pdf)

JORDAN, Grant. The Process of Government and The Governmental Process. **Political Studies**, vol. 48, 2000, p. 788-801.

KAUFMANN, Daniel, KRAAY, Aart e MATRUZZI, Massimo. **Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006** (July 2007). World Bank Policy Research Working Paper nº 4280. Disponível em agosto de 2007 em <http://ssrn.com/abstract=999979>

KEKIC, Laza. **The Economist Intelligence Unit's index of democracy**. Disponível em junho de 2007 em [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf).

KELLER, Suzanne. **O Destino das Elites**. Rio de Janeiro: Forense, 1967, 323 p.

KERLINGER, Fred. N. **Metodologia das Ciências Sociais**. EPU, 1980.

- KEY, V. O. **Politics, Parties & Pressure Groups**. New York: Thomas Y. Crowell Co., 5th ed., 1964, 738 p.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1995, 2<sup>a</sup> ed.
- KOLLMAN, Ken. Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees. **American Journal of Political Science**, Vol. 41, n<sup>o</sup>. 2. Apr., 1997, p. 519-544.
- KOLLMAN, Ken. **Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998, 215 p.
- KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 90.
- KOSAR, Kevin R. **Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview**. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, 18 jun 2007. Disponível em [http://assets.opencrs.com/rpts/RS22188\\_20070618.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RS22188_20070618.pdf) em dezembro de 2007.
- KRAUSE, George A., LEWIS, David E. & DOUGLAS, James W. Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States. **American Journal of Political Science**, Vol. 50, n<sup>o</sup>. 3, July 2006, P. 770-787.
- KRIEGER, Gustavo, FORTES, Leandro & MEIRELES, Andrei. Vampiros da mala preta. **Época** n<sup>o</sup> 315, 31 mai 2004.
- KRISHNAKUMAR, Anita S. **Towards an Interest-Group-Based Approach to Lobbying Regulation**. BePress Legal Series, Year 2006, Paper 1091, 60 p. Disponível em maio de 2007 em <http://law.bepress.com/expresso/eps/1091>.
- KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Rio de Janeiro: Perspectivas, 1970.
- LANE, Robert E. Notes on the Theory of the *Lobby*. **The Western Political Quarterly**, Vol. 2, n<sup>o</sup> 1. (Mar., 1949), p. 154-162.

- LANE, Edgar. Some Lessons From Past Congressional Investigations of *Lobbying*. **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 14, nº 1. (Spring, 1950), p. 14-32.
- LANE, Jan-Erik. **Public Principals and Their Agents**. National University of Singapore, 2003, 14 p. Disponível em outubro de 2007 em <http://www.lkysp.nus.edu.sg/docs/wp/wp32.pdf>
- LANE, Jan-Erik. **The public sector: concepts, models and approaches**. London: Sage Publications, 1995, 2nd. ed., 328 p.
- LANNA, Mário Cleber. O Corporativismo brasileiro. **Caderno de Filosofia e Ciências Humanas**, ano VII, nº 13, out. 1999, p. 20-29.
- LAPALOMBARA, Joseph. The Utility and Limitations of Interest Group Theory in Non-american Fields Situations. **The Journal of Politics**, vol. 22, nº 1, Feb. 1960, p. 24-49.
- LAPALOMBARA, Joseph. **A Política no Interior das Nações**. Brasília: Ed. UnB, 1982, 559 p.
- LASKI, Harold J. **El Sistema Presidencial Norteamericano**. Buenos Aires: Siglo Vinte, 1948, 204 p.
- LASSWELL, Harold D. **Política: quem ganha o que, quando, como**. Brasília: Ed. UnB, 1984, 172 p.
- LATHAM, Earl. **The Group Basis of Politics: A Study in Basing-Point Legislation**. New York: Octagon Books, 1965, 244 p.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 3ª ed., 1997, 440 p.
- LEHMBRUCH, Gerhard. The Intermediation of Interests In Agricultural Policy: Organized Interests and Policy Networks. In FROHBERG, Klaus & WEINGARTEN, Frohberg (eds.) **The significance of politics and institutions for the design**

**and formation of agricultural policies (Studies on the Agricultural and food sector in Central and Eastern Europe).** Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, vol. 2. 1999. Disponível em junho de 2007 em <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Lehmbruch/Veroeffentlichung/IAMO-red.rtf> –

LEHMBRUCH, Gerhard. Consociational democracy, class conflict and the new corporatism. In: Philippe C. Schmitter e Gerhard Lehmbruch, eds.: **Trends toward corporatist intermediation.** Sage: London, 1979, p. 53-61

LENK, Hans. **Tecnocracia e tecnologia: notas sobre uma discussão ideológica in Tecnocracia e ideologia.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 121-144.

LEMONS, Roberto Jenkins de. **Lobby: Direito Democrático.** São Paulo: Ed. Sagra, 1988.

LEMONS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em Perspectiva Comparada.** Tese de Doutorado. Brasília: UnB, Instituto de Ciências Sociais, CEPPAC, 2005, 256 p.

LEONE, Jose Antonio Rivas. El neo-institucionalismo y la valorización de las instituciones. **Reflexion Política**, ano 5, nº 9, IPE/UNAB, Colômbia, junho de 2003, p. 36-46.

LEWIS, David E. Presidents and the Politicization of the United States Federal Government, 1988-2004. Paper presented at the **2005 Annual Meeting of the American Political Science Association**, Washington, DC. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.dartmouth.edu/~govt/docs/Lewis.pdf>.

LEWIS, David E. Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? **The Journal of Politics**, Vol. 69, nº 4, November 2007, p. 1073-1088.

- LIJPHART, Arend. Consociational Democracy. **World Politics**, Vol. 21, nº 2. (Jan., 1969), p. 207-225.
- LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- LINDBLOM, Charles E. Policy Analysis. **American Economic Review** 48, jun 1958, p. 298-312.
- LINDBLOM, Charles E. The Science of “Muddling Trough”. **Public Administration Review**, vol. XIX, spring 1959, p. 79-88.
- LINDSTEDT, Catharina & NAURIN, Daniel. **Transparency Against Corruption – A Cross-Country Analysis**. Paper presented at the IPSA 20th World Congress, Fukuoka, Japan 9-13 July 2006. Disponível em [http://www.qog.pol.gu.se/research/reports/Lindstedt\\_Naurin.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/research/reports/Lindstedt_Naurin.pdf).
- LONG, Rebecca J. & BEIERLE, Thomas C. **The Federal Advisory Committee Act and Public Participation. Resources for The Future**. Discussion Paper 99-17, January 1999, 46 p. Disponível em <http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-DP-99-17.pdf> em setembro de 2007.
- LOOMIS, Burdett A. Review – Congressional Causus in National Policy Making by Susan Webb Hammond. **The American Political Science Review** vol. 92, nº 4, Dec. 1998, p. 945-946.
- LOOMIS, Burdett. From the Framing to the Fifties: *Lobbying* in Constitutional and Historical Contexts. **Extensions**, Fall 2006, 7 p. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.ou.edu/special/albertctr/extensions/fall2006/Loomis.pdf>.
- LOUREIRO, Maria Rita. Controle Político da Burocracia no Presidencialismo Americano: uma Perspectiva Comparada com o Brasil. Relatório de Pesquisa nº 7/2003, EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. São Paulo: FGV, 2003, 51 p.

- LOWERY, David & BRASHER, Holly. **Organized Interests and American Government**. New York: McGraw-Hill, 2004, 283 p.
- LOWERY, David & GRAY, Virginia. How some rules just don't matter: The regulation of *lobbyists*. **Public Choice** nº 91, 1997, p. 139-147.
- LOWERY, David & GRAY, Virginia. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. **Political Research Quarterly**, Vol. 57, nº 1, March 2004, p. 163-175.
- LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, Vol. 16, nº 4, July 1964, p. 677-715.
- LOWI, Theodore J. **The End of Liberalism: The Second Republic of the United States**. New York: Norton, 2nd ed., 1979.
- LUNEBURG, William V. & SUSMAN, Thomas M. **Lobbying Dis-closure: a Recipe for Reform**. University of Pittsburg School of Law, Year 2006, Paper 45, 41 p. Disponível em setembro de 2007 em <http://law.bepress.com/pittlwps/papers/art54>.
- LYNE, Mona M. Economic policy-making in developing countries: a theoretical model and case study of Brazil, 1945-64. **Cadernos de Sociologia e Política - IUPERJ**. Nov 1995, p. 81-94. Disponível em março de 2007 em <http://www.iuperj.br/publicacoes/forum/01.pdf>
- MADISON, James. O Federalista nº 10. In JEFFERSON, Thomas et alii. **Escritos Políticos**. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 2ª Ed., 1979, p. 95-100.
- MAHONEY, Christine. Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU. Syracuse University – Moynihan European Research Centers. Bi-annual European Union Studies Association Meeting, Montreal, Canada May 17-19, 2007. **Journal of European**

**Public Policy** Vol. 14, nº 2. Disponível em maio de 2007 em [http://polisci.la.psu.edu/docs/job%20market%20CVs/Mahoney\\_CV\\_Syracuse\\_Affil.doc](http://polisci.la.psu.edu/docs/job%20market%20CVs/Mahoney_CV_Syracuse_Affil.doc)

MAHOOD, H. R. **Pressure Groups in American Politics**. New York: Scribners, 1967.

MALONE, Margaret M. **Regulation of Lobbyists in Developed Countries**. Institute of Public Administration. Dublin: IPA, 2004, 28 p. Disponível em maio de 2007 em <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/Lobbyists/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>

MANCUSO, Wagner Pralon & OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** nº 69, São Paulo, 2006, p. 147-172.

MANCUSO, Wagner Pralon. O *lobby* da Indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 2004, vol.47, nº 3, p.505-547.

MANIN, Bernard; PRZEWORKI, Adam & STOKES, Susan. Introduction. In PRZEWORKI, Adam; STOKES, Susan & MANIN, Bernard (ed.), **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-27.

MANLEY, John F. Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. **The American Political Science Review**, Vol. 77, nº 2, June 1983, p. 368-383

MANOÏLESCO, Mihail. **O Século do Corporativismo**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938, 292 p.

MARCH, James & OLSEN, Johan. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, vol. 78, nº 3, sept. 1984, p. 734-749.

- MARCH, James & OLSEN, Johan. **Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.** The Free Press: New York, 1989.
- MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. **Elaborating the “New Institutionalism”.** Working Paper nº. 11, March 2005, 28 p. Oslo: Center for European Studies/University of Oslo. Disponível em [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05\\_11.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_11.pdf).
- MARSAL, Juan F. Por que Weber? In WEBER, Max. **Ciência e Política – Duas Vocações.** São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 13-24.
- MARSHALL, Monty G. **Global Report on Conflict Governance and State Fragility 2007.** Foreign Policy Bulletin, Mach 2007, p. 3-21. Disponível em dezembro de 2007 em <http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202007.pdf>
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, 65 p.
- MASKELL, Jack. **Lobbying Law and Ethics Rules Changes in the 110th Congress.** Congressional Research Service, CRS Report for Congress, September 7, 2007, 22 p.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. **Novos estudos – CEBRAP**, Nov. 2006, nº 76, p. 139-156.
- MAXWELL, Amanda E. & WINTERS, Richard F. **Political Corruption in America.** 2005, 26 p. Disponível em <http://www.dartmouth.edu/~govt/docs/Winters.pdf> em julho de 2007.
- McCUBBINS, Mathew D. & SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, Vol. 28, nº 1. Feb., 1984, p. 165-179.

- McCUBBINS, Mathew D., NOLL, Roger G. & WEINGAST, Barry R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. **Journal of Law, Economics and Organization**, Vol. 3, nº 2, Fall 1987, p. 243-277.
- McCUBBINS, Mathew D., NOLL, Roger G. & WEINGAST, Barry R. The Political Origins of the Administrative Procedure Act. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 15, nº 1, Spring 1999, p. 180-217.
- McCUBBINS, Mathew D. Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma. **Regulation**, Vol. 22, nº 2, 1999. Disponível em agosto de 2007 em <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv22n2/abdication.pdf>.
- McFARLAND, Andrew S. Neopluralism. **Annual Review of Political Science** 2007. nº 10, p. 45-66.
- McFARLAND, Andrew S. Interest Groups and Theories of Power in America. **British Journal of Political Science**, Vol. 17, nº 2. (Apr., 1987), p. 129-147.
- MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processos decisórios**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.
- MÉNDEZ, Juan. Sociedad Civil y Calidad de la Democracia. In PNUD, **La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: PNUD, 2004, 255 p.
- MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade in ETZIONI, Amitai (org). **Organizações Complexas**. São Paulo: Atlas, 1973, p. 57-69.
- MEYER, John W. & ROWAN, Brian. Organizaciones Institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In: DiMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. (compiladores), **El**

**Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional.**

México: Fondo de Cultura Econômica, 1999, p. 79-103.

MEYNAUD, Jean. **Os Grupos de Pressão**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1966.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MILBRATH, Lester W. The Political Party Activity of Washington Lobbyists. **The Journal of Politics**, Vol. 20, nº 2, May 1958, p. 339-353.

MILBRATH, Lester W. Lobbying as a Communication Process. **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 24, nº 1, Spring 1960, p. 32-53.

MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962, 427 p.

MIXON, Franklin G. Congressional Term Limitations: Chadwickian policy as an antecedent to modern ideas, **The American Journal of Economics and Sociology**, 4 jan 1996. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.encyclopedia.com/printable.aspx?id=1G1:18262053>.

MOLINA, Oscar & RHODES, Martin. Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. **Annual Review of Political Science**, nº 5º, 2002, p. 305-331.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, nº. 57, jul. 2002. Disponível em outubro de 2007 em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15 nº 4, out-dez. 2001, p. 41-52.

MORONARI, Denilma Garcia. **Trabalho, educação e família: questões e direitos femininos em debate na Consti-**

- tuinte de 1934.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, 2006.
- MORRILL, Richard L. Representation, Law and Redistricting. In BARNETT, Clive & LOW, Murray (eds.). **Spaces of Democracy.** London: Sage, 2004, 253 p., p. 67-92.
- MOSCA, Gaetano & BOUTHOU, Gastón. **História das Doutrinas Políticas desde a Antiguidade.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, 4ª ed., 416 p.
- MOURA, Gilnei Luiz de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – Gestão 1989-1993. **Revista de Administração Pública**, vol. 31, nº 4, 1997, jul-ago 1997.
- MULLEN, Andy. **The British Left's "Great Debate" on Europe: The Political Economy of the British Left and European Integration, 1945-2004.** PhD Thesis. University of Bradford, 2005. Disponível em maio de 2007 em <http://www.andymullen.com/html/research5.html>
- MULLINS, Nicholas C. Power, Social Structure, and Advice in American Science: The United States National Advisory System, 1950-1972. **Science, Technology, & Human Values**, Vol. 7, nº 37. (Autumn, 1981), p. 4-19.
- NASSAR, Paulo. O *lobby* de luz acesa. **Terra Magazine**, 3 de março de 2007. Disponível em <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1449219-EI6786,00.html>.
- NASSAR, Paulo. Para deixar a clandestinidade. **Folha de São Paulo**, 21 de junho de 2007, p. A-3.
- NETO, Romeu de Bruns. O *Lobby* sai do armário. **Revista Amanhã** nº 192, outubro de 2003. Disponível em setembro de 2007 em <http://amanha.terra.com.br/edicoes/192/capa01.asp>,
- NICHOLSON-CROTTY, Sean & NICHOLSON-CROTTY, Jill. Interest Group Influence on Managerial Priorities in Public Or-

ganizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, October, 2004, n<sup>o</sup> 14, p. 571-583. Disponível em fevereiro de 2006 em <http://www.pmrnet.org/conferences/georgetownpapers/Nicholson-Crotty.pdf>.

NOGUEIRA, Cláudio Martins. Considerações sobre a Sociologia de Max Weber. **Caderno de Filosofia e Ciências Humanas**. Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Faculdade de Ciências Humanas e Letras Unicentro Newton Paiva Ano VIII, n<sup>o</sup> 13- outubro 1999.

NORDLINGER, Eric A. **On the Autonomy of the Democratic State**. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1981.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, 1991, p. 97-112.

NORTH, Douglass C. **The New Institutional Economics and Development**. Washington University, St. Louis, Economic History 9309002, EconWPA, 1993, 8 p. Disponível em março de 2007 em <http://129.3.20.41/eps/eh/papers/9309/9309002.pdf>

NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NOWNES, Anthony. Patronage and Citizen Groups: A Reevaluation. **Political Behavior**, Vol. 17, n<sup>o</sup>. 2. (Jun., 1995), p. 203-221.

NUNES, Edson. Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. São Paulo: Jorge Zahar, 1997, 146 p.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o "Corporativismo" e a questão do Estado. **Cadernos do Departamento de Ciência Política**, Belo Horizonte: UFMG, março de 1976, n<sup>o</sup> 3, p. 1-54.

- O'DONNELL, Guillermo. **Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários**. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1987, 75 p.
- OFFE, Claus & WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teórica sobre classe social e forma organizacional. In **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 56-118.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil**. Tese de Doutorado apresentada ao Depto. de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Fevereiro de 2004.
- OLIVEIRA, Francisco de. Corporativismo: conceito ou emplastro? **Democracia Viva**, nº 3, julho 1998, p. 7-16.
- OLIVEIRA, Lucia Lippi, VELLOSO, Mônica Pimenta & GOMES, Ângela Maria de Castro. **Estado Novo: Ideologia e Poder**, Zahar Editores, 1982, 166 p.
- OLIVEIRA, Marco Antonio. Notas sobre a crise do novo sindicalismo brasileiro. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 12, nº 1, 1998, p. 24-29.
- OLIVEIRA, Marcos Guedes. Apresentação: da Necessidade de Estudos Estadunidenses e Comparativos Brasil-EUA. In OLIVEIRA, Marcos Guedes (org.). **Brasil e EUA no novo milênio**. Recife: NEA/Ed. Universitária da UFPE, 2004, p. 9-13, 231 p.
- OLIVEIRA, Ribamar. Mudança incompleta. **O Estado de S. Paulo**, 27.07.06.
- OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory** 16, 1 (2006), 1-24. Disponível em fevereiro de 2006 em <http://www.clad.org.ve/congreso/olsen.pdf>

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, 201 p.

OLSON, Mancur. **The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities**, New Haven, Yale, 1982.

OLSON, Mancur. A Theory of the Incentives Facing Political Organizations – Neo-corporatism and the Hegemonic State. **International Political Science Review**, Vol. 7, nº 1, April 1986, p. 165-189.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Lobbying: models for regulation*. **OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency**. 7 – 8 June 2007, Château de la Muette, Paris. Paris: OECD, may 2007, 53 p.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT DIRECTORATE. **Legislation on Lobbying in Europe**. Expert Group on Conflict of Interest with a Special Session on *Lobbying: Enhancing Transparency and Accountability*, 6-8 June 2007, Paris, 35 p.

OSZLAK, Oscar. El Estado Irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas, **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 5, n. 11, Buenos Aires, 1988.

OSZLAK, Oscar. De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado. **Revista Nueva Sociedad**, Venezuela, n. 160, 1999.

OSZLAK, Oscar & O’DONNEL, Guillermo. **Estado y políticas estatales en América Latina hacia una estrategia de investigación**. Documento CEDES/ G. E. CLACSO, nº 4, Buenos Aires, 1976. E c

- PAIXÃO, Antonio Luiz & SANTOS, Maria Helena de Castro. O álcool combustível e a pecuária de corte – fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário. Texto apresentado no **X Encontro Anual da ANPOCS**, Grupo de Políticas Públicas, 21-24 de outubro, 1986. Disponível em junho de 2007 em [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_07/rbcs07\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_07/rbcs07_03.htm).
- PARSONS, Talcott. Conceito de poder político. In CARDOSO, F. H. e Martins, C. E., **Política e Sociedade**, São Paulo: Ed. Nacional, 1979, p. 21-27.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 161 p.
- PATEMAN, Carole. Political Culture, Political Structure and Political Change. **British Journal of Political Science**, Vol. 1, nº. 3, Jul., 1971, p. 291-305.
- PATTERSON, Kelly. The Political Firepower of the National Rifle Association. In CIGLER, Allan J. & LOOMIS, Burdet A. (orgs.) **Interest Group Politics**. Washington: Congressional Quarterly Press, 5th Edition, 1998, 422 p., p. 119-142.
- PATRÍCIO, Djalma. Poder, Grupos de Pressão e os Meios de Comunicação. Blumenau: Ed. da Furb, 1998, 213 p.
- PEIXOTO, Celina Vargas do Amaral. Coronelismo, Enxada e Voto. **O Globo**, 10 de fevereiro de 2000.
- PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans & KLEINNIJENHUIS, Jan. **Doing Research in Political Science – An Introduction to Comparative Methods and Statistics**. London: Sage, 1999, 368 p.
- PEREIRA, Paulo Trigo. A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neo-liberal? **Revista Análise Social**, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, nº 141-142 Volume XXXII, 1997. Disponível em <http://>

pascal.iseg.utl.pt/~ptrigo/docs/analSOC6.pdf em novembro de 2003.

- PEREIRA, Paulo Trigo. Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. In *A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas*, **Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política**. Lisboa: Editorial Bizâncio/Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa, 2001. Disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~ptrigo/docs/GruposPressao5.pdf> em março de 2006.
- PETERS, B. Guy. The Problem of Bureaucratic Government. **The Journal of Politics**, Vol. 43, nº 1. Feb., 1981, p. 56-82.
- PETERS, Bernard Guy. **The Politics of Bureaucracy**. London: Routledge, 5th Edition, 2001, 388 p.
- PETERS, B. Guy. **Comparative Politics: Theory and Methods**. New York: Palgrave, 1998, 262 p.
- PETERSEN, R. Eric. **Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals**, 109th Congress. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, March 23, 2006, 41 p. Disponível em julho de 2007 em <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33065.pdf>.
- PETERSON, John. Policy Networks. Institute for Advanced Studies. **Political Science Series** nº 90, Vienna, July 2003. Disponível em maio de 2007 em [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_90.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf)
- PETRACCA, Mark E. The Shifting Views of Interest Group Influence. **Vox Pop – Newsletter of Political Organization and Parties**, American Political Science Association, Vol. 10, Issue 2, 1992, p. 1-6.
- PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In I. Katznelson & H. V. Milner (Eds.), **Political Science: The State of the Discipline**. New York and Washington, D.C.: W.W. Norton & Co.

- and The American Political Science Association, 2002, p. 693-721.
- PIMENTA, Angela. O *lobby* se reinventa. **Exame**, 9 set 2007, p. 48-49.
- PINTO, Célia Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, nº 54, fev-2004, p. 97-113.
- POCHMAN, Marcio. **A sindicalização no emprego formal terceirizado no Estado de São Paulo**. SINDEEPRES, Campinas, ago 2007, 58 p. Disponível em [http://www.sindeepres.org.br/v01/index/pesquisa\\_02.pdf](http://www.sindeepres.org.br/v01/index/pesquisa_02.pdf)
- POLLOCK, Jr. James K. The Regulation of *Lobbying*. **The American Political Science Review**, Vol. 21, nº. 2., May, 1927, p. 335-341.
- POLSBY, Nelson W., How to Study Community Power: The Pluralist Alternative. **Journal of Politics**, vol. 22, nº 3, August 1960, p. 474-484.
- POPPER, Karl R. A lógica das ciências sociais. In: Popper, K.R. **Em busca de um mundo melhor**. Lisboa, Ed. Fragmentos, 1989. p. 71-85.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- PREWWITT, Kenneth & VERBA, Sidney. **An Introduction of American Government**. New York: Harper & Row, 3rd. Edition, 1979, 657 p.
- PRIEST, T. B., SYLVES, Richard T. & SCUDDER, David F. Corporate Advice: Large Corporations and Federal Advisory Committees. **Social Science Quarterly**, University of Texas Press, Vol. 65 Issue 1, March 1984, p. 100-111.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO – PNUD. **La Democracia en América Latina – Hacia una**

- democracia de ciudananas y ciudadanos.** Buenos Aires: PNUD, 2004, 255 p.
- PRZEWORSKI, Adam & TEUNE, Henry. **Logic of comparative social inquiry.** New York, Wiley, 1970.
- PUBLIC CITIZEN. **Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act.** Washington: Public Citizen, 2005, 18 p. Disponível em agosto de 2007 em <http://www.lobbycontrol.de/blog/download/OriginsofLDA.pdf>.
- PULGAR, Emilio Luque. **Del Capital Social a la Política: las capacidades públicas como articuladoras de las comunidades democráticas.** Universidad Complutense de Madrid. Tese de Doutorado. 2003, 407 p. Disponível em maio de 2007 em <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t26505.pdf>
- PUTNAM, Robert. **Bowling Alone: The Colapse and Revival of American Community.** New York: Simon & Schuster, 2000, 541 p.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2ª ed., 2000, 260 p.
- QUEIROZ, Antonio Augusto de. O movimento sindical e o Congresso Nacional. **Boletim do DIAP**, ano XV, nº 208, nov. 2007, p. 1.
- QUIRK, Barry. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. **Public Administration**, vol. 75, Autumn 1997, p. 569-586.
- RAGIN, Charles C. **The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies.** Berkeley-CA, University of California Press, 1987, 185 p.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro. Esboço de uma teoria geral da administração.** Rio de Janeiro: FGV, 2ª ed., 1983, 366 p.

- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 2ª ed., 1989, 209 p.
- RAMOS, Daniela Peixoto. **Comportamento Parlamentar e Grupos de Pressão: um Estudo de Caso da Reforma da Previdência (1995-1998)**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília – Instituto de Ciência Política. 2005, 229 p.
- RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In RAMOS, Murilo César & DOS SANTOS, Suzy (orgs.). **Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 19-48.
- RAPOPORT, Anatol. **Lutas, Jogos e Debates**. Brasília: Ed. UnB, 1980, 324 p.
- RAUCH, Jonathan. **Government's End: Why Washington Stopped Working**. New York: Public Affairs, 1999, 296 p.
- REIS, Bruno P. W. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, 1995, p. 417-457.
- REIS, Fábio Wanderley. Estado, Economia, Ética, Interesses: para a Construção Democrática no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro: IPEA, nº 1, jun. 1989, p. 33-56.
- RENNÓ, Lucio R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba:UFPR, nov. 2003, n.21, p.71-82.
- RENNÓ, Lucio. Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes. **BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Anpocs, nº 45, vol. 1, 1º sem. 1998, p. 71-92.

- RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 13, nº 1, Junho, 2007, p.74-96.
- RICHARDSON, Jeremy. Government, Interest Groups and Policy Change. **Political Studies**, vol. 48, 2000, p. 1006-1025.
- RIGGS, Fred W. **Administração nos países em desenvolvimento: a teoria de sociedade prismática**. Rio de Janeiro: FGV, 1968, 509 p.
- ROBINS, Suzanne & TSVETOVAT, Maksim. **The Structure of Interest Group Networks: A First Cut Using PAC Contribution Data**. Center for Social Complexity – George Mason University, 2006, 20 p. Disponível em julho de 2007 em [http://www.css.gmu.edu/maksim/page1/files/Robbins\\_Tsvetovat\\_MW06.pdf](http://www.css.gmu.edu/maksim/page1/files/Robbins_Tsvetovat_MW06.pdf)
- ROCHA, Marcelo. Funcionária e lobista. **Correio Braziliense**, 7 mai 2006, p. 2.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. **Introdução aos Modelos de Intermediação de Interesses: Pluralismo e Corporativismo em Perspectiva**. Campinas: Unicamp, 1995, 39 p.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. **Destino do Sindicalismo**. São Paulo: EDUSP, 1999, 335 p.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na Classe Política Brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2006, 181 p.
- RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Desenvolvimento nas Ações Políticas da Sociedade Civil dentro e Fora do Congresso Nacional**. Estudo CONLEG. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, 14 p.
- ROMERO, Jorge Javier. Estudo introductorio – los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanias. In: DiMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. (compiladores), **El Nuevo**

**Institucionalismo en el Análisis Organizacional.** México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 7-29.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Was Mancur a Maoist? An Essay on Kleptocracy and Political Stability. **Economics & Politics**, Vol. 15, July 2003, p. 163-180.

ROSENTHAL, Alan. *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*. Washington, DC, CQ Press, 1993, 242 p.

ROURKE, Francis E. **Bureaucracy, Politics and Public Policy**. Little, Brown and Company: Boston, 1976, 2nd Edition, 208 p.

ROYO, Sebastián. **Still the Century of Corporatism? Corporatism in Southern Europe. Spain and Portugal in Comparative Perspective**. Center for European Studies Working Paper Series 75. January 2001. Disponível em novembro de 2006 em <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Royo75.pdf>

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, ano 48, nº 3, set-dez 1997, -. 135-152.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas e Políticas Públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos**. Brasília: Universidade de Brasília, mimeo, s/d.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra. T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, nº 12, 1995.

SACHS, Richard C. **Lobby Act Reform**. The Library of Congress. Congressional Research Service. Issue Brief nº IB75034. March 1981, 10 p.

SALISBURY, Robert H. Interest Representation: The Dominance of Institutions. **The American Political Science Review**, Vol. 78, nº 1. (Mar., 1984), p. 64-76.

- SAMUELS, David. **Ambassadors of the State: Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge University Press, 2003, 20 p.
- SANTANA, Marco Aurélio. O “Novo” e o “Velho” Sindicalismo: análise de um debate. **Revista de Sociologia e Política da UFPR**, Curitiba, nº 10/11, 1998, p. 19-35.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- SANTOS, Luiz Alberto dos & CARDOSO, Regina Luna Santos. Corrupção, nepotismo e gestão predatória: um estudo do caso brasileiro e alternativas para seu enfrentamento. **XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública**, Santiago-Chile, 2005. Disponível em maio de 2007 em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052003.pdf>.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Controle social e a transparência da administração pública brasileira. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid**, España, 2 – 5 Nov. 2004. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, 2004. Disponível em maio de 2007 em <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fControleSocialtransparencia.pdf>.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 de outubro de 2005. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, 2005. 19 p. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052523.pdf>

- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 40, nº 3, 1997, p. 335-376.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. **DADOS – Revista de Ciências Sociais** vol. 44, nº4, Rio de Janeiro, 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**, Campus: Rio de Janeiro, 1979.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993, 148 p.
- SATO, Adhemar Kyotoshi; BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; CHAGAS, Ana Maria Resende & THEODORO, Mário L. **Os Conselhos de Política Social – Algumas Conclusões e Resultados**. Brasília: IPEA, Políticas Sociais – políticas sociais – Acompanhamento e Análise nº 6, fev. 2003.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semisovereign People: a Realist view of Democracy in America**. Wadsworth/Thomson Learning, 1975, 143 p.
- SCHLOZMAN, Kay Lehman & TIERNEY, John T. **Organized Interests and American Democracy**. New York: Harper & Row, 1986.
- SCHMIDT, Benicio Viero. O Estado, a nova esquerda e o neocorporativismo. In: **Seminário Internacional de Ciência Política**, 2001, Porto Alegre, 2001. Disponível em maio de 2007 em <http://www.anped.org.br/reunioes/24/te11.doc>
- SCHMITTER, Philippe C. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1971, 499 p.

- SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **The Review of Politics**, Vol. 36, nº 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World., Jan., 1974, p. 85-131.
- SCHNEIDER, Anne & INGRAM, Helene. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, nº 87, 1993, p. 334-47.
- SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**, vol. 119, nº 1, p. 9-44, jan-abr 1995.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: HarperPerennial, Third edition, 1950, 431 p.
- SCHWARZTMAN, Simon. Da responsabilidade pública dos governantes: paradoxos e perspectivas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 1976, nº 12, p. 5-21.
- SEMERARO, Giovanni. Sociedade de massas, sociedade civil e subjetividade. Texto apresentado no Congresso Internacional: “Antonio Gramsci: da un secolo all’altro”, organizado pela International Gramsci Society, no Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Nápoles, 16-18 out. 1997. Disponível em novembro de 2007 em <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=322>.
- SHAMES, Shauna L. & WEINER, Greg. Raising Money, Raising Hackles: Analyzing Interest Group Response to Supreme Court Decisions through Direct Mail Solicitations. Georgetown University, **Southern Political Science Association annual meeting**, Atlanta, January 5-7, 2006. Disponível em maio de 2007 em [http://www.gov.harvard.edu/student/shames/Shames\\_Weiner\\_Southern\\_Conf\\_2006\\_Paper.pdf](http://www.gov.harvard.edu/student/shames/Shames_Weiner_Southern_Conf_2006_Paper.pdf).
- SHEN, Ce & WILLIAMSON, John B. Corruption, Democracy, Economic Freedom, and State Strength: a Cross-national Analy-

sis. **International Journal of Comparative Sociology**, Vol nº 46, nº 4, 2005, p. 327-3455.

SHEPHERD, Geoffrey. **The fight against corruption in Latin America and the Caribbean: A World Bank view**. November, 1998. Disponível em maio de 2005 em <http://www.clad.org.ve/shepherd.html>.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da & QUEIROZ, Antonio Augusto de. Relações institucionais e governamentais às claras. **Boletim do DIAP**, dezembro de 2006. Disponível em <http://diap.ps5.com.br/content,0,0,77924,0,0.html>.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia Política da Corrupção: o Escândalo do Orçamento**. Relatório de Pesquisa nº 3/1995. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1005, 101 p. Disponível em <http://www.eaespgovsp.br/App-Data/GVPesquisa/Rel03-95.pdf>

SIMPSON, David. **Pressure Groups**. London: Hodder & Stoughton, 1999.

SKOK, James E. Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration. **Public Administration Review**, Washington, D.C., vol. 55, Jul.-Aug. 1995, p. 325-332.

SMITH, Richard A. Interest Group Influence in the U.S. Congress. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 20, nº 1, Feb. 1995, p. 89-139.

SOARES, Luiz Eduardo. A racionalidade do “politicamente correto” ou: Weber errou porque estava certo. p 325-344 In: SOUZA, Jessé (org). **A Atualidade de Max Weber**. Brasília: Ed. UnB. 2000, 394 p.

SOUZA SANTOS, Boaventura & AVRITZER. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (org.). **Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 678 p., p. 39-78.

- SOUZA, Renato Santos de. **O funcionalismo sistêmico nas Teorias Social e Organizacional: evolução e crítica.** Disponível em <http://read.adm.ufrgs.br/read19/artigo/artigo1.PDF>, novembro, 2003.
- SPECK, Bruno W. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD, 2006, 271 p., p. 153-158.
- STARK, David. **Bending the bars of the iron cage: bureaucratization and informalization in capitalism and socialism.** The Helen Kellogg Institute of International Studies. University of Notre Dame. Working paper # 126. August 1989.
- STEPAN, Alfred. **Estado, Corporativismo e Autoritarismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, 375 p.
- STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. In: STIGLER, George J. (ed.) **Chicago Studies in Political Economy.** Chicago: The University of Chicago Press, 1988, p. 209-233.
- STINCHCOMBE, Arthur L. **La Construcción de Teorías Sociales. Cap. 2 - La lógica de la inferência científica.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1970.
- STORCK, Vera Sueli. A Reforma Administrativa do Governo Collor. **Revista de Administração,** São Paulo, FGV, v. 27, n<sup>o</sup> 3, p. 66-77, jul-set 1992. p. 70.
- TAFNER, Paulo. **Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-eleitoral Brasileiro.** Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n<sup>o</sup> 450, dezembro de 2006, 36 p.
- TAKAGI, Maya. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas.** São Paulo: FAPESP/ AnnaBlume, 2004, 146 p.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme e ROZENBURG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública,** vol. 31, n<sup>o</sup> 4, jul-ago 1997, p. 101-125.

- THOMAS, Clive (ed.) **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004, 523 p.
- THOMAS, Clive S. Interest Group Regulation across the United States: Rationale, Development and Consequences. **Parliamentary Affairs**, vol. 51, nº 4, oct. 1998, p. 500-515.
- THOMAS, Clive S. Interest Group Studies: Some Reflections on the Past Fifty Years. **VoxPop Newsletter of Political Organization and Parties**, American Political Science Association, Vol. 26, Issue 1, Summer 2007.
- TILLY, Charles. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007, 234 p.
- TIERNEY, John. Organized Interests and Nation's Capital. In Petracca, Mark (org.). **The Politics of Interests: Interest Groups Transformed**. Boulder, Colorado. Westview Press, 1992.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. In JEFFERSON, Thomas et alii. **Escritos Políticos**. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 2ª Ed., 1979, p. 184-317.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **De La Democratie en Amerique I**, 1835, Disponível em dezembro de 2006 em [http://classiques.uqac.ca/classiques/De\\_tocqueville\\_alexis/democratie\\_1/democratie\\_t1\\_2.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_2.pdf).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Report 2003 – Special Focus: access to information**. London: Profile Books, 2003, 326 p.
- TRIPATHI, Micky, ANSOLABEHHERE, Stephen & SNYDER JR., James M. "Are PAC Contributions and Lobbying Linked? New Evidence from the 1995 Lobby Disclosure Act. **Business and Politics**, Vol. 4 : Iss. 2, Article 2, August, 2002. Disponível em maio de 2007 em <http://www.bepress.com/bap/vol4/iss2/art2>
- TRUMAN, David B. **The Governmental Process**. New York: Knopf, 1951, 544 p.

- UDEHN, Lars. **The Limits of Public Choice**. New York: Routledge, 1996.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Management and Development Management. **Civil Participation and Pro-poor Budgeting**. United Nations: New York, 2005.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **World Public Sector Report 2005 – Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance**. United Nations: New York, 2005, 123 p.
- UNITED NATIONS. **Human Development Report 2007/2008**. Disponível em novembro de 2007 em <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008>.
- UNITED STATES OF AMERICA. Office of Personnel Management. **Biography of an Ideal: A History of the Federal Civil Service**. Washington, DC: OPM, 323 p. Disponível em julho de 2007 em <http://www.opm.gov/BiographyofAnIdeal/docs/TextOnlyVersion.pdf>.
- UNITED STATES OF AMERICA. **Office of Personnel Management. Federal Civilian Workforce Statistics – The Fact Book 2005 Edition**. Washington, DC: OPM, February 2006, 323 p. Disponível em julho de 2007 em <http://www.opm.gov/BiographyofAnIdeal/docs/TextOnlyVersion.pdf>.
- UNITED STATES OF AMERICA. U. S. *House* of Representatives. Committee on Government Report. **Policy and Supporting Positions – 108th Congress, 2nd Session**, November, 2004, 234 p. Disponível em julho de 2007 em [http://www.gpoaccess.gov/plumbook/2004/2004\\_plum\\_book.pdf](http://www.gpoaccess.gov/plumbook/2004/2004_plum_book.pdf).
- UNITED STATES OF AMERICA. **The Federal Election Commission**. Federal Election Campaigning Law. Washington: Federal Election Commission, October 2005, 234 p.
- UNITED STATES OF AMERICA. United States General Accounting Office. **Report to Congressional Requesters – Federal Ad-**

**visory Committees.** Washington: GAO, GAO-04-328, April 2004, 149 p.

VARGAS, Getúlio. **O Estado Novo e suas realizações.** Rio de Janeiro: Serviço de Divulgação da Presidência da República, abril de 1938, 48 p.

VEIGA, José Eli da. **Economia Política da Emergente Transição Agroambiental: o caso dos EUA.** Relatório de Pesquisa. Universidade de São Paulo/FEA, fevereiro de 1996. Disponível em junho de 2007 em <http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/outrostrabalhos/00.htm>.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.** Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa n<sup>o</sup> 5, 1988, 44 p.

VIANNA, Luiz Werneck. **O Estado Novo do PT.** Julho de 2007. Disponível em agosto de 2007 em [http://www.lainsignia.org/2007/julio/ibe\\_007.htm](http://www.lainsignia.org/2007/julio/ibe_007.htm).

VIANNA, Maria Lúcia T Werneck. **Lobismo, um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil.** Texto de discussão n<sup>o</sup> 25, CEPP – Rio de Janeiro-RJ.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2001, 5<sup>a</sup> ed.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Sociedade Civil no Espaço Público Democrático.** Revista Direito, Estado e Sociedade n<sup>o</sup> 11, 2000. Disponível em [http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depoto/direito/revista/online/rev11\\_liszt.html](http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depoto/direito/revista/online/rev11_liszt.html) em novembro de 2005.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão et alii. **O Setor Cultural de Porto Alegre: formação e característica a partir da teoria institucional.** Disponível em <http://read.adm.ufrgs.br/read21/artigo/artigo2.htm> em julho de 2003.

VIGNA, Edécio. **A Bancada Ruralista 2003-2007.** Brasília: INESC, maio de 2003, 11 p.

- VOGEL, Luiz Henrique. **As Frentes Parlamentares e a Cultura Política em Defesa dos Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, abril 2005, 19 p.
- WACQUANT, L. J. C. & CALHOUN, C. J. Interesse, racionalidade e cultura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 15, 1991.
- WALKER, Jack L. The Origins and Maintenance of Interest Groups in America. **The American Political Science Review**, Vol. 77, nº. 2., Jun., 1983, p. 390-406.
- WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 5ª ed., 1982.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 5ª ed., 1987, 233 p.
- WEBER, Max. Parlamento e Governo numa Alemanha Re-construída. In **Os Economistas –Max Weber, Textos Seleccionados**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1997, 192 p., p. 21-118.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Vol. 1, 4ª ed., 1999, 464 p.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Unb, Vol. 2, 1999, 584 p.
- WEED, Mike. Towards a model of cross-sectoral policy development in leisure: the case of sport and tourism. **Leisure Studies** nº 20, 2001, p. 125–141. Disponível em maio de 2007 em <http://www.trip-eastmidlands.org.uk/pdf/Policy%20Development%20in%20Leisure.pdf>.
- WEST, Darrell M. & LOOMIS, Burdett A. **The Sound of Money – How Political Interests Get What They Want**. New York: Norton, 1999, 291 p.
- WILLIAMSON, Peter. **Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion**. New York: Cambridge University Press, 1985.

- WILLIAMSON, Peter F. Corporatism and Neocorporatist Theory. In THOMAS, Clive (ed.) **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004, 523 p., p. 48-52.
- WILLMORE, Larry. Civil Society Organizations, Participation and Budgeting. In: UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Management and Development Management. **Civil Participation and Pro-poor Budgeting**. United Nations: New York, 2005, p. 19-34.
- WILSON, Frank L. Review: Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach. **Comparative Politics**, Vol. 16, nº 1. (Oct., 1983), p. 105-123.
- WILSON, Graham. American Interest Groups in Comparative Perspective. In Petracca, Mark (org.). **The Politics of Interests: Interest Groups Transformed**. Boulder, Colorado. Westview Press, 1992.
- WILSON, James Q. The Rise of the Bureaucratic State. **The Public Interest** vol. 77, nº 103, 1975.
- WILSON, James Q. **Bureaucracy – What Government Agencies Do and Why They Do It**. Basic Books, 1989.
- WILSON, Woodrow. **O Estudo da Administração**. Rio de Janeiro, FGV, Cadernos de Administração Pública, 1955, 35 p.
- WINDEN, Frans Van. Interest Group Behavior and Influence. In ROWLEY, Charles & SCHNEIDER, Fredrich (eds.). 2003. **Encyclopedia of Public Choice**. London Kluwer Academic Publishers. Disponível em dezembro de 2005 em <http://www1.fee.uva.nl/creed/pople/fvwinden.htm>
- WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard W. **Bureaucratic Dynamics: the Role of Bureaucracy in a Democracy**. Boulder: Westview Press, 1994, 190 p.

- WORLD BANK. **Brazil: Equitable, competitive, sustainable – Contributions for Debate**. Washington, DC: World Bank, 2003, 655 p.
- WRIGHT, John R. PACs, Contributions, and Roll Calls: An Organizational Perspective. **The American Political Science Review**, Vol. 79, nº. 2, Jun., 1985, p. 400-414.
- WRIGHT, John R. PAC Contributions, Lobbying, and Representation. **The Journal of Politics**, Vol. 51, Nº 3, Aug., 1989, p. 713-729
- WRIGHT, John R. **Interest Groups & Congress – Lobbying, Contributions and Influence**. Allyn and Bacon, 1996, 214 p.
- ZABLOTSKY, Edgardo Enrique. **A Bentley's Approach to Public Policy. Some Empirical Support**. Buenos Aires: Center for Macroeconomic Studies of Argentina, Working Paper nº 83, Junio 1992, 55 p. Disponível em março de 2007 em <http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/83.pdf>.
- ZAULI, Eduardo Meira. **Grupos de Interesse e Ação Coletiva: uma crítica formal a Mancur Olson**. Vanguarda Econômica, Belo Horizonte, v. III, nº 3, p. 87-101, 1995.
- ZELLER, Belle. American Government and Politics: The Federal Regulation of *Lobbying* Act. **The American Political Science Review**, Vol. 42, nº. 2. (Apr., 1948), p. 239-271.

## 12. ANEXOS

**Tabela 51 – Técnicas empregadas por Grupos de Interesse – EUA (1983)**

	Técnica	% de Organizações que usam a técnica	% de organizações para as quais a técnica consome mais tempo e recursos
1.	Testemunho em audiências públicas	99	27
2.	Contato direto com oficiais governamentais para apresentar seus pontos de vista	98	36
3.	Engajamento em contatos informais com oficiais (convenções, almoços, etc.)	95	10
4.	Apresentar resultados de pesquisas ou informações técnicas	92	27
5.	Enviar cartas para membros da organização para informar sobre suas atividades	92	12
6.	Participar de coalizões com outras organizações	90	20
7.	Tentar influenciar a implementação de políticas	86	17
8.	Contatar com pessoas da imprensa e da mídia	86	10
9.	Consultas com oficiais governamentais para planejar estratégias legislativas	85	19

10.	Ajudar a elaborar propostas legislativas	85	12
11.	Orientar campanhas de envios de cartas ou telegramas	84	10
12.	Influenciar a agenda governamental levantando novos assuntos e chamando atenção para problemas previamente ignorados	84	20
13.	Montar esforços de <i>grassroots lobbying</i>	80	26
14.	Manter contatos de constituintes influentes com gabinetes parlamentares	80	6
15.	Ajudar a elaborar propostas de regulamentos, regras ou diretrizes	78	7
16.	Participar em comissões ou comitês de assessoramento	76	4
17.	Alertar membros do congresso sobre os efeitos de uma proposta legislativa em seus distritos eleitorais	75	14
18.	Apresentar demandas ou reclamações ou participar de outras disputas	72	4
19.	Fazer contribuições financeiras para campanhas eleitorais	58	8
20.	Fazer favores para oficiais que precisem de assistência	56	2
21.	Tentar influenciar indicações para cargos públicos	53	0
22.	Divulgar registros de votos de candidatos a cargos eletivos	44	2
23.	Participar em campanhas de arrecadação de fundos para a organização	44	5
24.	Publicar anúncios na mídia sobre posições em temas	31	2

25.	Contribuir com trabalho ou pessoal para campanhas eleitorais	24	2
26.	Apoiar publicamente candidatos a cargos	22	0
27.	Participar em protestos ou demonstrações	20	1

Fonte: Schlozman e Tierney (1986:150), *Washington Representatives Survey*.

**Tabela 52 – Percentual de Grupos de Interesse Envolvidos em Atividades Específicas- EUA**

Técnica	Regular- mente	Ocasional- mente	Nunca	N
<i>Inside lobbying</i>				
Contatos pessoais com o Congresso	96	4	0	50
Testemunho em audiências públicas no Congresso	70	30	0	50
Apresentar resultados de pesquisas ao Governo	68	32	0	50
Contato direto com oficiais governamentais	67	33	0	49
Contribuir para campanhas eleitorais	54	10	36	50
Testemunho em audiências públicas promovidas por agências governamentais	39	49	12	49
Participar de <i>public advisory boards</i>	27	52	21	48
Participar de disputas judiciais sobre políticas	22	51	27	49
<i>Outside lobbying</i>				
Contatar com pessoas da imprensa e da mídia	76	22	2	50
Mobilizar membros do grupo	56	38	6	50
Organizar campanhas de envios de cartas ou telegramas	54	36	10	50
Apresentar pesquisas para a mídia	49	49	2	49
Conceder entrevistas coletivas ( <i>press conferences</i> )	29	50	21	48
Divulgar registros de votos de candidatos a cargos eletivos	24	4	72	50
Apoiar publicamente candidatos a cargos	22	2	76	50
Participar de protestos	10	22	68	50

Realizar pesquisas de opinião sobre assuntos de políticas públicas	8	22	64	50
Publicar anúncios na mídia sobre posições em temas	6	46	48	50
Contratar empresas de relações públicas	4	32	62	50
Ceder pessoal para trabalhar em campanhas eleitorais	4	4	92	49
Manutenção organizacional				
Participar de coalizões com outros grupos	80	18	2	50
Enviar cartas para membros do grupo ( <i>grassroots</i> )	72	4	24	50
Realizar pesquisas de opinião com membros do grupo sobre assuntos de políticas públicas	40	24	36	43
Arrecadar recurso por meio de correspondências	24	8	38	49
Publicar anúncios na mídia para <i>atrair</i> novos membros	6	26	68	50

Fonte: Kolman (1998:35).

### **Tabela 53 – Conferências Nacionais inauguradas pelo Poder Executivo Federal – Brasil – 2003-2006**

1ª Conferência Nacional das Cidades
1ª Conferência Nacional Infantojuvenil do Meio Ambiente
1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente
1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude
1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa;
1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca
1ª Conferência Brasileira sobre APL – Arranjos Produtivos Locais

1ª Conferência Nacional do Esporte
1ª Conferência Nacional da Cultura
1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas
1ª Conferência Nacional de Economia Solidária e
1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República

**Tabela 54 – Conselhos e comissões com a participação da sociedade civil no Governo Federal – Brasil – 2007**

ÓRGÃO	VINCULAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	FUNÇÃO
Câmara de Saúde Suplementar – CSS da ANS	Ministério da Saúde/ Agência Nacional de Saúde Suplementar	2000	Consultiva
Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia	Ministério da Ciência e Tecnologia	2007	Consultiva e Deliberativa
Comissão de Ética Pública	Presidente da República	1999	Consultiva e Deliberativa
Comissão de Gestão de Florestas Públicas	Ministério do Meio Ambiente/Serviço Florestal Brasileiro	2006	Consultiva
Comissão Especial de Recursos	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1990	Deliberativa
Comissão Nacional de Alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação	2003	Consultiva
Comissão Nacional de Cartografia	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1994	Consultiva
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2006	Consultiva

Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	2003	Consultiva
Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC)	Ministério da Cultura	1991	Consultiva
Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CNTNBio)	Ministério da Ciência e Tecnologia	2001	Consultiva e Deliberativa
Comissão Nacional de Biodiversidade	Ministério do Meio Ambiente	2003	Consultiva
Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI.	Ministério da Justiça	2003	Consultiva
Comissão Nacional de População e Desenvolvimento	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1995	Consultiva
Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espectáculos Esportivos - CONSEGUE	Ministério do Esporte	2004	Consultiva
Comissão Representativa de Valorização do Idoso	Ministério da Previdência Social	2006	Consultiva
Comitê Brasileiro de Nomenclatura	Ministério da Fazenda	1966	Deliberativa
Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande	Conselho Nacional de Recursos Hídricos/ MMA	2003	Consultiva e Deliberativa
Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIbr	Ministério da Ciência e Tecnologia	2003	Consultiva e Deliberativa
Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual	Ministério da Cultura	2006	Consultiva e Deliberativa
Conselho Administrativo da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno	Ministério da Integração Nacional	1998	Deliberativa

Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações	Agência Nacional de Telecomunicações/ Ministério das Comunicações	1997	Consultiva
Conselho Consultivo do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE	Ministério do Trabalho e Emprego	2003	Consultiva
Conselho Consultivo da ANVISA	Ministério da Saúde/ Anvisa	1999	Consultiva
Conselho Curador da Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego/ Fundacentro	1966	Consultiva e Deliberativa
Conselho Curador do Banco da Terra	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2000	Consultiva e Deliberativa
Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social	Ministério das Cidades	1994	Deliberativa
Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	Ministério do Trabalho e Emprego	1990	Consultiva e Deliberativa
Conselho das Cidades	Ministério das Cidades	2003	Consultiva e Deliberativa
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	1964	Consultiva
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Presidência da República	2003	Consultiva
Conselho de Gestão da Previdência Complementar	Ministério da Previdência Social	1978	Consultiva e Deliberativa
Conselho de Gestão do Patrimônio Genético	Ministério do Meio Ambiente	2001	Consultiva e Deliberativa
Conselho de Recursos da Previdência Social	Ministério da Previdência Social	1966	Deliberativa
Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional	Ministério da Fazenda	1985	Deliberativa

Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização	Ministério da Fazenda	1966	Deliberativa
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	Controladoria-Geral da União/Presidência da República	2003	Consultiva
Conselho Deliberativo da Política do Café	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1996	Consultiva e Deliberativa
Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia	Ministério da Integração Nacional/SUDAM	2007	Consultiva e Deliberativa
Conselho Deliberativo da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste	Ministério da Integração Nacional/SUDENE	2007	Consultiva e Deliberativa
Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste	Ministério da Integração Nacional	1989	Consultiva e Deliberativa
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Ministério do Trabalho e Emprego	1990	Consultiva e Deliberativa
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	2000	Consultiva e Deliberativa
Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	Ministério da Justiça	1995	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional Antidrogas	Gabinete de Segurança Institucional/Presidência da República	2000	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional da Amazônia Legal	Ministério do Meio Ambiente	1993	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca/Presidência da República	2003	Consultiva
Conselho Nacional de Arquivos	Arquivo Nacional/Casa Civil/PR	1991	Consultiva

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1993	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia	1996	Deliberativa
Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	2001	Consultiva
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	Presidência da República	2005	Consultiva
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2003	Consultiva
Conselho Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego	2003	Consultiva
Conselho Nacional de Educação	Ministério da Educação	1961	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Imigração	Ministério do Trabalho e Emprego	1980	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Informática e Automação	Ministério da Ciência e Tecnologia	1984	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Juventude	Secretaria-Geral da Presidência da República	2005	Consultiva
Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1973	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Política Agrícola	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1991	Consultiva
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Ministério da Justiça	1984	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)	Ministério da Cultura	1990	Consultiva
Conselho Nacional de Política Energética	Presidência da República	2002	Consultiva e Deliberativa

Conselho Nacional de Política Fazendária	Ministério da Fazenda	1965	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Previdência Social	Ministério da Previdência Social	1991	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República	2003	Consultiva
Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	2002	Consultiva
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente	1997	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	1937	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional	Presidência da República	2003	Consultiva
Conselho Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	2003	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional do Esporte	Ministério do Esporte	1998	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	1981	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	1923	Consultiva
Conselho Nacional do Turismo	Ministério do Turismo	2001	Consultiva
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	1991	Consultiva e Deliberativa
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República.	1985	Consultiva

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	1999	Consultiva
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	2002	Consultiva
Conselho Superior de Cinema	Casa Civil da Presidência da República	2001	Consultiva e Deliberativa
Conselhos de Gestão da ANTT e ANTAQ	Ministério dos Transportes	2001	Consultiva
Fórum Nacional da Previdência Social	Ministério da Previdência Social	2007	Consultiva
Fórum Nacional do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	2003	Consultiva

Fonte: Presidência da República. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais.

**Tabela 55 – Organizações com Participação em Conselhos do Governo Federal por quantidade de órgãos em que participa classificadas por área de atuação – Brasil – 2007**

Entidades da Sociedade Civil	Quantidade de Conselhos	Classificação
Confederação Nacional da Indústria – CNI	13	Patronal/Empresarial
Central Única dos Trabalhadores – CUT	13	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG	12	Campo e Ambientalistas
Força Sindical	11	Sindical Urbano
Confederação Nacional do Comércio – CNC	11	Patronal/Empresarial
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB	8	Religiosos
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA	8	Campo e Ambientalistas
Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB	7	Campo e Ambientalistas
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC	6	Educacionais
Ordem dos Advogados do Brasil – OAB	6	Entidades de Classe
Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF	6	Patronal/Empresarial
Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT	6	Sindical Urbano
Confederação Nacional do Transporte – CNT	5	Patronal/Empresarial
União Brasileira de Cegos – UBC	4	Defesa de Direitos
Social Democracia Sindical – SDS	4	Sindical Urbano
Pastoral da Criança	4	Defesa de Direitos
Federação dos Trab. na Agricultura Familiar da Região Sul – FETRAF	4	Campo e Ambientalistas
Coordenação das Org. Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB	4	Defesa de Direitos
Conselho Federal de Serviço Social – CFESS	4	Entidades de Classe
Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – ABONG	4	Defesa de Direitos

União Nacional dos Estudantes – UNE	3	Educacionais
Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	3	Defesa de Direitos
Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas – COBAP	3	Sindical Urbano
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB	3	Sindical Urbano
Cáritas Brasileira	3	Religiosos
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES	3	Campo e Ambientalistas
Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	3	Defesa de Direitos
WARÃ – Instituto Indígena Brasileiro	2	Defesa de Direitos
União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES	2	Educacionais
Serviço Social do Comércio de São Paulo – SESC/SP	2	Patronal/Empresarial
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE	2	Patronal/Empresarial
Movimento Nacional dos Pescadores – MONAPE	2	Campo e Ambientalistas
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Ruas – MNMMR	2	Defesa de Direitos
Liga Brasileira de Lésbicas – LBL	2	Defesa de Direitos
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC	2	Populares Urbanos
Instituto Ayrton Senna	2	Defesa de Direitos
Grupo de Trabalho Amazônico – GTA	2	Campo e Ambientalistas
Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE	2	Defesa de Direitos
Grupo Arco-Íris de Conscientização Homossexual	2	Defesa de Direitos
Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e Adolescente	2	Defesa de Direitos
Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos – FENATRAD	2	Sindical Urbano

Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi – FENASP	2	Defesa de Direitos
Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – Fenaseg	2	Patronal/Empresarial
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN	2	Patronal/Empresarial
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP	2	Patronal/Empresarial
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG	2	Patronal/Empresarial
Federação das Associações de Renais e Transplantados do Brasil – FARBRA	2	Defesa de Direitos
Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN	2	Patronal/Empresarial
Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares	2	Entidades de Classe
Conselho Nacional de Igrejas Cristãs – CONIC	2	Religiosos
Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil – CAPOIB	2	Defesa de Direitos
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS	2	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	2	Educacionais
Confederação Nacional de Municípios – CNM	2	Outros
Central de Movimentos Populares – CMP	2	Populares Urbanos
Central Autônoma de Trabalhadores – CAT	2	Sindical Urbano
Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC	2	Patronal/Empresarial
Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA	2	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Ostomizados – ABRASO	2	Defesa de Direitos
Associação Brasileira de Educação – ABE	2	Educacionais

Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – ABRUC	2	Educacionais
Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON	2	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – Abimaq	2	Patronal/Empresarial
Articulação do Semiárido – ASA	2	Campo e Ambientalistas
Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras – AMNB	2	Defesa de Direitos
Agentes de Pastoral Negros do Brasil – APNs	2	Defesa de Direitos
Academia Brasileira de Ciências – ABC	2	Educacionais
Visão Mundial	1	Defesa de Direitos
Vida Brasil	1	Defesa de Direitos
Universidade Federal do Ceará	1	Educacionais
Universidade Federal de Pernambuco	1	Educacionais
União Norte Brasileira das Igrejas Adventistas do Sétimo Dia	1	Religiosos
União Nacional por Moradia Popular – UNMP	1	Populares Urbanos
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME	1	Educacionais
União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES	1	Campo e Ambientalistas
União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil	1	Campo e Ambientalistas
União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária – UNISOL	1	Populares Urbanos
União dos Escoteiros do Brasil	1	Populares Urbanos
União de Negros pela Igualdade – UNEGRO	1	Defesa de Direitos
União Brasileira dos promotores de Feira – UBRAFE	1	Patronal/Empresarial
União Brasileira de Mulheres – UBM	1	Defesa de Direitos
União Brasileira de Escritores – UBE	1	Educacionais

União Brasileira de Educação e Ensino	1	Educacionais
Sociedade Rural Brasileira – SRB	1	Campo e Ambientalistas
Sociedade Brasileira de Medicina Física e Reabilitação	1	Entidades de Classe
Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia	1	Entidades de Classe
Sociedade Brasileira de Administração e Proteção de Direitos Internacionais – SOCIMPRO	1	Defesa de Direitos
Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas – Sintap	1	Sindical Urbano
Sindicato Nacional dos Escritores de Livros – SNEL	1	Sindical Urbano
Sindicato Nacional das Empr. Aeroviárias – SNEA	1	Patronal/Empresarial
Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Força Sindical	1	Sindical Urbano
Sindicato Nacional das Empresas de Medicina de Grupo – SINAMGE	1	Sindical Urbano
Sindicato Metalúrgicos Osasco	1	Sindical Urbano
Sindicato dos Médicos do DF	1	Sindical Urbano
Sindicato dos Bancários São Paulo	1	Sindical Urbano
Sindicato dos Artistas Plásticos do Estado de São Paulo – SINAPESP	1	Sindical Urbano
Sindicato dos Armadores de Navegação Interior dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul – SINDARSUL	1	Sindical Urbano
Serviço Social do Comércio – SESC	1	Patronal/Empresarial
Serviço Social da Indústria do Pará – SESI/PA	1	Patronal/Empresarial
Serviço Social da Indústria – SESI	1	Patronal/Empresarial
Serviço Nacional do Comércio – SENAC	1	Patronal/Empresarial
Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais – SASOP	1	Campo e Ambientalistas

Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas	1	Patronal/Empresarial
Secretaria Nacional da Marcha Mundial de Mulheres	1	Defesa de Direitos
Rocinha XXI	1	Defesa de Direitos
Rede Nacional de Organizações de Juventude – RENAJU	1	Defesa de Direitos
Rede Mulheres Economia	1	Defesa de Direitos
Rede Feminista de Saúde	1	Defesa de Direitos
Rede de Juventude pelo Meio Ambiente – REJUMA	1	Defesa de Direitos
Rede de Jovens do Nordeste	1	Defesa de Direitos
Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares	1	Populares Urbanos
Rede de Escritoras Brasileiras – REBRA	1	Defesa de Direitos
Rede Cerrado	1	Campo e Ambientalistas
Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária	1	Populares Urbanos
Projeto Casulo	1	Defesa de Direitos
Projeto Aprendiz	1	Defesa de Direitos
Pastoral da Juventude	1	Defesa de Direitos
Organização Nacional de Trabalhadores	1	Sindical Urbano
Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes de Desporto – ONED	1	Patronal/Empresarial
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco	1	Educacionais
Organização Brasileira da Juventude – OBJ	1	Defesa de Direitos
Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos – ONEDEF	1	Defesa de Direitos
ONG Novos Curupiras	1	Defesa de Direitos
Ong Humanos Direitos	1	Defesa de Direitos
Oca Brasil	1	Campo e Ambientalistas
Observatório de Políticas Públicas Paraná	1	Outros

Observatório da Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais –UFMG e Observatório Jovem da Universidade Federal Fluminense – UFF	1	Educacionais
Obras Assistenciais Centro Espírita Irmão Jorge	1	Religiosos
Obra Social Santa Isabel – OSSI	1	Defesa de Direitos
Nestlé	1	Patronal/Empresarial
Movimento Viva Rio	1	Defesa de Direitos
Movimento Nacional Quilombolas	1	Defesa de Direitos
Movimento Nacional de Luta pela Moradia	1	Populares Urbanos
Movimento Nacional de Luta Contra a Aids	1	Defesa de Direitos
Movimento Nacional de Direitos Humanos	1	Defesa de Direitos
Movimento Nacional de Catadores	1	Populares Urbanos
Movimento Nacional da Micro e Pequena Empresa – MONAMPE	1	Campo e Ambientalistas
Movimento dos Pequenos Agricultores	1	Campo e Ambientalistas
Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – MORHAN	1	Defesa de Direitos
Movimento de Reabilitação dos Portadores de Hanseníase – MORHAN	1	Defesa de Direitos
Movimento das Mulheres Camponesas	1	Defesa de Direitos
Movimento Brasil Competitivo	1	Patronal/Empresarial
Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia – MAMA	1	Defesa de Direitos
Lar dos Velhos	1	Defesa de Direitos
Instituto Sou da Paz	1	Defesa de Direitos
Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial – INSPIR	1	Defesa de Direitos
Instituto Pró + Vida São Sebastião	1	Defesa de Direitos
Instituto Pólis	1	Defesa de Direitos
Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro-Brasileira – INTECAB	1	Defesa de Direitos
Instituto Materno Infantil de Pernambuco – IMIP	1	Defesa de Direitos

Instituto Maranhense de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	1	Campo e Ambientalistas
Instituto de Pesquisas Hidráulicas – IPH	1	Educacionais
Instituto de Pesquisa Avançadas em Economia e Meio Ambiente – Instituto Ipanema	1	Campo e Ambientalistas
Instituto de Estudos. Formação e Assessoria em Políticas Sociais	1	Defesa de Direitos
Instituto de Estudos Socioeconômicos — INESC	1	Defesa de Direitos
Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI	1	Patronal/Empresarial
Instituto de Economia UNICAMP	1	Educacionais
Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB	1	Defesa de Direitos
Instituto Cidadania	1	Defesa de Direitos
Instituto Centro de Vida	1	Defesa de Direitos
Instituto Casa da Cultura Afro-Brasileira	1	Defesa de Direitos
Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS	1	Patronal/Empresarial
Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM	1	Patronal/Empresarial
Instituto Brasileiro de Gemas e Metais Preciosos – IBGM	1	Patronal/Empresarial
Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO	1	Defesa de Direitos
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase	1	Defesa de Direitos
Instituto Brasil Central	1	Campo e Ambientalistas
Instituto Ambiental VIDAGUA	1	Campo e Ambientalistas
Instituto “O Direito por um Planeta Verde”	1	Campo e Ambientalistas
Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura – ISAEC	1	Defesa de Direitos
Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social	1	Religiosos
Inspetoria São João Bosco – Salesianos	1	Religiosos
Igreja Universal do Reino de Deus	1	Religiosos
Grupo Reicon	1	Patronal/Empresarial

Grupo Ecológico Rio das Contas	1	Campo e Ambientalistas
Grupo de Trabalho Amaz	1	Defesa de Direitos
Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre – Pesacre	1	Campo e Ambientalistas
Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – UNITRABALHO	1	Educacionais
Fundação Gol de Letra	1	Defesa de Direitos
Fundação Fé e Alegria do Brasil	1	Religiosos
Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN	1	Campo e Ambientalistas
Fundação Bento Rubião	1	Defesa de Direitos
Frente Brasileira de Hip-hop	1	Populares Urbanos
Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria	1	Educacionais
Fórum Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária	1	Populares Urbanos
Fórum Nacional de Secretários Municipais para Assuntos de Ciência e Tecnologia	1	Outros
Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia	1	Outros
Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	1	Cultura e Esporte
Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo – FORNATUR	1	Patronal/Empresarial
Fórum Nacional de Mulheres Negras	1	Defesa de Direitos
Fórum de Operadores Hoteleiros no Brasil – FOHB	1	Patronal/Empresarial
Fórum de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e para o Desenvolvimento	1	Campo e Ambientalistas
Fórum de Mulheres do Mercosul	1	Defesa de Direitos
Fórum de Comércio Ético e Solidário	1	Patronal/Empresarial
Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN	1	Populares Urbanos
Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente – FBOMS	1	Campo e Ambientalistas

Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES	1	Populares Urbanos
Federação Nacional dos Urbanitários	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Portuários – FNP	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Metroviários	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Médicos – FENAM	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Engenheiros – FNE	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Enfermeiros – FNE	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Assistentes Sociais – FENAS	1	Sindical Urbano
Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas	1	Sindical Urbano
Federação Nacional de Turismo – FENACTUR	1	Patronal/Empresarial
Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares – FNHRBS	1	Patronal/Empresarial
Federação Nacional de Guias de Turismo – FENAGTUR	1	Sindical Urbano
Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos	1	Defesa de Direitos
Federação Nacional das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Edifícios em Condomínios Residenciais e Comerciais – SECOVI	1	Patronal/Empresarial
Federação Nacional das Associações e Entidades de Diabetes – FENAD	1	Defesa de Direitos
Federação Nacional das Associações de Pessoal da Caixa Econômica Federal	1	Sindical Urbano
Federação Nacional das APAES	1	Defesa de Direitos
Federação Interestadual dos Odontologistas – FIO	1	Sindical Urbano
Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros – FISENGE	1	Sindical Urbano

Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – FASUBRA	1	Sindical Urbano
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE	1	Defesa de Direitos
Federação de Entidades Árabe-Palestino-Brasileiras	1	Religiosos
Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP	1	Patronal/Empresarial
Federação das Indústrias de Brasília – Fibra	1	Patronal/Empresarial
Federação das Fraternidades Cristãs de Doentes e Deficientes do Brasil – FCD/BR	1	Religiosos
Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Extensão Rural e do Setor Público	1	Campo e Ambientalistas
Federação das Associações dos Engenheiros de Pesca do Brasil	1	Campo e Ambientalistas
Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil – PBW-BRASIL	1	Defesa de Direitos
Federação das Associações de Aposentados do Pará – FAAPA	1	Sindical Urbano
Federação da Agricultura do Estado do Mato Grosso do Sul – FAMASUL	1	Campo e Ambientalistas
Federação da Agricultura do Estado de São Paulo – FAESP	1	Campo e Ambientalistas
Federação Brasileira dos Albergues da Juventude – FBAJ	1	Defesa de Direitos
Federação Brasileira de Entidades para Cegos – FEBEC	1	Defesa de Direitos
Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureau – FBC&VB	1	Outros
Federação Brasileira das Instituições de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania – FEBIEX	1	Defesa de Direitos
Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down	1	Defesa de Direitos

Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços	1	Religiosos
Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica – FEBRAFARMA	1	Patronal/Empresarial
Escola de Gente	1	Educacionais
Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social	1	Defesa de Direitos
Entidade Ecológica Bicuda/AGB	1	Campo e Ambientalistas
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE	1	Sindical Urbano
Departamento de Estudos Sócioeconômicos Rurais	1	Campo e Ambientalistas
Coordenação Nacional dos Quilombos – CONAQ	1	Defesa de Direitos
Coordenação Nacional de Entidades Negras – CONEN	1	Defesa de Direitos
Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombolas	1	Defesa de Direitos
Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	1	Campo e Ambientalistas
Consórcio dos Municípios do Lago de Três Marias	1	Outros
Conselhos Regionais de Segurança Pública	1	Outros
Conselho Popular de Defesa dos Direitos Humanos dos Moradores do Bairro Felicidade	1	Defesa de Direitos
Conselho Pastoral dos Pescadores	1	Campo e Ambientalistas
Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSEED	1	Educacionais
Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil	1	Sindical Urbano
Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente – CVI	1	Defesa de Direitos
Conselho Nacional de Seringueiros	1	Campo e Ambientalistas

Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS	1	Outros
Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS	1	Outros
Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura	1	Campo e Ambientalistas
Conselho Nacional das Mulheres Indígenas – CONAMI	1	Defesa de Direitos
Conselho Nacional da Pecuária de Corte – CNPC	1	Campo e Ambientalistas
Conselho Latino Americano de Igrejas – CLAI e Movimento Evangélico Progressista – MEP	1	Religiosos
Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS BRASIL	1	Cultura e Esporte
Conselho Indígena de Roraima	1	Defesa de Direitos
Conselho Federal de Odontologia – CFO	1	Entidades de Classe
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – COFFITO	1	Entidades de Classe
Conselho Federal de Farmácia – CFF	1	Entidades de Classe
Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA	1	Entidades de Classe
Conselho Federal de Educação Física – CONFED	1	Entidades de Classe
Conselho Federal de Corretores de Imóveis – COFECI	1	Entidades de Classe
Conselho Federal de Contabilidade	1	Entidades de Classe
Conselho de Reitores das Univ. Brasileiras – CRUB	1	Educacionais
Conselho das Yalorixás e Eqedes	1	Defesa de Direitos
Conselho Brasileiro de Produtores de Artes Cênicas – CBPC	1	Cultura e Esporte
Conselho Brasileiro de Dança – CBDD	1	Cultura e Esporte
Congresso Nacional Afro-Brasileiro – CNAB	1	Defesa de Direitos
Confederação Nacional dos Transportes – CNT	1	Patronal/Empresarial

Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal	1	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS	1	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria -CNTI	1	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hotelaria – CONTRATUH	1	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Aéreos na Pesca e nos Portos	1	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte	1	Sindical Urbano
Confederação Nacional dos Pescadores	1	Campo e Ambientalistas
Confederação Nacional dos Jovens Empresários – CONAJE	1	Patronal/Empresarial
Confederação Nacional de Trabalhadores nas Indústrias da Construção e da Madeira	1	Patronal/Empresarial
Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária – CONCRAB	1	Campo e Ambientalistas
Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM	2	Populares Urbanos
Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços	1	Sindical Urbano *
Confederação Israelita do Brasil – CONIB	1	Religiosos
Confederação Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA	1	Entidades de Classe
Confederação Espírita Panamericana – CEPAN	1	Religiosos
Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas	1	Outros
Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB	1	Patronal/Empresarial
Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas – COBAP	1	Sindical Urbano
Confederação Brasileira de Futebol – CBF	1	Cultura e Esporte

Confederação Brasileira de Empresas Juniores/Brasil Júnior	1	Patronal/Empresarial
Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN	1	Patronal/Empresarial
Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG	1	Patronal/Empresarial
Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR	1	Patronal/Empresarial
Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB	1	Cultura e Esporte
Comitê Olímpico Brasileiro – COB	1	Cultura e Esporte
Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP	1	Populares Urbanos
Comitê da Região Metropolitana de Fortaleza	1	Populares Urbanos
Comitê da Bacia Hidrográfica do Pardo	1	Campo e Ambientalistas
Comissão Nacional de Atletas – CNA	1	Cultura e Esporte
Comissão Desportiva Militar Brasileira – CDMB	1	Cultura e Esporte
Coletivo de Mulheres Negras de BH	1	Defesa de Direitos
Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte – CBCE	1	Educacionais
Confederação das Mulheres do Brasil – CMB	1	Defesa de Direitos
Centro Popular de Cultura – CPC/UMES e Centro Universitário de Cultura e Arte – CUCA	1	Populares Urbanos
Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais – CNPT	1	Defesa de Direitos
Centro de Referência da Juventude e Associação para o Desenvolvimento da Cidadania e Comunicação	1	Defesa de Direitos
Centro de Referência contra a Violência e Discriminação ao Homossexual	1	Defesa de Direitos
Centro de Hidráulica e Hidrologia Professor Parigot de Souza – CEHPAR	1	Campo e Ambientalistas

Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental – CEDEA	1	Campo e Ambientalistas
Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições não Governamentais-Alternativas – CAATINGA	1	Defesa de Direitos
Centro de Assessoria do Assuruá – CAA	1	Defesa de Direitos
Centro de Aperfeiçoamento de Talentos Humanos – CATH	1	Populares Urbanos
Centro Brasileiro de Teatro para a Infância e Juventude – CBTU	1	Defesa de Direitos
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES	1	Educacionais
Centrais Elétricas do Pará – CELPA	1	Patronal/Empresarial
Cearah Periferia	1	Populares Urbanos
Câmara Brasileira do Livro – CBL	1	Populares Urbanos
Brasil Música e Artes – BM&A	1	Populares Urbanos
Bolsa de Mercadorias e Futuros – BM&F	1	Patronal/Empresarial
Associação Regional dos Usuários de Recursos Hídricos no Brasil Central – ARBRAC	1	Campo e Ambientalistas
Associação Nacional Univ. Particulares – ANUP	1	Educacionais
Associação Nacional Tecnologia do Ambiente Construído – ANTAC	1	Patronal/Empresarial
Associação Nacional Pós Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED	1	Educacionais
Associação Nacional dos Transportadores de Turismo – ANTTUR	1	Patronal/Empresarial
Associação Nacional dos Sindicatos das Micro e Pequenas Indústrias – ASSIMPI	1	Patronal/Empresarial
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP	1	Sindical Urbano
Associação Nacional dos Exportadores de Cereais – ANEC	1	Sindical Urbano
Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da CAIXA – ANEAC	1	Sindical Urbano

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior- ANDIFES	1	Educacionais
Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção – ANAMACO	1	Patronal/Empresarial
Associação Nacional dos Coletivos de Empresários Afro-Brasileiros – ANCEABRA	1	Defesa de Direitos
Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – Anced	1	Defesa de Direitos
Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e com Deficiência – AMPID	1	Defesa de Direitos
Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP	1	Patronal/Empresarial
Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão ANTEAG	1	Sindical Urbano
Associação Nacional de Pós-Graduandos – ANPG	1	Educacionais
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – AMPUR	1	Educacionais
Associação Nacional de Pesquisadores Negros – ANPN	1	Defesa de Direitos
Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte – ANPET	1	Educacionais
Associação Nacional de Livrarias – ANL	1	Patronal/Empresarial
Associação Nacional de Fac. Institutos Superiores – ANAFI	1	Educacionais
Associação Nacional de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros – ANCEABRA	1	Defesa de Direitos
Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária – ANCOSOL	1	Populares Urbanos
Associação Nacional das Entidades Culturais Não Econômicas – ANEC	1	Populares Urbanos
Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano – NTU	1	Patronal/Empresarial

Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente	1	Campo e Ambientalistas
Associação Médica Brasileira – AMB	1	Sindical Urbano
Associação em Defesa da Cultura e Direitos dos Afrodescendentes em Santa Cruz do Sul	1	Defesa de Direitos
Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB	1	Sindical Urbano
Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB	1	Sindical Urbano
Associação dos Designers Gráficos – ADG	1	Sindical Urbano
Associação dos Celíacos do Brasil – ACELBRA	1	Defesa de Direitos
Associação de Proteção ao Meio Ambiente de CIANORTE	1	Campo e Ambientalistas
Associação de Produtores da Bahia – AIBA	1	Campo e Ambientalistas
Associação de Preservação da Cultura Cigana – APRECI	1	Defesa de Direitos
Associação de Pais e Amigos de Pessoas Portadoras de Deficiência dos Funcionários do Banco do Brasil – APABB	1	Defesa de Direitos
Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste	1	Campo e Ambientalistas
Associação de Mantenedores Beneficiários da Petros – AMBEP	1	Patronal/Empresarial
Associação de Defesa Etno-Ambiental	1	Campo e Ambientalistas
Associação de Defesa do Meio Ambiente – ADEMA/SP	1	Campo e Ambientalistas
Associação de Defesa da Propriedade Intelectual – ADEPI	1	Patronal/Empresarial
Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente	1	Defesa de Direitos
Associação das Travestis de Mato Grosso do Sul	1	Defesa de Direitos
Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE	1	Patronal/Empresarial
Associação das Empresas de Parques de Diversões do Brasil – ADIBRA	1	Patronal/Empresarial

Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu – Acbantu	1	Defesa de Direitos
Associação Cearense Pró-Idosos – ACEPI	1	Defesa de Direitos
Associação Caeté Cultura e Natureza	1	Campo e Ambientalistas
Associação Brasileira dos Supermercadistas	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Televisão – ABPI	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira dos Produtores de Sementes – ABRASEM	1	Campo e Ambientalistas
Associação Brasileira dos Produtores de Discos – ABPD	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento – ASFAMAS	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira dos Criadores de Camarão	1	Campo e Ambientalistas
Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade	1	Defesa de Direitos
Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo	1	Entidades de Classe
Associação Brasileira de Turismo Rural – ABRATURR	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Turismo Receptivo – BITO	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento – ABRASEL	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Resorts – ABR	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH	1	Campo e Ambientalistas
Associação Brasileira de Rádio e Televisão – ABERT	1	Patronal/Empresarial

Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – ABRASCO	1	Educacionais
Associação Brasileira de Nutrição – Asbran	1	Sindical Urbano
Associação Brasileira de Música Independente – ABMI	1	Populares Urbanos
Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo – ABRAJET	1	Populares Urbanos
Associação Brasileira de Imprensa – ABI	1	Populares Urbanos
Associação Brasileira de Entidades de Microcrédito – ABCRED	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo – ABEA	1	Entidades de Classe
Associação Brasileira de Enfermagem – ABEn	1	Sindical Urbano
Associação Brasileira de Empresas de Eventos – ABEOC	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania – CIVES	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais	1	Defesa de Direitos
Associação Brasileira de Editores de Livros – ABRELIVROS	1	Entidades de Classe
Associação Brasileira de Direitos Reprográficos – ABDR	1	Defesa de Direitos
Associação Brasileira de Difusão do Livro – ABDL	1	Educacionais
Associação Brasileira de Cooperativas e Clubes de Turismo Social – ABRASTUR	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade – ABCMI	1	Defesa de Direitos
Associação Brasileira de Circo – ABRACIRCO	1	Populares Urbanos
Associação Brasileira de Cimento Portland – ABCP	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras – ABRACCEF	1	Patronal/Empresarial

Associação Brasileira de Campismo – ABRACAMPING	1	Populares Urbanos
Associação Brasileira de Biologia Aquática	1	Campo e Ambientalistas
Associação Brasileira de Autismo – ABRA	1	Defesa de Direitos
Associação Brasileira de Aquicultura	1	Campo e Ambientalistas
Associação Brasileira de Alzheimer – ABRAZ	1	Defesa de Direitos
Associação Brasileira de Agribusiness – ABAG	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira de Agência de Viagens – ABAV	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Operadoras de Turismo – BRAZTOA	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica – ABMCJ	1	Defesa de Direitos
Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis – ABLA	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes Industrializadas – ABIEC	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA	1	Campo e Ambientalistas
Associação Brasileira das Entidades de Gastronomia, Hospitalidade e Turismo – ABRESI	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica – ABRAGE	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura – ABETA	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Empresas de Software – ABES	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira das Empresas Aéreo Regional – ABETAR	1	Patronal/Empresarial

Associação Brasileira da Propriedade Intelectual – ABPI	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base – ABDIB	1	Patronal/Empresarial
Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – ABIH	1	Patronal/Empresarial
Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa	E	Campo e Ambientalistas
Assembleia de Deus	1	Religiosos
Asilo Rio Branco Aracajú – SE	1	Defesa de Direitos
Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais – ANMTR	1	Defesa de Direitos
Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo – APOINME	1	Defesa de Direitos
Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB	1	Defesa de Direitos
Aliança Batista Mundial	1	Religiosos
Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI	1	Defesa de Direitos
Administração das Hidrovias Araguaia Tocantins – AHITAR/CDP	1	Patronal/Empresarial
Ação Educativa	1	Defesa de Direitos
Ação da Cidadania do Espírito Santo	1	Populares Urbanos
Academia Nacional de Música – ANM	1	Populares Urbanos
Academia Brasileira de Música – ABM	1	Populares Urbanos

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. \* A classificação adotada pela SGPR está nitidamente equivocada, pois não se trata de entidade sindical de trabalhadores, mas representação classista de pessoas jurídicas do setor.

**Tabela 56 – Quadro Estatístico de Medidas Provisórias Editadas e Reeditadas em Média Mensal – 1988 a 2007**

Posição inclusive em 30.09.2007

ANO	ORIGINAIS	REEDITADAS	TOTAL	Média Mensal
1988	15	9	24	1,25
1989	93	10	103	7,75
1990	93	69	162	7,75
1991	9	2	11	0,75
1992	8	2	10	0,66
1993	47	49	96	3,91
1994	91	314	405	7,58
1995	30	407	437	2,5
1996	41	608	649	3,41
1997	34	686	720	2,83
1998	55	748	803	4,58
1999	47	1040	1087	3,91
2000	23	1088	1111	1,91
2001	33	458	491	3,66
2001 Após EC 32	20	0	20	6,66
2002	82	0	82	6,66
2003	58	0	58	4,83
2004	73	0	73	6,08
2005	42	0	42	3,5
2006	67	0	67	5,58
2007	56	0	53	5,89
<b>TOTAL</b>	<b>1017</b>	<b>5490</b>	<b>6504</b>	

Fonte: Subchefia de Assuntos Parlamentares/SRI/PR, 2007.

**Tabela 57 – Câmara dos Deputados – Proposições Aprovadas por Regime de Tramitação (2005)**

PROPOSIÇÕES	Urgência				Especial	Prioridade	Ordinária	TOTAL
	Art. 62, § 6º da CF (1)	Art. 64, § 1º da CF (2)	Art. 155 do RICD (3)	Art. 151, j do RICD (4)				
MEDIDAS PROVISÓRIAS	46	0	0	0	0	0	0	46
PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO	0	0	2	94	0	0	1	97
PROJETOS DE LEI	0	3	37	0	0	0	0	40
PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR	0	0	2	0	0	0	0	2
PROJETOS DE RESOLUÇÃO	0	0	5	0	0	1	0	6
PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	0	0	0	0	27	0	0	27
SUBTOTAL	46	3	46	94	27	1	1	218
TOTAL	189				27	1	1	218

(1) “§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.”(2) “§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.”(3) “Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.”(4) “Podem ser urgentes as proposições oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente;” Fonte: Câmara dos Deputados. Anuário Estatístico do Processo Legislativo 2005.

**Tabela 58 – Câmara dos Deputados – Iniciativa de Proposições (2005)**

Tipo de proposição	Presidente da República	Procurador Geral da República	Congresso Nacional	Senado Federal	Comissões da Câmara dos Deputados	Deputados	Tribunais Superiores	Iniciativa popular (1)	TOTAL
PL	48	2	3	106	9	1548	9	0	1725
PEC	2	0	0	5	0	127	0	0	134
PLP	1	0	0	2	0	93	0	0	96
PDC de concessão de rádio e TV	0	0	0	0	430	0	0	0	430
PDC de acordos internacionais	0	0	0	0	47	0	0	0	47
PDC outros (2)	0	0	0	6	3	60	0	0	69
PDC originado de MPV	0	0	0	0	0	4	0	0	4
MPV	42	0	0	0	0	0	0	0	42
PFC	0	0	0	0	0	59	0	0	59
SUG	0	0	0	0	0	0	0	107	107
PRC	0	0	0	0	11	78	0	0	89
RIC	0	0	0	0	54	1042	0	0	1096
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>119</b>	<b>554</b>	<b>3011</b>	<b>9</b>	<b>107</b>	<b>3898</b>

(1) A iniciativa popular pode acontecer de duas maneiras: – Sugestão de iniciativa legislativa (RICD, Art. 254)- Projeto de Lei de iniciativa Popular (CF, Art. 61, § 2o)(2) Tratam de aprovação de contas do Presidente, autorização ao Congresso Nacional, indicação de autoridade ao TCU, eleição de ministro do TCU, plebiscito ou referendo, programa monetário, sustação de atos normativos do Poder Executivo, ou alterações em outros Decretos Legislativos. Fonte: Câmara dos Deputados, Anuário Estatístico do Processo Legislativo 2005.

**Tabela 59 – Congressional Member Organizations (CMOs) Registradas – EUA – 110th Congress**

21st Century Health Care Caucus
9/11 Health Caucus
Addiction, Treatment and Recovery Caucus
Afghanistan Working Group
Afterschool Caucus
Albanian Issues Caucus
America Supports You Caucus
Americans Abroad Caucus
Bicameral Congressional Caucus on Parkinson’s Disease
Biomedical Research Caucus
Bipartisan Cerebral Palsy Caucus
Bipartisan Congressional Pro-Choice Caucus
Bipartisan Congressional Pro-Life Caucus
Bipartisan Congressional School Health & Safety Caucus
Bi-Partisan Congressional Sugar Reform Caucus
Bipartisan Task Force on Nonproliferation
Bipartisan, Bicameral Congressional Task Force on Alzheimer’s Disease
Cement Caucus
Children’s Environmental Health Caucus
Class of 2006 Caucus
Coalition for the Freedom of American Investors and Retirees (CFAIR)
Coalition on Autism Research and Education (CARE)
Commission on Divided Families
Community College Caucus
Congressional Air Medical Caucus
Congressional Arts Caucus
Congressional Asian Pacific American Caucus
Congressional Automotive Caucus
Congressional Azerbaijan Caucus

Congressional Battlefield Caucus
Congressional Bike Caucus
Congressional Black Caucus
Congressional Boating Caucus
Congressional Border Caucus
Congressional Brain Injury Task Force
Congressional Brazil Caucus
Congressional Cancer Action Caucus
Congressional Career and Technical Education Caucus
Congressional Caribbean Caucus
Congressional Caucus for Freedom of the Press
Congressional Caucus for Women's Issues
Congressional Caucus on Algeria
Congressional Caucus on Armenian Issues
Congressional Caucus on Bosnia
Congressional Caucus on Central and Eastern Europe
Congressional Caucus on Community Health Centers
Congressional Caucus on Drug Policy
Congressional Caucus on Hellenic Issues
Congressional Caucus on Human Trafficking
Congressional Caucus on India and Indian Americans
Congressional Caucus on Indonesia
Congressional Caucus on Infant Health and Safety
Congressional Caucus on Intellectual Property Promotion and Piracy Prevention
Congressional Caucus on Korea
Congressional Caucus on Religious Minorities in the Middle East
Congressional Caucus on Swaziland
Congressional Caucus on the European Union
Congressional Caucus on the Judicial Branch
Congressional Caucus on the Netherlands
Congressional Caucus on Turkey

Congressional Caucus on Vietnam
Congressional Caucus on Youth Sports
Congressional Caucus to Fight and Control Methamphetamine
Congressional Children's Caucus
Congressional Children's Health Care Caucus
Congressional Children's Study Working Group
Congressional China Caucus
Congressional Climate Change Caucus
Congressional Coalition on Adoption
Congressional Coast Guard Caucus
Congressional Coastal Caucus
Congressional Community Pharmacy Coalition
Congressional Correctional Officers Caucus
Congressional Cuba Democracy Caucus
Congressional Cystic Fibrosis Caucus
Congressional Czech Caucus
Congressional Dairy Farmers Caucus
Congressional Dialogue Caucus
Congressional Dietary Supplement Caucus
Congressional DTV Caucus
Congressional E-911 Caucus
Congressional Entertainment Industries Caucus
Congressional Ethiopia and Ethiopian American Caucus
Congressional Everglades Caucus
Congressional Fire Services Caucus
Congressional Fitness Caucus
Congressional Former Mayors Caucus
Congressional French Caucus
Congressional Friends of Animals Caucus
Congressional Friends of Canada Caucus
Congressional Friends of Denmark
Congressional Friends of Jordan Caucus

Congressional Friends of Liechtenstein Caucus
Congressional Friends of Spain Caucus
Congressional Gaming Caucus
Congressional Georgia Caucus
Congressional Global Health Caucus
Congressional Hazards Caucus
Congressional Hearing Health Caucus
Congressional Heart and Stroke Coalition
Congressional High Technology Caucus
Congressional Hispanic Caucus
Congressional Hispanic Conference
Congressional Horse Caucus
Congressional Human Rights Caucus
Congressional Humanities Caucus
Congressional Insurance Caucus
Congressional International Anti-Piracy Caucus
Congressional Internet Caucus
Congressional Israel Allies Caucus
Congressional Kidney Caucus
Congressional Labor and Working Families Caucus
Congressional Life Insurance Caucus
Congressional Long Island Sound Caucus
Congressional Malaria Caucus
Congressional Manufacturing Caucus
Congressional Manufacturing Task Force
Congressional Men's Health Caucus
Congressional Mental Health Caucus
Congressional Mining Caucus
Congressional Missing and Exploited Children's Caucus
Congressional Motorcycle Safety Caucus
Congressional Multiple Sclerosis Caucus
Congressional Nanotechnology Caucus

Congressional Native American Caucus
Congressional Navy-Marine Corps Caucus
Congressional Nuclear Cleanup Caucus
Congressional Oral Health Caucus
Congressional Organ and Tissue Donation Caucus
Congressional Organic Caucus
Congressional Pakistan Caucus
Congressional Peanut Caucus
Congressional Philanthropy Caucus
Congressional Poland Caucus
Congressional Port Security Caucus
Congressional Prayer Caucus
Congressional Progressive Caucus
Congressional Pro-Life Women's Caucus
Congressional Real Estate Caucus
Congressional Romania Caucus
Congressional Rural Housing Caucus
Congressional Savings and Ownership Caucus
Congressional Science Caucus
Congressional Scouting Caucus
Congressional Second Amendment Caucus
Congressional Serbian Caucus
Congressional Shellfish Caucus
Congressional Shipbuilding Caucus
Congressional Singapore Caucus
Congressional Soccer Caucus
Congressional Soils Caucus
Congressional Songwriters Caucus
Congressional Sports Caucus
Congressional Sportsmen's Caucus
Congressional Steel Caucus
Congressional Stop DUI Caucus

Congressional Study Group on Public Health
Congressional Submarine Caucus
Congressional Taiwan Caucus
Congressional Task Force on Illegal Guns
Congressional Task Force on Tobacco and Health
Congressional Task Force on U.S.-India Trade
Congressional Tibet Caucus
Congressional Travel and Tourism Caucus
Congressional Ukrainian Caucus
Congressional United Kingdom Caucus
Congressional Urban Caucus
Congressional Victims Rights Caucus
Congressional Vision Caucus
Congressional Water Ways Caucus
Congressional Western Caucus
Congressional Wildlife Refuge Caucus
Congressional Wireless Caucus
Congressional Zoo and Aquarium Caucus
Delaware River Basin Task Force (DRBTF)
Democratic Budget Group
Democratic Israel Working Group
Distributed Energy Caucus
Diversity and Innovation Caucus
Electronic Warfare Working Group
E-Waste Working Group
Financial and Economic Literacy Caucus
Free File Caucus
Friends of Job Corps Congressional Caucus
Friends of Kazakhstan
Friends of New Zealand Congressional Caucus
Friends of Paraguay Caucus
Friends of Scotland Caucus

Future of American Media Caucus
Generic Drug Equity Caucus
Global Family Day Caucus
Great Lakes Task Force
Green Schools Caucus
Gulf Coast Rebuilding and Recovery Caucus
House Aerospace Caucus
House Air Force Caucus
House Anti Terrorism Caucus
House Army Caucus
House Baltic Caucus
House Cancer Caucus
House Center Aisle Caucus
House Congressional Biotechnology Caucus
House Impact Aid Coalition
House Mentoring Caucus
House Mississippi River Delta Caucus
House Naval Mine Warfare Caucus
House Nursing Caucus
House Oceans Caucus
House Potato Caucus
House Republican Israel Caucus
House Rural Health Care Caucus
House Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) Education Caucus
House Small Brewers Caucus
House Sweetener Caucus
House Trails Caucus
HUBZone Caucus
Hungarian American Caucus
Hydrogen and Fuel Cell Caucus
I-73/74 Corridor Caucus

Immigration Reform Caucus
International Conservation Congressional Caucus
International Workers Rights Caucus
Iran Human Rights and Democracy Caucus
Iran Working Group
Land Conservation Caucus
Law Enforcement Caucus
Lyme Disease Caucus
Malaysia Trade, Security and Economic Cooperation Caucus
Medical Technology Caucus
Military Veterans Caucus
Missile Defense Caucus
Modeling and Simulation Caucus
National Guard and Reserve Components Caucus
National Landscape Conservation System Caucus
National Marine Sanctuary Caucus
National Parks Caucus
National Security Interagency Reform Working Group
National Service Caucus
New Democrat Coalition
Northeast Agriculture Caucus
Northeast Midwest Congressional Coalition
Northern Border Caucus
Northwest Energy Caucus
Nuclear Issues Working Group
Oil and National Security Caucus
Out of Poverty Caucus
Panama Trade, Security and Economic Cooperation Caucus
Passenger Rail Caucus
Patriot Act Reform Caucus
Prisoners of War/Missing in Action Caucus
Pro-Choice Caucus

Protecting Our Private Property Caucus
Public Broadcasting Caucus
Recording Arts and Sciences Congressional Caucus
Reliable Energy Caucus
Renewable Energy and Energy Efficiency Caucus
Republican Study Committee
Research and Development Caucus
Rural Veterans Caucus
Salton Sea Task Force
Silk Road Caucus
Space Power Caucus
Spina Bifida Caucus
Suburban Agenda Caucus
Suburban Transportation commission
Sudan Caucus
Task Force on Terrorism and Proliferation Financing
Task Force on Terrorism and Unconventional Warfare
Tennessee Valley Authority Caucus
The Appalachian Caucus
The Middle Class Congressional Caucus
Tunisia Caucus
Unexploded Ordinance Caucus
US-Afghan Caucus
US-China Working Group
US-Kazakhstan Interparliamentary Friendship Group
US-Mongolia Friendship Caucus
US-Philippines Friendship Caucus
Victory in Iraq Caucus
Water Caucus
Zero AMT Caucus

Fonte: *Committee on House Administration*. Disponível em [http://cha.house.gov/member\\_orgs110th.aspx](http://cha.house.gov/member_orgs110th.aspx)

**Tabela 60 – Frentes Parlamentares no Congresso Nacional – 2003-2007**

FRENTE	OBJETO ECONÔMICO OU PÚBLICO	PRINCÍPIO OU INTERESSE	TEMA
Frente Parlamentar Amazônia Para Sempre	P	D	MEIO AMBIENTE
Frente Parlamentar Ambientalista	P	D	MEIO AMBIENTE
Frente Parlamentar Ambientalista sobre Resíduos Sólidos	P	D	MEIO AMBIENTE
Frente Parlamentar Antidrogas	P	D	SAÚDE
Frente Parlamentar Contra a Legalização do Aborto – Pelo Direito à Vida	P	D	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Vida – Contra o Aborto	P	D	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar Contra o Câncer	P	D	SAÚDE
Frente Parlamentar da Agricultura Familiar	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar da Avicultura	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida	P	D	PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
Frente Parlamentar da Fruticultura Brasileira	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional	E	E	DESENVOLVIMENTO URBANO
Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa.	E	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar da Pesca e Aquicultura	E	E	ECONOMIA E FINANÇAS

Frente Parlamentar da Saúde	E/P	E	SAÚDE
Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional	P	D	SAÚDE
Frente Parlamentar da Silvicultura	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar da Terra	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar das Agências Reguladoras	E	E	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Frente Parlamentar das Hepatites e Transplantes	P	D	SAÚDE
Frente Parlamentar das Indústrias Têxteis e de Confecções	E	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar de Acompanhamento das Negociações da ALCA e em Defesa da Soberania	P	E	RELAÇÕES EXTERIORES
Frente Parlamentar de Adoção	P	D	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária	E	D	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar de Apoio à Cultura Popular Brasileira	P	D	ARTE E CULTURA
Frente Parlamentar de Apoio à Mineração	E	E	RECURSOS MINERAIS, HÍDRICOS E ENERGÉTICOS
Frente Parlamentar de Apoio à Produção	E	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar de Apoio aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias	P	E	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Frente Parlamentar de Apoio às Cidades Portuárias.	P	D	DESENVOLVIMENTO URBANO

Frente Parlamentar de Apoio às Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas na Área de Saúde	E/P	E	SAÚDE
Frente Parlamentar de Combate à Corrupção.	P	D	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Frente Parlamentar de Combate à Desertificação	P	D	MEIO AMBIENTE
Frente Parlamentar de Combate à Pirataria e Sonegação Fiscal	E/P	D	TRIBUTAÇÃO
Frente Parlamentar Mista de Combate à Pirataria e Sonegação Fiscal	E/P	D	TRIBUTAÇÃO
Frente Parlamentar de Combate ao Uso do Cigarro	P	D	SAÚDE
Frente Parlamentar de Defesa das Rodoviárias e Usuários - TRANSFRETE	E	E	VIAÇÃO, TRANSPORTES E TRÂNSITO
Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Pessoa Com Deficiência	P	E	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos do Contribuinte	E	E	TRIBUTAÇÃO
Frente Parlamentar de Desenvolvimento Vocacional dos Municípios	E	E	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Frente Parlamentar de Turismo	E	E	TURISMO
Frente Parlamentar de Fortalecimento dos Estados e Municípios e Contra a Criação de Novos Estados	E	E	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Frente Parlamentar do Agronegócio	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA

Frente Parlamentar do Congresso Nacional de Defesa das Instituições Universitárias Públicas, Vinculadas aos Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino	P	E	EDUCAÇÃO
Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	P	E	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar do Cooperativismo	E	E	ECONOMIA E FINANÇAS
Frente Parlamentar do Esporte	E/P	E	DESPORTO
Frente Parlamentar do Saneamento Básico	E/P	E	DESENVOLVIMENTO URBANO
Frente Parlamentar do Transporte Público	E/P	E	VIAÇÃO, TRANSPORTES E TRÂNSITO
Frente Parlamentar do Transporte Rodoviário de Cargas	E	E	VIAÇÃO, TRANSPORTES E TRÂNSITO
Frente Parlamentar dos Advogados	E	E	REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL
Frente Parlamentar dos Investimentos da Petrobras e Empresas Estatais nas Regiões Norte e Nordeste	E	E	ECONOMIA E FINANÇAS
Frente Parlamentar em Apoio e Fortalecimento da Mídia Regional	E	E	COMUNICAÇÃO
Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social	P	D	PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
Frente Parlamentar em Defesa da Atividade Física	P	D	SAÚDE
Frente Parlamentar em Defesa da Biossegurança e pelo Princípio da Precaução	P	D	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMÁTICA

Frente Parlamentar em Defesa da Cadeia Produtiva de Uvas e Vinhos	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar em Defesa da Citricultura	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar em Defesa da Democratização da Comunicação	P	D	COMUNICAÇÃO
Frente Parlamentar em Defesa da Duplicação da BR 101 em Santa Catarina e Rio Grande do Sul	E	E	VIAÇÃO, TRANSPORTES E TRÂNSITO
Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária no Brasil	E/P	D	ECONOMIA E FINANÇAS
Frente Parlamentar em Defesa da Educação Profissional e do Ensino à Distância	P	D	EDUCAÇÃO
Frente Parlamentar em Defesa da Ferrovia	E	E	VIAÇÃO, TRANSPORTES E TRÂNSITO
Frente Parlamentar em Defesa da Fruticultura	E	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial	P	E	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Aeronáutica Brasileira.	E	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Cinematográfica Brasileira	E/P	E	ARTE E CULTURA
Frente Parlamentar em Defesa da Infra-Estrutura	E	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar em Defesa da Moradia Popular.	P	D	DESENVOLVIMENTO URBANO

Frente Parlamentar em Defesa da Regularização Fundiária dos Estados da Amazônia	P	E	POLÍTICA RURAL E FUNDIÁRIA
Frente Parlamentar em Defesa da Revitalização do Rio São Francisco	E/P	E	RECURSOS MINERAIS, HÍDRICOS E ENERGÉTICOS
Frente Parlamentar em Defesa das Cidades de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas	E	D	DESENVOLVIMENTO URBANO
Frente Parlamentar em Defesa das Instituições Universitárias Públicas	P	D	EDUCAÇÃO
Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude	P	D	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar em Defesa das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas na Área da Saúde	E/P	E	SAÚDE
Frente Parlamentar em Defesa do Ciclista	P	E	DESPORTO
Frente Parlamentar em Defesa do Crédito Educativo	E/P	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar em Defesa do Financiamento Público e da Soberania Nacional	P	D	ORÇAMENTO
Frente Parlamentar em Defesa do Piso Salarial Nacional para o Professor Brasileiro	E/P	E	EDUCAÇÃO
Frente Parlamentar em Defesa do Planejamento Familiar	P	D	SAÚDE

Frente Parlamentar em Defesa do Serviço Público	P	D	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Frente Parlamentar em Defesa do Setor Coureiro-Calçadista e Moveleiro	E	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro	P	D	VIAÇÃO, TRANSPORTES E TRÂNSITO
Frente Parlamentar em Defesa dos Aposentados e Pensionistas	E/P	E	PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	P	E	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Indígenas	P	D	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar em Favor da Conversão da Dívida Externa em Recursos para a Educação	P	E	EDUCAÇÃO
Frente Parlamentar em HIV/Aids	P	D	SAÚDE
Frente Parlamentar em Defesa do Voto Aberto	P		ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO
Frente Parlamentar Evangélica	P	E	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar Mista da Habitação	E	E	DESENVOLVIMENTO URBANO
Frente Parlamentar Mista da Informática	E	E	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMÁTICA
Frente Parlamentar Mista da Radiodifusão	E	E	COMUNICAÇÃO
Frente Parlamentar Mista Brasil-Peru	E/P		RELAÇÕES EXTERIORES
Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento Sustentável e Apoio às Agendas 21 Locais e do Congresso Nacional	E/P	D	MEIO AMBIENTE

Frente Parlamentar Mista dos Direitos do Contribuinte	E	E	TRIBUTAÇÃO
Frente Parlamentar Mista pelo Software Livre e Inclusão Digital	E/P	E	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMÁTICA
Frente Parlamentar Municipalista	E	E	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Frente Parlamentar pela Auditoria da Dívida Pública	P	D	ORÇAMENTO
Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT	P	E	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar Pela Reforma Política com Participação Popular	P	D	ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO
Frente Parlamentar pelo Fortalecimento dos Estados e Municípios Mineradores	E/P	E	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Frente Parlamentar pelo Pleno Emprego	E	D	TRABALHO E EMPREGO
Frente Parlamentar Pró-Biocombustíveis	E	E	INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Frente Parlamentar Pró-Municípios	E/P	E	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Frente Parlamentar Quilombola	P	E	DIREITOS HUMANOS E MINORIAS
Frente Parlamentar Universidade para Todos	P	E	EDUCAÇÃO
Frente Plurissetorial em Defesa das Forças Armadas Brasileiras	P	D	DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL
Frente Parlamentar Mista de Apoio à Pesquisa Agropecuária, Científica, Tecnológica e Transferência de Tecnologia	E/P	E	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMÁTICA
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Carvão Mineral	E	D	RECURSOS MINERAIS, HÍDRICOS E ENERGÉTICOS

Frente Parlamentar pela Regulamentação da Profissão de Mototaxista e Motoboy	E/P	E	TRABALHO E EMPREGO
--	-----	---	--------------------

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração: Autor.

Frentes Parlamentares Específicas do Congresso Nacional, constituídas em razão da realização de Plebiscitos

1. FRENTE PARLAMENTAR “POR UM BRASIL SEM ARMAS”
2. FRENTE PARLAMENTAR PELO DIREITO DA LEGITIMA DEFESA
3. FRENTE PARLAMENTAR REPUBLICANA PRESIDENCIALISTA (FRP)
4. FRENTE PARLAMENTARISTA MONARQUICA
5. FRENTE PARLAMENTARISTA NACIONAL “ULYSSES GUIMARÃES”

**Tabela 61 - Câmara dos Deputados - Composição em 2005 por Partido Político (média)**

Partido	MÉDIA
PT	88,08
PMDB	84,33
PFL	60,42
PP	52,92
PSDB	51,42
PL	47
PTB	46,08
PSB	20,58
PPS	16,5
PDT	15,58
PCdoB	9,42
PV	6,92
S.PART.	5
PSC	3,42
PRONA	2
PSOL	1,75

PSL	0,5
PMR	0,33
PRP	0,25
PPB	0,17
PMN	0
PSD	0
PSDC	0
PST	0
TOTAL	512,67

Fonte: Câmara dos Deputados. Anuário Estatístico do Processo Legislativo 2005.





Secretaria de Editoração  
e Publicações – SEGRAF





SENADO FEDERAL

