
LOBBY NO BRASIL: Do reconhecimento como profissão a transparência na relações públicas e privadas ¹

Rose Mara Vidal de SOUZA²
Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória -ES

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão sobre o lobby e regulamentação da profissão no Brasil. A partir do pluralismo - entendido como uma tradição de pensamento e ao mesmo tempo um conjunto de valores públicos que implicam respeito, diversidade e tolerância -, discute o lobby como uma forma de exercício da política pluralista, mas que acarreta graves desequilíbrios na representação política. O artigo perpassa pelo conceito de origem inglesa e estadunidense. Na parte final, trata sobre o reconhecimento do Lobby como profissão no Brasil e a ainda não regulamentação do mesmo. Conclui-se que a sociedade deve, obrigatoriamente, estar mobilizada para influenciar o poder público, que, afinal de contas, a representa e por ela foi eleita, assim como empresas, entidades, sindicatos e movimentos sociais devem lutar pelos seus direitos, sendo o lobby uma dessas representações.

Palavras-chave: Lobby; Comunicação; Organizações; Regulamentação.

Introdução

No hodierno, parte do que somos, sentimos ou pensamos decorre do compartilhamento de conteúdo aos quais não temos acesso a partir de nossas relações com os outros e com o mundo ou das práticas sociais cotidianas, mas do universo mediado pelos meios de comunicação. Assim, nossas relações com o mundo estão cada vez articuladas e condicionadas à forma como somos vistos, fator que tem tornado a divulgação de nossas ações algo imprescindível para a imagem, o desenvolvimento e o crescimento de qualquer natureza jurídica ou física.

Fazem parte destas ações de comunicação diversas áreas, como a assessoria de imprensa, a publicidade e propaganda, a fotografia, o marketing e as relações públicas. Esta última faz as vezes de um profissional que é muito malvisto e não compreendido no Brasil: o lobista.

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional, XVIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

² Doutora e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PGGP/UFES), e-mail: rosevidal@yahoo.com.br.

Segundo Nassar (2007) é preciso deixar claro que não há lobby “do bem” ou “do mal”. Existem 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. Para Maquiavel não havia um bem, por maior que fosse, que pudesse ser avaliado como um bem sem restrições, principalmente na política (Maquiavel, 2008). Existe a construção de uma estratégia de argumentação com o objetivo de defender uma causa -que é a “advocacy”. E 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.

No Brasil o “lobby” é muito utilizado no meio político. Infelizmente, grande parte da população possui uma concepção errônea do significado da palavra. O lobista está atrelado a corrupção, ao suborno e a falta de ética. Neste artigo, além de exemplificarmos o que é lobby e sua atual situação de regulamentação que se arrasta por décadas no Brasil. Além de sugerirmos um amplo debate com a sociedade, principalmente sobre o uso do lobby em campanhas eleitorais.

Persuasão e democracia

Lóbi (também grafado lobby) ou grupo de pressão é um grupo de pessoas ou organização que tem como atividade buscar influenciar, aberta ou secretamente, decisões do poder público, especialmente do poder legislativo, em favor de determinados interesses privados. Pressões e manipulações exercidas por lobbies também são observadas em outras instâncias do poder público (Executivo, Judiciário), e, também, sobre os meios de comunicação.

Fazer um lobby é algo muito natural, feito por todos nós. Entre alguns exemplos de lobbies, podemos citar a ocasião de um filho tentar convencer seu pai a comprar um vídeo game ou quando um sindicato discute melhorias nas condições de trabalho com uma empresa.

A palavra lobby tem origem inglesa e significa salão, *hall*, corredor. Segundo alguns estudiosos, o fato de várias articulações políticas acontecerem nas antessalas (lobby) de hotéis e congressos, fez nascer a expressão “lobbying” (lobismo) para designar as tentativas de influenciar decisões importantes tomadas pelo poder público, sobretudo

aquelas relacionadas a questões legislativas, de acordo com interesses privados de alguns grupos ou setores inteiros da sociedade (DANTAS, on-line).

Nos Estados Unidos a palavra foi adotada com o mesmo sentido, mas a referência era o vestíbulo onde se hospedavam os presidentes eleitos antes de tomar posse e passar a morar na casa Branca. Ali ficavam os postulantes à espera da oportunidade de apresentar seus pleitos aos futuros ministros, assessores e outros altos funcionários da nova administração. Por ali até passavam também membros da Câmara dos Representantes, ou do Senado, em visita ao futuro presidente, os quais poderiam, por sua vez, ser portadores ou apoiadores do pretendido pelos solicitantes (FARHAT, p.50).

Uma das principais ferramentas do lobismo é a persuasão. De acordo com Citelli (1997), para existir persuasão é necessário que certas condições se façam presentes: a mais óbvia é a livre circulação de ideias. Em uma ditadura, em um regime que censura, fica um pouco estranho falar em persuasão, visto que inexistem ideias em choque.

Não há pluralidade de mensagens e, portanto, é possível que o discurso nem chegue à sua fase persuasiva permanecendo nos mais baixos extratos civilizatórios. O discurso do tirano é único, daí se está recoberto de mentiras ou engodos, ninguém sabe, ninguém viu. Ademais é frequente nas ditaduras a dispensa da sutileza da palavra e a adoção do argumento do chicote, da tortura, da pura violência física (CITELLI, 1997, p. 68).

Partindo destes pressupostos podemos entender que Lobby só existe em democracias. Ou seja, são atividades legítimas, lícitas e necessárias. Para o bem delas mesmas, dos envolvidos e dos interessados e, especialmente, do fortalecimento da nossa democracia, a regulamentação do lobby é bem-vinda no Brasil.

De acordo com Bueno (on-line), em princípio, o lobby é considerado normal em um regime democrático, porque os grupos organizados (empresas, entidades ou movimentos sociais) têm o direito (e até o dever) de se empenhar na defesa dos interesses que defendem ou das ideias que professam. Infelizmente, dada a fragilidade da classe política (com uma conduta ética quase sempre reprovável) e o jogo do Governo (que se rende a grupos para obter vantagens), o lobby, enquanto prática, tem sido desvirtuado, identificado como abuso de poder (econômico, sobretudo), corrupção e tudo o que há de mais deplorável no relacionamento humano e comercial.

Seguindo o raciocínio de Bueno, no Brasil (e isso vale para qualquer outra nação), os grupos organizados têm assento, de maneira representativa, no Parlamento, como é o

caso, por exemplo, da bancada ruralista, em nosso país, ou mesmo dos representantes das instituições de ensino ou da medicina privada. Os produtores agrícolas franceses e as siderúrgicas americanas fazem o mesmo, pressionando os respectivos governos para fazer valer os seus privilégios.

João Bosco Lodi, consultor na área da administração, com trabalhos também sobre o Lobby, defende a tese de que não se deve confundir lobby com Relações Públicas e explica:

"Estas últimas consistem em Comunicação com os diversos públicos que integram a sociedade, um dos quais é o Poder Público. O LOBBY restringe-se a uma ação junto ao poder público, um ato de influenciar sobre a decisão, enquanto Relações Públicas realiza apenas a comunicação em si. Desta forma, não existe LOBBY junto à opinião pública, como não existe lobby junto à imprensa" (BUENO apud LODI, on-line).

Em uma sociedade democrática, os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e se valem das ideias e opiniões dos grupos de pressão para subsidiarem suas decisões. Os grupos de pressão fornecem informações confiáveis e comprováveis aos tomadores de decisão e os mesmos transformam esses grupos em interlocutores, convidando-os a emitir sua opinião quando necessário.

A atividade inclui a coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. O lobbying proporciona a troca de informações e de ideias entre governo e partes privadas, capazes de infundir nas políticas públicas conhecimento de causa e realismo consciente. Seu último estágio é a pressão, momento em que o lobista deve se valer de seu poder de comunicação e persuasão (Graziano, 1994). Sendo assim, podemos conceber o lobbying como saber especializado e representação técnica, pois enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político (GRAZIANO, 1994).

Regime Militar

O lobby no Brasil o seu desenvolvimento ocorreu quando o país ainda estava sob o regime militar. Apesar de não haver muito espaço para que os grupos de pressão participassem, já que o Congresso foi extremamente enfraquecido e o atendimento de

demandas, assim como a formulação de políticas públicas, havia se tornado atribuição do poder Executivo, a mídia passou a chamar de lobbying qualquer atitude que tivesse alguma relação com influência e convencimento, sem se importar com o caráter da representação de interesses.

Por desconhecimento da mídia, a palavra acabou sendo confundida com compra de lealdade, o lobby só passou a existir de fato depois do processo de redemocratização. Vinte anos se passaram desde então e a atividade nunca foi regulamentada. E não foi por falta de projeto. O ex-vice-presidente da República, o senador Marco Maciel (PFL-PE) tenta há duas décadas aprovar projeto para regulamentar a profissão de lobista.

“É leviana a argumentação segundo a qual quem propõe regulamentação defende o lobby. O que eu quero é acabar com o lado obscuro dessa atividade, que permite o tráfico de influência. Se houver uma disciplina, há como se punir as desobediências”, comenta o senador. O texto foi aprovado no Senado em 1989 e, desde então, aguarda análise da Câmara (ROTHENBURG & CERATTI, on-line).

Lobby reconhecido

Em outros países a profissão de lobista é reconhecida oficialmente, sendo até regulamentada por lei. O lobby chega a ser reconhecido como uma importante parte do processo político. EUA, União Europeia e parte da América Latina, por exemplo, têm mecanismos reguladores das atividades de lobby. No Brasil não. O Congresso nacional mantém parado seis projetos que regulam o lobby no Brasil. O mais antigo deles, de 1989, é de autoria do senador Marco Maciel. Ainda de acordo com Nasser (2007), não é uma tarefa simples normatizar essa atividade, que é muito complexa, envolve múltiplos interesses e ainda há muita nebulosidade.

O lobby nos EUA tem a “*Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*”, que o regulamenta. Essa lei foi atualizada em 1995 por causa de uma grande crise ética, que envolveu alguns membros e vários funcionários do Congresso e do Executivo, entre os quais o lobista Jack Abramoff, o centro do escândalo de extensiva corrupção em Washington. Ele usou várias entidades políticas e corporativas para ganhar dinheiro, pagar viagens e outros presentes para funcionários e autoridades do governo federal. Foi apanhado, julgado e condenado a passar mais de cinco anos na cadeia (NASSER, 2007).

Não foi o único a pagar pelo crime. Lá, nos EUA, além da lei federal, cada Estado e muitos municípios têm legislações próprias, que dão transparência às relações com o poder. A jovem União Europeia discutiu amplamente a atividade de lobby. Enquanto isso, adotou documentos que estabeleceram princípios gerais para a conduta dos lobistas. Em 2006, foi introduzido o “*Green Paper on a European Transparency Initiative*”, oferecendo mais transparência e regras definidas para os 15 mil lobistas, ONGs e outros grupos que pretendem influenciar os decisores da UE. Ao mesmo tempo, o tema foi debatido em audiências públicas.

Alguns de nossos vizinhos -Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru- têm leis de lobby ou de ética pública.

O Brasil precisa colocar entre as prioridades de sua agenda a regulamentação do lobby, que deverá servir para toda a administração pública federal -Executivo, agências reguladoras, estatais, Legislativo e Judiciário-, deverá ser parâmetro a ser aplicado aos Estados, capitais e aos municípios com mais de 200 mil eleitores. Deverá abranger os setores público e privado, o terceiro setor, os sindicatos, as associações, as confederações, as empresas, as consultorias etc.

O fundamental é que, pela regulamentação, se possa identificar quem representa quem, quais são os interesses em jogo no processo de formação das políticas públicas e se existe abuso do poder econômico. Também, o controle dos gastos diretos e indiretos envolvidos nesse trabalho.

Muitos autores ligam a palavra lobby, grupo de pressão ou mesmo grupo de interesses comum a só situação, no entanto há diferenças entre os conceitos, como podemos exemplificar a seguir.

De acordo com Azambuja (2003), os grupos de pressão como qualquer grupo social, permanente ou transitório, que, para satisfazer seus interesses próprios, procure obter determinadas medidas dos poderes do Estado e influenciar a opinião pública. Qualquer grupo social pode ser um grupo de pressão, quando procuram influenciar o poder público decisões de seus interesses. Já para Bastos (2004), a maior diferença entre essa ação reside no fato de que os partidos visam assumir o governo para que nele possam ser implantados os programas políticos já os lobistas, pelo contrário, não visam assumir o poder, mas sim pressioná-lo num determinado sentido, podendo depois de adquiridos seus interesses se desfazerem.

Na realidade, os grupos de pressão devem ser analisados como estruturas que integram o sistema político. Não são institucionais - como as que compõem o Executivo, o Legislativo e o Judiciário - e sim informais constituídas por setores organizados da sociedade.

Contrariamente aos partidos políticos, os grupos de pressão não se propõem a conquistar o poder formal. Seu objetivo é influir nas decisões, seja para promover seus interesses, seja para evitar que decisões que os contrariem sejam aprovadas.

Grupos de pressão situam-se no espaço localizado entre os indivíduos isoladamente considerados de um determinado segmento social e os órgãos de governo. Trata-se de uma estrutura de articulação de interesses, em contraste com os partidos políticos, que são estruturas de agregação de interesse. Grupos de pressão, portanto, são porções sociais organizadas, reunindo indivíduos que compartilham interesses e desenvolvem ações com a intenção de inspirar decisões de governo.

Para Castro (2004), o conceito de grupo de interesses são as forças sociais que emergem num grupo total, organizam se e atuam objetivando vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. Os grupos de interesse podem ser profissionais, econômicos, religiosos, ou ligados a qualquer outra função social. Não raro, eles podem converte-se em grupo de pressão.

Um exemplo interessante para distinguir esse grupo foi informado por Farhat (2007) em que ele cita os monarquistas brasileiros constituem um grupo de interesses, mas não de pressão.

Havendo inscrito no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a previsão de um plebiscito, a fim de permitir que o eleitorado decidisse sobre a forma monárquica ou republicana de governo, os partidários da volta do Império permaneceram no quase-anonimato. Nada fez, e pouco disse, para divulgar e promover sua causa, até os dias e semanas de propaganda, imediatamente antes do plebiscito, no rádio e na TV, no começo de 1993.

Relações Institucionais e Governamentais

Em 19 de fevereiro de 2018, o Ministério do Trabalho inseriu o lobby no cadastro oficial de ocupações do País. “Com o nome de relações institucionais e governamentais, a função passa a ser oficialmente reconhecida pelo governo, que se antecipa à possível

regulamentação da profissão, ainda em discussão no Congresso” (TRUFFI, 2018, on-line).

Ainda segundo TRUFFI (2018), na descrição da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), o Ministério do Trabalho apresenta o lobista como “defensor de interesses (relações governamentais), profissionais de relações institucionais, profissional de relações governamentais”. As ocupações no mercado de trabalho são detalhadas pela CBO. Atualmente cerca de 4 mil pessoas estão desempenhando atividades de lobista no país. Os dados são da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig) que avalia a inserção no MT como uma vitória para a classe.

Aspectos como números de profissionais atuantes no mercado e formados da mesma área são analisados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, da Universidade de São Paulo. “No total, são 2.685 atividades registradas pelo ministério atualmente. Desse número, aproximadamente 80 estão regulamentadas” (TRUFFI, 2018). Um desses estudos serviu de base para a atualização da CBO.

Já a regulamentação segue no imbróglio. O Projeto de Lei (PL) nº 1.202, de 2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), ao qual está apensado o PL nº 1.961, de 2015, do deputado Rogério Rosso (PSD-DF) não foi adiante, pela falta de acordo no plenário. Até o fechamento deste artigo aguardava-se a aprovação do texto da deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ).

O texto de Cristiane Brasil regula apenas a profissão do lobby e prevê que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada poderá exercer a atividade de lobista, chamado, na proposta, de agente de relações institucionais e governamentais. Para atuar, os lobistas poderão pedir seu cadastro para garantir, por exemplo, o direito de apresentar sugestões de emendas e substitutivos. Mas o substitutivo não exige, por exemplo, o credenciamento obrigatório dos lobistas, o que dificulta o controle e possíveis punições em casos de atuações indevidas. Dessa forma, uma vez que o lobista não é obrigado a fazer o registro, de nada adianta colocar no texto que o registro será negado ao agente que tenha sido condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação (GUIMARÃES, 2018, on-line).

Ainda de acordo com o projeto da deputada não está prevista a prestação de contas aos órgãos de controle, “mediante apresentação de relatórios on-line conforme prevê resolução da OCDE, de 2010, que recomenda que os países regulem o lobby de forma

abrangente e com a adoção de regras e mecanismos de registro e controle das atividades com a exigência de prestação de contas públicas” (GUIMARÃES, 2018, on-line).

Para o consultor legislativo do Senado e professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Luiz Alberto dos Santos, aprovar esse projeto seria uma regulamentação frágil e não eficaz para a área. “O substitutivo ainda é falho ao não estabelecer regras para determinar que o agente público ouça um grupo de interesse específico e um outro de vertente contrária”, comentou o professor. A atuação de funcionários que representam interesses instituições públicas também fica sem qualquer norma. Outro diferencial do texto de Cristiane é que no projeto original o lobby era entendido nos três poderes. Na versão da relatora, o Judiciário ficou de fora.

Merece destaque a Lei de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses, a Lei Anticorrupção e a proibição do financiamento empresarial nas eleições, porém regulamentar o lobby é crucial para dar transparência nas relações públicas e privadas, principalmente diante do cenário (considerado pelo senso comum como cultural brasileiro) de escândalos de corrupção e tráfico de influência.

Considerações Finais

O lobby pode ser realizado sem violar as leis do país. Esta ressalva é importante, porque a interação dos atores sociais com os atores do poder público durante processos decisórios pode assumir uma forma degenerada, criminosa – a corrupção. É o que ocorre quando está em jogo a obtenção de vantagens ilícitas para ambas as partes; por exemplo, quando atores sociais oferecem dinheiro e/ou outros benefícios aos tomadores de decisão, em troca de diversos tipos de recompensas ilegais.

Naturalmente, detectar e investigar os episódios de corrupção, assim como punir os culpados, são atitudes da maior importância para a defesa do interesse público. A mídia brasileira tem oferecido uma contribuição muito valiosa neste sentido, ao denunciar e acompanhar diariamente numerosos eventos de corrupção. Além disso, como irei argumentar em seguida, essa parcela das atividades de defesa de interesses pode e deve ser submetida a mecanismos que a tornem mais transparente e acessível aos diversos segmentos sociais – portanto, que a tornem mais compatível com valores democráticos.

Qualquer que seja, no entanto, a conceituação (no processo de regulamentação do lobby no Brasil, em curso no Brasil, os profissionais de Relações Públicas, num determinado momento, defenderam - e alguns continuam defendendo até hoje - a atividade como privativa da categoria), o certo é que o lobby, em si, não merece o caráter pejorativo com que é distinguido.

Concordamos com Bueno (on-line) quando diz que a sociedade deve, obrigatoriamente, estar mobilizada para influenciar o poder público, que, afinal de contas, a representa e por ela foi eleita, assim como empresas, entidades, sindicatos e movimentos sociais devem lutar pelos seus direitos. O limite para a aceitação do lobby, enquanto prática, está no uso adequado (democrático, transparente, ético) dos instrumentos utilizados para esta influência. Com certeza, uma boa comunicação é fundamental no sentido de favorecê-la e as empresas, grupos sociais ou entidades devem sempre valer-se dela. A corrupção, a propina e outros procedimentos não éticos devem ser vistos sob a perspectiva policial ou da Justiça e nada tem a ver com lobby ou comunicação.

Referências Bibliográficas

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução a Ciência Política**: 15ª Edição. São Paulo: Globo, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**: 6ª Edição. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BUENO, Wilson da Costa. **Conceito de Lobby**. Comunicação Empresarial on-line. Disponível em

<<http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/conceitos/lobby.php>>.

Acesso em 12 de abril de 2018.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política**: Uma Introdução. São Paulo: Atlas, 2004

CITELLI, Adilson. **Linguagem e Persuasão**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

DANTAS, Thiago, **Lobby**. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/politica/lobby.htm>>.
Acesso em 10 de maio de 2018.

FARHAT, Said. **Lobby: O que é, como se faz.** Editora Petrópolis. São Paulo: 2007.

GRAZIANO, Gigi. **Lobbying, Troca e Definição de Interesses** - Reflexões sobre o Caso Americano *in*: DADOS, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994, pp.317-340.

GUIMARÃES, Katia. O lobby vai virar lei: tendência é aprovar projeto substitutivo de Cristiane Brasil *In Jornal do Brasil*. Disponível em < <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2018/04/22/o-lobby-vai-virar-lei-tendencia-e-aprovar-projeto-substitutivo-de-cristiane-brasil/>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

PORTUGAL, Adriana C. & BUGARIN, Maurício. **Financiamento Público de Campanhas Eleitorais:** Efeitos sobre o bem-estar social e representação partidária no legislativo. Disponível em <http://74.125.45.132/search?q=cache:7ZZb8lZ2AN8J:www.unb.br/face/eco/cpe/TD/273Jan03APortugal.pdf+lobby+campanhas+eleitorais&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&lr=lang_pt>. Acesso em 20 de maio de 2018.

NASSAR, Paulo. **Lobby, lobbysmo, lobistas** – conceito, história, crítica, análise. Junho. 2007. Disponível em <<http://expeculando.wordpress.com/2007/06/22/paulo-nassar-lobby-lobbysmo-lobistas-conceito-historia-critica-analise>>. Acesso em 19 de maio de 2018.

ROTHENBURG, Denise & CERATTI, Mariana. Lobby sem disfarce e longe de negociatas *In Correio Brasiliense*. Junho / 2004. Disponível em <http://74.125.45.132/search?q=cache:E5ueBSvOJRgJ:www.lobbying.com.br/entrevista_correio_brasiliense-lobby.pdf+lobby+regime+militar&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20 de maio de 2018.

TRUFFI, Renan. Governo reconhece lobby como profissão no País *In Portal O Estadão*. Disponível em < <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-reconhece-lobby-como-profissao-no-pais,70002196019>>. Acesso em 09 de julho de 2018.