

■ **Resenha: MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2018.**

Quem, quando e onde se faz lobby?

Uma análise sobre a influência do lobby nas políticas públicas

Who lobbies and When and Where do they lobby? An analysis of the influence of lobby on public policy

Lílian Barros Carvalho¹ 

O livro *Lobby e políticas públicas* (2018), de Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina de Oliveira Gozetto, aborda os principais aspectos que envolvem a atividade de lobby por meio do ciclo de políticas públicas no país. Nesse sentido, os autores apresentam, de forma pedagógica, uma visão global que abrange o conceito de lobby e as categorias de profissionais que o praticam, os ambientes e atores que são alvos da atuação dos lobistas, a exemplo da atividade que se desenvolve nas instâncias do processo decisório, bem como os problemas e as colaborações que essa prática pode gerar sobre as decisões políticas. Desse modo, a obra se insere em um conjunto de estudos brasileiros e estrangeiros (FOUIRNAEIS; HALL, 2018; SANTOS, 2019) cujo objetivo é analisar o efeito da prática do lobby sobre as etapas de produção de políticas públicas.

Inicialmente, Mancuso e Gozetto (2018) firmam o conceito de lobby como a iniciativa de agentes sociais de contatar membros do

1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil. E-mail: lilian.carvalho@ufpe.br

Poder Público², que são capazes de tomar decisão, com a finalidade de que os interesses desses agentes sejam representados. Desse modo, a atividade do lobby relacionaria a defesa de interesses e demandas de segmentos sociais, passíveis de serem afetadas por decisões do Poder Público. Nesse aspecto, os autores apresentam uma distinção que não esgota demais possibilidades, quanto aos segmentos e seus agentes, como também dos interesses que representam, os quais podem ocorrer no âmbito privado ou público, associando-se às mais diversas áreas temáticas de políticas.

Quanto aos segmentos e agentes que o representam, os públicos são aqueles que possuem atuação na esfera pública, por exemplo, os ministérios, que atuam visando à obtenção de suas demandas a partir de decisões do Poder Executivo, como a concessão de benefícios orçamentários que favoreçam a implementação de políticas no seu setor de atuação. Por outro lado, os agentes ou segmentos sociais privados são aqueles que operam na esfera privada, como bancos, indústrias, organizações, empresas, que também atuam com vistas à obtenção de benefícios para sua área de atuação.

No que concerne aos interesses, os grupos podem ter interesses públicos e privados. Interesses privados correspondem a benefícios mais concentrados, por exemplo, funcionários dos ministérios requerendo melhores condições salariais e promoções na carreira. Nesse caso, apesar de serem um grupo público, atuam no sentido de conquistar um benefício privado dedicado a atores que ocupam essas posições e cargos dentro da instituição ministerial. Por outro lado, grupos privados atuam em consonância com os interesses públicos, a exemplo de organizações privadas que trabalham em busca de políticas que beneficiem o meio ambiente e possibilitem a melhoria da qualidade do ar. Nesse caso, apesar de ser uma instituição privada, os interesses demandados irão promover interesses difusos e beneficiar não só a empresa, mas toda a população. Desse modo, percebemos que grupos públicos e privados têm tanto

2 Termos similares utilizados em referência aos entes que possuem capacidade de decisão sobre a esfera pública: membros do Poder Público, atores políticos, *policy-makers*, atores públicos, tomadores de decisão, agentes públicos, entre outros.

interesses privados quanto públicos no momento em que decidem acessar os membros do Poder Público.

Para que a atividade do lobby ocorra, é importante que os grupos interessados (os que reivindicam que suas demandas sejam acolhidas pelo Poder Público) disponham de recursos para facilitar a defesa desses interesses, como o dinheiro, o qual assegura a polivalência das atividades a serem desenvolvidas, mas principalmente tenham capacidade de organização, de mobilização da mídia e da opinião pública, demonstrando ainda reputação e conhecimento especializado sobre as áreas que pretendem influenciar, além de similaridade de preferências com os atores públicos que tomarão decisão acerca do assunto.

No que concerne aos lobistas, que são os representantes dos segmentos sociais que entrarão em contato com os agentes públicos, Mancuso e Gozetto (2018) promovem uma diferenciação entre as três categorias de profissionais que atuam na defesa de interesses, a saber: os profissionais de relações públicas; os atores que realizam atividades institucionais e governamentais; e aqueles que atuam como *advocacy*.

A primeira categoria profissional, mais extensa do ponto de vista da atuação, realiza um trabalho voltado para a comunicação com a mídia, opinião pública, clientes, fornecedores, Poder Público, podendo incluir atuação de cunho institucional e governamental que vise à defesa de interesses perante o Poder Público. Em seguida, os agentes institucionais e governamentais estão credenciados a realizar lobby, mas atuando nesse sentido por meio do fornecimento de informações, aos segmentos que demandam, sobre a atuação do Poder Público além de realizarem prospecção de tendências e cenários futuros. Esses agentes tendem a uma maior interação com atores do Poder Público, desenvolvendo ainda a defesa de interesses do segmento que representam, quando encontram espaço para tal intervenção. E, por último, aqueles que atuam como *advocacy* são agentes preocupados em defender interesses relacionados ao bem público ou a grandes causas sociais, ou seja, são aqueles que se dissociam da perspectiva pejorativa a que os lobistas se associam,

justamente porque defendem interesses públicos ao invés de interesses particularistas.

Na sequência, os autores realizam um retrato dos agentes que realizam a atividade do lobby, classificando-os como profissionais e voluntários. Os profissionais são aqueles contratados de forma remunerada com vistas à representação de interesses determinados pelo segmento social ou empresa que representam; e os voluntários, por outro lado, atuam a partir do estabelecimento de responsabilidades e contrapartidas com o segmento associado.

Além de empresas e organização sociais privadas trabalharem por meio da prática do lobby, o setor público, pelas entidades, agências, associações e sindicatos, também atua a partir da contratação de profissionais ou mesmo da alocação de funcionários desempenhem sua função na defesa dos interesses do setor frente aos tomadores de decisão. Assim, os autores deixam claro que a defesa de interesses de grupos não se restringe a grupos econômicos, privados e que possuem fins lucrativos, há também a defesa de causas trabalhistas, sociais, filantrópicas, entre outras.

Ademais, Mancuso e Gozetto (2018) sublinham as características que os profissionais que atuam na defesa de interesses devem possuir para lograr êxito no exercício da atividade, como: possuir formação acadêmica em nível superior e de pós-graduação; ter conhecimento aprofundado do processo decisório – etapas e atores envolvidos –; dispor de capacidade de lidar com alto nível de informação; além de forte habilidade de persuasão junto aos membros do Poder Público.

Posteriormente, realizam uma associação entre os poderes, os ambientes institucionais e os atores políticos que apresentam maiores chances de serem alvo da prática do lobby. No caso do Poder Legislativo, por exemplo, as comissões e o plenário são os ambientes mais propícios à defesa dos interesses dos grupos por conta do próprio desenho institucional, quanto aos atores, os membros e os relatores das comissões, assim como os líderes no plenário, tendem a ser os alvos principais da atividade. Além disso, mencionam a ocorrência do lobby no Poder Executivo e no Judiciário, incluindo ainda a ocorrência da atuação em ambientes

supranacionais (ex.: organizações internacionais) e subnacionais (ex.: estados e municípios).

No capítulo quatro, *Quando e onde se faz lobby*, os autores sintetizam os momentos e atores políticos aos quais os lobistas tendem a influenciar por meio do ciclo de políticas públicas, apontando suas etapas e como os lobistas se comportam entre os estágios, a saber: a tentativa de influenciar quem serão os agentes públicos escolhidos para tomarem decisões; a escolha dos temas a serem debatidos na formulação de soluções aos problemas apresentados, na implementação e avaliação das soluções; e sobre a necessidade de revogação ou alteração das decisões tomadas. Desse modo, os grupos de pressão e os atores que representam seus interesses podem atuar junto às instituições, a seus intermediários e à opinião pública com vistas à influência sobre os atores públicos e suas decisões.

Na seção posterior, apresentam uma contribuição do ponto de vista teórico a respeito de como a literatura vem mensurando a influência do lobby. Desse modo, expõem uma tipologia, anteriormente apresentada em Mancuso (2004), que demonstra a relação entre as demandas dos lobistas e os grupos que representam com a convergência/divergência acerca das decisões tomadas por atores políticos. Assim, a mensuração de *sucesso* ocorre quando o teor da decisão é convergente com a posição do lobista e a de *insucesso* nos momentos em que a decisão tomada por atores políticos diverge da posição defendida pelo lobista e pelo grupo que representa.

Ainda sobre o debate que compõe o sucesso ou insucesso dos lobistas em relação às decisões políticas, os especialistas apontam a necessidade de observação de três fatores fundamentais para que os lobistas alcancem êxito quanto ao atendimento das demandas que representam junto ao Poder Público e seus atores: (i) refere-se à observância do perfil do ator público e o seu alinhamento com os interesses do grupo representado pelo lobista; (ii) a decisão, que ocupa a agenda, precisa ser considerada de modo que se observem a sua *intensidade* (os custos e benefícios que pode trazer aos lobistas), o seu *equilíbrio* (o volume de defesa que os grupos estão direcionados a empregar para obter resultado satisfatório) e o *grau de*

conflito (que os grupos podem empregar – intenso ou equilibrado – com vistas à obtenção de resultados favoráveis); e (iii) o contexto decisório, ou seja, as arenas em que as políticas são debatidas variando entre difusão ou concentração dos custos e benefícios alcançados, tal qual proposto por Lowi (1972).

Além das questões mencionadas, os autores realizam um debate bastante pertinente relacionado as questões metodológicas que orientam e promovem avanços dos estudos sobre lobby.

A primeira questão diz respeito ao problema da endogeneidade dos trabalhos que buscam acessar o efeito da atividade de defesa de interesses, ou seja, a direção causal em que as relações entre lobistas e atores públicos se estabelecem. Nesse sentido, Mancuso e Gozetto (2018) expõem resultados que demonstram que o sentido causal da relação se dá por meio da reação dos lobistas em relação aos *policy-makers*. Nessa linha, os grupos de pressão e seus representantes buscam acessar os tomadores de decisão que têm características ideológicas, crenças e interesses similares aos interesses dos grupos (SANTOS *et al.*, 2017; FOURIRNAEIS; HALL, 2018).

A segunda perspectiva está relacionada com a desmistificação da falácia de que os atores políticos atuam como uma tábula rasa na direção de executarem as demandas dos grupos que financiam as suas campanhas. Assim, os autores mencionam que há outros fatores que influenciam as decisões e que a grande dificuldade dos pesquisadores é dissociar esses efeitos da influência do lobby nos resultados políticos.

Entre esses fatores, que também podem influenciar as decisões a serem tomadas pelos agentes públicos, os autores apresentam: (i) as variadas fontes de informação (mídia, especialistas acadêmicos e instituições governamentais); (ii) as regras que regem o ambiente institucional ao qual o *policy-maker* está inserido; (iii) as demandas que os partidos e eleitores tendem a emanar; além de (iv) circunstâncias econômicas, políticas e socioculturais que podem atuar como *confounders* do efeito do lobby sobre as políticas públicas, seja mascarando o seu efeito (Erro tipo II), seja inferindo um efeito que o lobby não produz (Erro tipo I).

Nos capítulos finais, Mancuso e Gozetto (2018) ressaltam os problemas e as contribuições que o lobby lícito pode gerar para o ordenamento democrático da defesa dos interesses dos grupos. Os autores promovem um distanciamento da visão negativa que a defesa dos interesses dos grupos possui frente à opinião pública e afirmam que somente a atuação ilícita geraria uma defesa de interesses obscura, dissimulada e que busca privilégios injustificáveis.

Por essa razão, argumentam a respeito da necessidade de regulamentação da atividade por meio do estabelecimento de controles, como: (i) limites e regras que possam contrabalançar a interferência dos grupos com alta capacidade (ação coletiva) e poder de organização (recursos disponíveis); (ii) mecanismos que possam evitar com que os atores políticos se envolvam em relações de conflito de interesse entre os grupos; e (iii) procedimentos que tragam transparência para os cidadãos sobre os grupos que participam, os interesses considerados e como os representantes políticos se comportam em relação a essas demandas. Nessa direção, a regulamentação da atividade promoveria a proteção dos políticos, cidadãos e próprios lobistas quanto à defesa de interesses de grupos específicos frente aos interesses da sociedade como um todo, além do aumento de custos para a ocorrência de atos ilícitos.

Um dos limites encontrados na obra produzida por Mancuso e Gozetto (2018) está no debate teórico discreto sobre os efeitos do uso de recursos econômicos sobre a produção de políticas públicas. Desse modo, os autores poderiam ter abordado alguns resultados encontrados pela literatura sobre como o uso do dinheiro, muitas vezes por meio de doações de campanha, promove o acesso de lobistas aos agentes públicos e acaba por influenciar as decisões tomadas. Análises relevantes e amplamente conhecidas relativas ao modo como os recursos são empregados no próprio lobby (MILYO; PRIMO; GROSECLOSE, 2000), como as doações de campanha geram acesso aos políticos (KALLA; BROOKMAN, 2016), influenciando suas decisões (MANCUSO, 2004; SANTOS *et al.*, 2015), ou até como a própria atuação dos *policy-makers* faz com que os grupos de interesse acesse-os e assim os financie (FOUIRNAEIS;

HALL, 2018), agregando, nesse sentido, conteúdo explicativo na temática desenvolvida pelos autores.

É preciso considerar que, em debates assim, envolvendo a relação entre grupos de interesse, suas demandas e o acesso aos tomadores de decisão, as decisões tomadas por atores públicos podem influenciar de modo a promover uma desproporcionalidade rigorosa em relação à defesa de interesses particulares e públicos passíveis de comprometer a atuação primordial das instituições democráticas. Por essa razão, é de extrema relevância mencionar os fatores que ocasionam o lobby e acabam por promover o acesso aos atores públicos, como também os resultados positivos e negativos, em relação aos interesses dos grupos e da sociedade, que tal atividade pode promover.

Todavia, observando o grande retrato proposto pelos autores, esta obra detém um potencial extraordinário no que concerne à produção de esclarecimentos consistentes para o cidadão comum a respeito do real funcionamento do lobby, ou seja, quem são os seus representantes, os benefícios que podem trazer, além da necessidade de regulamentação como proteção dos direitos e dos benefícios públicos.

Desse modo, Mancuso e Gozetto (2018) contribuem, de forma objetiva e certa, em minimizar perspectivas correntes, e muitas vezes falaciosas, que circulam no senso comum sobre como a prática do lobby – a despeito da defesa de interesses que circulam na sociedade, seja na esfera pública ou privada, seja voltada a fins individualizados seja beneficiando um contingente maior da população – ocorre nas instâncias decisórias e afetam o produto final, isto é, as políticas públicas.

Referências

FOUIRNAEIS, Alexander; HALL, Andrew, B. How do interest groups seek access to committees? **American Journal of Political Science**, Madison, v. 62, n. 1, p. 132-147, Jan. 2018. DOI 10.1111/ajps.12323.

- KALLA, Joshua L.; BROOCKMAN, David E. Campaign contributions facilitate access to congressional officials: a randomized field experiment. **American Journal of Political Science**, Madison, v. 60, n. 3, p. 545-558, July 2016. DOI 10.1111/ajps.12180.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 32, n. 4, p. 298-310, July/Aug. 1972.
- MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. DOI 10.1590/S0011-52582004000300003.
- MILYO, Jeffrey; PRIMO, David; GROSECLOSE, Timothy. Corporate PAC campaign contributions in perspective. **Business and Politics**, Abingdon, v. 2, n. 1, p. 75-88, Apr. 2000.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Interest articulation and lobbying. *In*: AMES, Barry (org.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. Routledge: New York, 2019. p. 132-158.
- SANTOS, Manoel Leonardo; BATISTA, Mariana da Silva; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015. DOI 10.1590/1807-0191211133.
- SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fraganó; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência.**, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, set. 2017. (Texto para discussão 2334, p. 1-59).

Recebido em 21 de agosto de 2019

Aprovado em 10 de outubro de 2020