

Wagner Pralon Mancuso

- Doutor e mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP)
- Graduado em Filosofia pelo Centro Universitário Assunção (Unifai)
- Graduado em Ciências Sociais pela FFLCH-USP
- Docente da Universidade de São Paulo
- Experiência na área de Ciência Política, com ênfase em políticas públicas
- Atua principalmente nos seguintes temas: ação coletiva, *lobby*, grupos de interesse, empresariado e análise do processo decisório
- Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq - Categoria 2
- pralon@usp.br



Entrevistador
Paulo Nassar

Lobby e responsabilidade política e corporativa

Lobbying and political and corporate responsibility

Lobby y responsabilidad política y corporativa

entrevista

Wagner Pralon Mancuso



Wagner Pralon Mancuso graduou-se em Filosofia pelo Centro Universitário Assunção (Unifai), em São Paulo, na época em que era seminarista. Formou-se também em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), onde também fez seu mestrado e doutorado em Ciência Política. Estuda a questão da ação política empresarial desde sua iniciação científica, quando ainda era aluno de graduação e sua orientadora, Profa. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida, tinha uma pesquisa sobre “Reforma do Estado”, com ênfase na privatização de empresas estatais. Havia uma divisão interna do trabalho entre os bolsistas e Wagner optou por estudar o ponto de vista do empresariado sobre as privatizações. Desde então tem se dedicado à temática, pesquisando-a principalmente em três frentes: o *lobby*; a atuação do empresariado nas campanhas eleitorais; e o posicionamento dos empresários diante das questões tributárias. Atualmente ampliou o foco, voltando-se também para outros setores. Professor da Universidade de São Paulo e atuante na área de ciência política, com ênfase em ação coletiva, *lobby*, grupos de interesse e análise do processo decisório, nesta entrevista concedida à *Organicom*, ele ressalta de alguma forma a responsabilidade política e corporativa inerente à atividade do *lobbying*.

* * *

Organicom – Qual é hoje o contexto do “*lobby*”, no Brasil e no mundo?

Wagner Pralon – Primeiro, vou tentar explicar o que entendo por *lobby*. Trata-se

de um termo que veio do inglês para o português e que se refere a uma espécie de salão de entrada de um prédio. A expressão é bastante usada nos Estados Unidos e na Inglaterra para se referir às pessoas que ficavam esperando os tomadores de decisão passar pelo *lobby* dos prédios onde estavam hospedados para apresentar demandas e fazer reivindicações. Então, um substantivo que antes significava um salão de entrada de um prédio se tornou um verbo, que quer dizer fazer pressão em cima de quem tem o poder de tomar decisão. Essa relação entre as pessoas que apresentam demandas e o poder público que toma decisões é uma relação que existe em todos os países, democráticos ou não. No caso dos países democráticos, isso ainda é mais importante, porque existe uma série de valores que o poder público tem de respeitar na tomada de decisão. Esse é, então, o contexto geral: como a sociedade e todos os seus segmentos podem se dirigir ao poder público para apresentar as suas reivindicações durante o processo de tomada de decisões? Em meu trabalho de doutorado, voltei minha atenção para o empresariado brasileiro, diante de uma visão, vigente até hoje, de que ele era muito fraco e desarticulado, de que não sabia fazer *lobby* e, quando fazia, não tinha muito sucesso. Alguns autores, principalmente os chamados brasilianistas (cientistas políticos estrangeiros especializados em Brasil), diziam que grande parte da estagnação do ritmo econômico de nosso país se devia a uma incapacidade de ação coletiva, de fazer *lobby* de maneira bem-sucedida. Eu quis mostrar justamente o contrário: como um setor empresarial específico, o industrial, apresentava suas

demandas no Congresso Nacional. E em minhas pesquisas detectei um grau de sucesso maior do que eles, os brasilianistas, previam.

Organicom – *Como você vê a relação entre o “lobby” e a responsabilidade política e corporativa?*

Wagner Pralon – Essa ideia da responsabilidade política é uma ideia que vem ganhando força recentemente, nos últimos anos digamos, e que aparece como um desdobramento desse outro conceito, o de responsabilidade social. Quando uma empresa se vê como parte da comunidade, ela assume o trabalho de responsabilidade social. E, quando o processo de produção da empresa afeta negativamente o meio ambiente, entra em questão a responsabilidade ambiental. Ao lado da responsabilidade social e da responsabilidade ambiental, que já são temas consagrados na literatura e nas práticas empresariais, surgiu o conceito de responsabilidade política. Um instituto da ONU, o Unirisd - United Nations Research Institute for Social Development (Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social), está enfatizando a ideia de que não basta ser socialmente responsável ou ambientalmente responsável. É preciso também ser politicamente responsável. Em que sentido? Qualquer pessoa que lê jornais vê dois tipos de notícias sobre a ação política empresarial. E parte dessa ação política é a apresentação de grandes demandas, demandas qualificadas, que têm a ver com o desenvolvimento do país. Há também pequenos acordos, que muitas vezes são ligados à corrupção, ao tráfico de influência etc. A literatura

e o senso comum utilizam a palavra *lobby* para se referir tanto a essa relação corrupta e ilícita quanto à apresentação de grandes demandas, bem justificadas. O que o conceito de responsabilidade política sugere é que, se as empresas são responsáveis social e ambientalmente, também devem ter princípios de ação no campo da política. Assim o *lobby* será sempre no sentido de contribuir e não no sentido de criar relações impróprias com o poder público. É uma questão que está ganhando bastante força.

Organicom – *Podemos dizer que o “lobby” é fundamental numa democracia, no sentido da criação de uma responsabilidade política que traz benefícios organizacionais e corporativos?*

Wagner Pralon – Acho que sim. Não tenho dúvida quanto a isso. O *lobby* lícito é compatível com uma série de direitos estabelecidos pela Constituição, tais como a liberdade de manifestação de pensamento, o direito à expressão, o direito à petição aos poderes públicos, em defesa de direito, contra ilegalidades ou abuso de poder. Tudo isso, de certa forma, é a consagração de sua participação no processo decisório. Então, o *lobby* tem um papel fundamental. Uma questão que acho da maior relevância é diminuir os riscos de essa participação cair para o lado negativo e tentar potencializar o lado positivo. Esse é o grande desafio.

Organicom – *Quem faz lobby?*

Wagner Pralon – Procurei criar categorias de lobistas, definindo-os como aqueles indivíduos que defendem interesses diante do processo de to-

mada de decisão pública. Divido os lobistas em dois tipos: os lobistas de ofício ou profissionais; e os lobistas voluntários. Quem são os *lobistas profissionais*? São aqueles contratados formalmente para prestar serviços de representação de interesses, de *lobby*, mediante remuneração. Criei duas categorias de lobistas profissionais: os autônomos; e os que são funcionários das organizações. Assim, existem, por exemplo, advogados que atuam por conta própria e, eventualmente, por meio de seus escritórios, assumem causas de *lobby* de algum cliente específico; ou então escritórios de maior porte, que são contratados por empreitada, por tarefa. Além disso, há os lobistas autônomos que são empregados das organizações, tanto das públicas quanto das privadas. No setor público, quase todos os ministérios têm departamentos de assessoria parlamentar, de comunicação social, de assessoria jurídica, com funcionários que geralmente prestam algum serviço de *lobby*. Na esfera do mercado, existem os departamentos de relações institucionais e relações governamentais das empresas, bem como das associações empresariais (que costumam ter um setor de acompanhamento político). Além desses lobistas empregados por organizações do Estado e por organizações do mercado, há também organizações da sociedade civil, como as ONGs, que contratam funcionários para essa finalidade. Assim, de um lado, temos esse lobista profissional, que é ou autônomo, com seu escritório de advocacia, ou então um empregado das organizações do Estado, do mercado ou da sociedade civil. Ao lado desses lobistas profissionais, temos os lobistas que chamamos de

voluntários, indivíduos que não têm um contrato formal para fazer *lobby*, mas que acabam se envolvendo com a atividade por conta própria, sem remuneração. Por exemplo, um líder empresarial que não é pago para tanto, mas que se torna porta-voz de uma grande demanda. No caso, por exemplo, da redução do custo-Brasil, temos alguns líderes empresariais que se destacam nesse sentido. Outras vezes temos um líder religioso que defende alguma causa. Eu me lembro do bispo que, recentemente fez greve de fome contra a transposição das águas do rio São Francisco. Ou da Brigitte Bardot, que se tornou lobista da causa da proteção dos animais. Há políticos que se tornam porta-vozes de algum segmento específico, como o dos jovens ou o dos aposentados. E existem ainda, por fim, aqueles que são os amigos do rei, pessoas que têm algum parentesco ou amizade com o tomador de decisão, e, embora não sejam lobistas profissionais, muitas vezes são contratadas, informalmente, para tentar promover alguma causa e influenciar o tomador de decisão. Assim, o universo de quem faz *lobby* no Brasil é muito rico e variado. Dos profissionais aos voluntários.

// Ao lado da
responsabilidade social
e da responsabilidade
ambiental, surgiu
o conceito de
responsabilidade
política //

Organicom – *Você citou alguns lobistas da categoria dos voluntários. Quem você destacaria, no Brasil, no caso das estruturas profissionais do “lobby”?*

Wagner Pralon – Acho interessante falar que, no final de 2008, a Controladoria Geral da União, órgão ligado ao Poder Executivo, realizou em Brasília um grande seminário para tentar elaborar um projeto de regulamentação do *lobby*. Participaram desse evento palestrantes do exterior, acadêmicos, como eu, políticos e muitos profissionais do *lobby*. Dentre estes últimos me chamou a atenção uma associação de lobistas, a Abrig (Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais), a qual elaborou um código de conduta do lobista que é bastante interessante. É difícil dimensionar o número de escritórios de *lobby*, porque muitas vezes eles não prestam apenas serviços de *lobby*, mas aceitam outras causas também. No caso das organizações, conheço bem o *lobby* das confederações empresariais, como é o caso da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o da Confederação Nacional do Comércio (CNC), o da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e o da Confederação Nacional dos Transportes (CNT). Essas quatro confederações têm um setor específico voltado para a prática do *lobby* e periodicamente seus lobistas se reúnem para defender uma pauta comum do empresariado. Essa ainda é uma prática informal, mas todas as quatro têm setores de relações governamentais e se reúnem periodicamente.

Organicom – *Quais são os alvos do “lobby”?*

Wagner Pralon – Essa questão é usada, às vezes, de forma mais geral ou de for-

ma mais restrita. Por exemplo, como os alunos sabem que estudo *lobby*, alguns, quando vão reclamar de nota comigo, dizem, brincando, que estão fazendo *lobby*. Há gente que afirma que vai fazer *lobby* para colocar um jogador na seleção de futebol. *Lobby* é uma palavra usada de forma muito abrangente para qualquer pedido que se faça a quem pode tomar uma decisão. Tenho trabalhado com o *lobby* num sentido mais restrito, que é o *lobby* político. Nesse caso, acho que os principais alvos são os poderes executivo, legislativo e judiciário, tanto em nível nacional quanto em nível subnacional. Os organismos internacionais, como a ONU, a União Europeia e o Mercosul também têm agências que muitas vezes são alvos do *lobby*. Basicamente isso: no nível interno, as agências do poder público; e no nível internacional, agências do poder público de outros países e também as agências de organismos multilaterais, nas quais os grupos de interesse também fazem ações importantes. Mas o que também é interessante é que os lobistas, muitas vezes, não têm uma estratégia estreita. Como o processo de decisão envolve vários agentes, se atua simultaneamente sobre diversos alvos.

Organicom – *O “lobby” nasce da relação da sociedade com o legislativo. Como é essa migração para esses poderes que já trabalham com meios estipulados, discutidos ou aprovados. Por exemplo, você falou do judiciário e também do executivo. Que tipo de tensão pode ser criado nisso?*

Wagner Pralon – Uma coisa curiosa é a seguinte: de fato a ideia inicial do *lobby* é atuar sobre o legislativo, porque é o poder do Estado onde as leis são produzidas. O judiciário julga de acordo

com as leis. E o executivo implementa as leis que o legislativo formula. Só que sabemos que no caso brasileiro grande parte do que o legislativo produz vem do poder executivo. Então, se o foco é posto exclusivamente sobre o poder legislativo, acaba-se deixando de fazer *lobby* sobre a fonte, sobre o poder que é a origem da maior parte dos projetos de lei que o legislativo considera e aprova. Então, no Brasil, tendo em conta que grande parte dos projetos de lei efetivamente aprovados vem do executivo, faz todo sentido o exercício do *lobby* também sobre o executivo. Muitas vezes, a constitucionalidade das leis aprovadas pelo legislativo é questionada no poder judiciário. Então o *lobby* também se desloca para lá, se entendermos o *lobby* dessa forma mais ampla, como atividade de defesa de interesse. Se olharmos, por exemplo, a CNI, um dos campos de atuação dela e de outras confederações empresariais é apresentar ações diretas de inconstitucionalidade (Adin's) contra leis que elas considerem inconstitucionais e prejudiciais ao setor. Temos também os casos que envolvem uma decisão polêmica. Lembro-me, por exemplo, da questão do aborto de fetos anencéfalos. O próprio Supremo Tribunal Federal tomou a iniciativa de convocar a sociedade para apresentar os pontos de vistas de grupos religiosos e científicos sobre essa questão. Então, embora o poder legislativo seja o foco original, acho que os três poderes são bastante visados.

Organicom – Qual a diferença entre os conceitos de “*lobby*” e de “*advocacy*”?

Wagner Pralon – Há conceitos de diferentes níveis. O mais abrangente é o de

relações públicas, que engloba a relação de atores sociais não apenas com o poder público, o estado, mas também com os cidadãos e a sociedade em geral. Dentro das relações públicas temos um nível mais restrito, que é o de relações institucionais e governamentais, direcionadas ao poder público. Só que, ainda assim, relações institucionais e governamentais é um conceito mais amplo do que *lobby*, porque todo *lobby* é relação governamental, mas nem toda relação de uma empresa ou de um ator social com o poder público é *lobby*. Pode-se ter contato de aproximação sem nenhum pedido ou nenhuma demanda. Só se apresenta o que a entidade faz. Ou seja, há relações de atores com o poder público que não são propriamente *lobby*, com alguma reivindicação. Então, *lobby* seria uma ação mais restrita do que as relações institucionais, as quais, por sua vez, seriam uma coisa mais restrita do que as relações públicas. Como eu disse antes, diversos grupos fazem *lobby*, inclusive grupos da sociedade civil organizada, como ONGs e movimentos sociais. Para se diferenciarem do que as organizações do mercado fazem, geralmente utilizam o conceito de *advocacy*. Este diz respeito a defesas de grandes causas sociais, de interesses difusos etc. Se não estamos pedindo benefícios para nós próprios, mas defendendo grandes causas, minorias, o interesse público e difuso, trata-se de *advocacy*. Isso, num certo sentido, é para se contrapor ao que os outros fazem, em busca de interesses voltados mais para si mesmos. A palavra *lobby* está cercada por uma aura meio negativa por causa das denúncias que a mídia faz. Então as pessoas procuram dizer “não, eu não faço *lobby*”,

porque ele tem essa carga negativa. E dizem que fazem *advocacy*, que é a defesa de grandes princípios. Eu, particularmente, entendo que existe essa diferenciação, mas não vejo a arte do *lobby* como “pode ser isso, mas não pode ser aquilo”.

Organicom – Poderíamos, então, dizer que o uso da palavra “*advocacy*” é apenas retórico?

Wagner Pralon – Acho que sim. Para mim, certos grupos, dada a carga negativa que a palavra *lobby* tem, só se apropriaram de outra palavra – também trazida do inglês para o português – para dizer que estão defendendo grandes causas, tentando assim se afastar desse estigma negativo que a palavra *lobby* possui. Agora, etimologicamente, o *lobby* não tem nada de errado. Aliás, é um direito você abordar os representantes públicos para apresentar o seu ponto de vista. É lógico que nessa abordagem você pode propor acordos ilícitos, mas já existe toda uma legislação que pune isso.

Organicom – Em que medida existe uma distinção entre a atividade de “*lobby*” e a atividade política tradicional?

Wagner Pralon – Essa é uma questão importante, porque há quem diga que, de um lado, o *lobby* poderia ser considerado dispensável, pois já teríamos uma representação política eleita e esses representantes deveriam ser os porta-vozes do povo. Eles são eleitos pela sociedade e deveriam ser livres para pensar no interesse público e, nesse sentido, pressões particulares de *lobby* específicos dificultariam o trabalho dos representantes eleitos de pensar no interesse nacional, no

// **Lobby é uma palavra usada de forma muito abrangente para qualquer pedido que se faça a quem pode tomar uma decisão** //

grande interesse público. Então, nesse sentido, a representação formal vai para um lado – a representação política, oficial – e o *lobby* vai para o outro. Mas há outros aspectos nessa relação, pois, se você pensar bem, os representantes e tomadores de decisão são atores com informações limitadas. Então, se, por um lado, há quem diga que o *lobby* cria obstáculos à liberdade dos representantes e que estes devem pensar no interesse público mais amplo, há outros que dizem que o *lobby* pode trazer um benefício importante ao servir de fonte de informações para os tomadores de decisão. Que o *lobby* ajuda os representantes a terem uma ideia de quais são os interesses em questão, quando uma decisão está para ser tomada. Então haveria uma relação positiva, seria algo positivo oferecido aos representantes. Há essa dupla visão. Por outro lado, na prática, muitas vezes os próprios representantes se colocam como lobistas de algumas causas. O que vemos é que no Congresso, na Câmara ou no Senado há dezenas de frentes parlamentares, como a frente da pequena empresa, a frente da agricultura, frentes de inúmeras causas. Essas frentes, de uma certa forma, estão se colocando

como representantes de interesses, atuando como lobistas não profissionais. Então, a relação entre *lobby* e política oficial tem diversos aspectos. Eu procurei mostrar três deles.

Organicom – O “*lobby*” tem um planejamento. Em que momentos ele atua, como atua e o que busca? Enfim, como é que se dá o planejamento da atividade de “*lobby*”?

Wagner Pralon – O *lobby* é sempre pressão voltada a tomadas de decisão do poder público. Ele atua em três momentos. O primeiro ocorre quando estão sendo definidas as pessoas que farão parte do poder público para tomar uma decisão. Temos então grupos atuando nas campanhas políticas, grupos atuando quando vai ser nomeado um ministro, para que seja escolhido alguém mais favorável ao seu ponto de vista e assim por diante. Há, portanto, um momento em que os grupos que fazem *lobby* atuam para ajudar a definir quem vai tomar a decisão. O “grosso” do *lobby* ocorre mesmo durante o processo decisório propriamente dito. Aqui, eu diria que o trabalho do *lobby* se desdobra em quatro fases e atividades. Primeiro, os lobistas tentam definir a agenda dos tomadores de decisão, ou seja, procuram levar o tomador de decisão a dar prioridade a tal ou qual questão. A definição da agenda é um ponto bastante importante da atuação do *lobby*. Uma vez posta na agenda daquele tomador de decisão uma determinada prioridade, aí o *lobby* passa a uma segunda fase: a que se refere a pensar em como formular propostas mais adequadas ao interesse defendido. Uma vez estipulada uma prioridade e feita uma pressão para que seja encontrada uma alternativa para

aquele interesse, o *lobby* entra numa terceira fase, preparando-se para atuar no debate em torno da proposta que vai ser formulada. Então há atividades como, por exemplo, apreender o cenário político, qual vai ser o impacto de sua demanda sobre outras forças sociais, quem pode estar do seu lado para formar coalizões, quem provavelmente estará do outro lado. E, quando um processo de decisão começa a ser tomado, atua-se de diversas formas: pode-se transmitir informações diretamente para o tomador de decisão. Às vezes, formam-se grupos, coalizões, para dar mais legitimidade ao processo, já que a demanda não é só sua, mas de um grupo maior. Tenta-se influenciar a opinião pública, porque as decisões dos políticos tendem a ser sensíveis à opinião pública. Muitas vezes, mais eficaz do que uma ação direta sobre o tomador de decisão é criar na opinião pública ou no eleitorado uma tendência favorável a um determinado pedido e aí o tomador de decisão se sente mais livre para concordar com o seu pleito. Então, há uma série de atividades que podem ser feitas durante o processo decisório. Por fim, a quarta fase: a da tomada de decisão. Só que, quando uma decisão é tomada, a história não acabou. Também há as atividades que sucedem o momento do imperativo. Por exemplo, algumas decisões têm a constitucionalidade questionada. Então o *lobby* tem essa parte da revisão judicial das decisões, de recurso ao judiciário contra o todo ou parte de uma decisão tomada. Muitas vezes, o legislativo faz uma lei mais geral e o executivo tem que regulamentá-la, por meio de resoluções, portarias, notas técnicas, circulares etc. Nesse estágio de regu-

// O lobby seria uma ação mais restrita do que as relações institucionais, as quais, por sua vez, seriam uma coisa mais restrita do que as relações públicas //

lamentação das leis aprovadas pelo congresso, o *lobby* também atua. As leis aprovadas pelo Congresso Nacional precisam ser implementadas pelo poder executivo, e a implementação muitas vezes envolve licitações para a prestação de serviços, para compras públicas, para contratação de obras etc. A implementação é uma fase muito suscetível à ação dos *lobbies*. Dessa forma, o *lobby* atua antes da tomada da decisão, durante e depois. É uma atuação bastante rica e variada.

Organicom – *Quão influentes são os “lobbies”? Há eficácia nessa ação toda?*

Wagner Pralon – Talvez seja essa a questão mais difícil de todas, porque pode-se tomar a influência do *lobby* como causa, que na linguagem científica chamaríamos de variável independente, e pode-se tomar o *lobby* como efeito, que seria a variável dependente. Então, como avaliar se o *lobby* é eficiente, influente ou não? A literatura descobriu quatro formas de fazer isso. Muitas vezes, pergunta-se ao próprio lobista: “Você se considera influente?”. Só que aí pode haver um problema. O lobista pode querer mostrar serviço e superestimar a sua influência, ou então pode querer fu-

gir dos holofotes, ser um lobista mais *low profile*, para poder agir de maneira mais independente, subestimando a sua influência. A avaliação do próprio lobista é um possível indicador de influência, mas não deixa de ser controverso. Uma segunda forma é perguntar ao tomador de decisão: “Você considera que a sua tomada de decisão foi influenciada por *lobby*?”. Se ele quer passar uma ideia de que é aberto ao diálogo, diz: “As minhas decisões são sempre muito dialogadas, eu me abro a diversos interesses”. Se ele quer transmitir uma ideia de invulnerabilidade, dirá: “Não, tomei minha decisão de acordo com as minhas próprias convicções”. É um indicador complicado. A terceira forma é você perguntar a observadores externos, *experts*, jornalistas, pessoas que fazem análise de conjuntura, se os *lobbies* foram ou não foram influentes. Uma última forma é trabalhar mais com dados, não tanto com entrevistas. Vê-se o que o *lobby* pediu, vê-se a decisão que foi tomada e compara-se para ver qual foi o grau de sucesso. Acho que essas quatro formas de medir a eficiência do *lobby* são as mais comuns no *lobby* como causa. Agora a influência do *lobby* também pode ser entendida como efeito. A influência do *lobby* depende, em primeiro lugar, dos recursos políticos de que se dispõe. Pode-se ter grandes ideias, mas se não há recursos políticos como legitimidade, um pouco de dinheiro, inteligência e capacidade de comunicação, a demanda não tende a ser bem-sucedida. Outra variável que influencia no sucesso do *lobby* é o contexto. O *lobby* tende a ser bem-sucedido quando há menos disputas e atua-se de forma mais livre, porque não há grandes interesses contra o

que deseja. Outro fator que influencia o sucesso do *lobby* são os tomadores de decisão. Muitas vezes, nesse campo de estudo, as pessoas acham que o tomador de decisão é um papel em branco, no qual o *lobby* escreve o que quer. Mas o tomador de decisão tem os seus próprios interesses, as suas convicções ideológicas. Ele quer ganhar votos e tem as suas concepções do que é certo e do que é errado e isso também pesa na influência do *lobby*. Então, podemos ver a influência do *lobby* tanto como causa, variável independente, quanto como efeito, variável dependente.

Organicom – *Quais são as vantagens e os possíveis problemas do “lobby”?*

Wagner Pralon – Acho que o *lobby* pode trazer diversos *benefícios*. Como falei anteriormente, para o tomador de decisão, o *lobby* é fonte de informação. O tomador de decisão não é onisciente e o *lobby* traz para ele novas ideias, informações, reivindicações e dá um retrato do que a sociedade deseja. Para os próprios interesses organizados, é uma forma de ter seu ponto de vista levado em conta, uma forma de ver que o processo de decisão não é fechado e que há uma forma de se envolver. Para o sistema político como um todo, também há *benefícios*, porque tem-se um processo decisório aberto, que ganha mais legitimidade, se há um *lobby* atuando em defesa do interesse público. Se pensarmos, por exemplo, em quem defende causas ambientais ou combate a corrupção, convivência ética entre setor privado e setor público são *benefícios* que o *lobby* pode trazer para a sociedade como um todo. E para a opinião pública também pode haver externalidades

positivas, porque o *lobby* pode ajudar a construir uma visão mais madura, mais ampla e geral sobre as questões que estão em debate. Aprimora-se a qualidade da opinião pública sobre os problemas públicos quando todos os interesses se fazem ouvir. Agora, os *problemas* são basicamente três. Primeiro, o *lobby* pode forçar decisões discricionárias, quando o poder público escolhe privilegiar um ou outro interesse em detrimento de outros interesses. O segundo problema é referente às informações enviesadas, que são informações imprecisas. O *lobby* pode ser uma importante fonte de informação, mas por vezes pode passar uma informação “interessada”, que não é completa. Além disso, há um terceiro problema: o desequilíbrio de forças. Alguns grupos podem ser mais poderosos, mais influentes para agir, enquanto outros ficam desarticulados. Acho que o desafio é preservar os *benefícios*, enfrentando esses problemas de forma criativa.

Organicom – *A não-regulamentação do “lobby” é uma dificuldade? A regulamentação poderia minimizar esses problemas?*

Wagner Pralon – Acredito que sim, porque, quando se fala de regulamentação do *lobby*, se quer basicamente duas coisas: o registro do lobista, ou seja, que todo defensor de interesse que for atuar frente ao poder público registre a sua atuação; e que se faça divulgação do *lobby*. Então, quando se fala em regulamentação do *lobby*, se pretende que os lobistas se registrem e que atuem de forma pública, ou seja, que divulguem a sua atuação. Isso tem o potencial de trazer *benefícios* e resultados positivos, porque valoriza a atividade do lobista que é

feita de forma transparente e revela o que realmente acontece. É um valor democrático que as decisões sejam tomadas a portas abertas e não a portas fechadas. Divulgar quem está agindo estimula a mobilização e a pluralidade de interesses. Não é nenhuma panaceia, porque, de um lado, quem atua de forma ilícita não vai se registrar e nem vai divulgar o que faz. Então, a divulgação dá mais visibilidade e protege quem atua de forma lícita, mesmo que não resolva o problema do *lobby* ilícito. Embora teoricamente possa estimular a mobilização de outros interesses, até então desorganizados, isso não é automático. O desequilíbrio do poder pode permanecer mesmo com uma lei de regulamentação do *lobby* aprovada. Acho que, para tornar a prática do *lobby*, digamos assim, de alto nível e de boa qualidade, a regulamentação é necessária, mas não é suficiente. Há várias outras iniciativas interessantes e uma delas é a autorregulamentação. Da mesma forma que se tem, por exemplo, um código de conduta dos profissionais de relações públicas, com uma lista de princípios a serem atendidos por esses profissionais, se criariam princípios de ação do lobista. Assim se estabelece um autocontrole da profissão. Por outro lado, podem-se firmar regras de conduta. Dessa forma, além da regulamentação, existe a autorregulamentação do setor, que a Abrig ajudou a configurar. Há ainda outras coisas importantes além da regulação e da autorregulação. É preciso haver uma mídia ativa e vigilante e também uma sociedade vigilante. É preciso haver uma oposição, com partidos vigilantes. Nós já temos mecanismos de controle para impedir a corrupção, mas eles preci-

sam ser ativados de forma adequada, com participação aberta. Então, eu diria que a regulamentação ajuda, mas não é uma panaceia. Ela é importante, mas deve ser acompanhada por outras medidas.

Organicom – *Por que a regulamentação não avança no Congresso Nacional?*

Wagner Pralon – Acho que as razões são diversas. Uma delas é a origem da proposição. Andei vendo o quanto, ao longo da história, deputados e senadores de diversos partidos, tanto de esquerda, quanto de direita e de centro, propuseram a regulamentação do *lobby*. Hoje há três projetos de regulamentação em andamento: o mais antigo é o do Marco Maciel, do Partido dos Democratas (DEM), que vem desde a década de 1980. Um mais recente é o de Carlos Zarattini, deputado federal paulista do Partido dos Trabalhadores (PT). E existe ainda o projeto da senadora amazonense do Partido Comunista do Brasil (PcdoB) Vanessa Grazziotin, que também propõe regulamentar a situação. Agora, qual é a dificuldade? Muitas vezes o que o Congresso aprova vem do executivo. E o executivo tentou formular um projeto,

// O *lobby* traz para, para o tomador de decisões, novas ideias, informações, reivindicações e dá um retrato do que a sociedade deseja **//**

aquele do seminário que a Controladoria Geral da União realizou em 2008, como já falei. A ideia desse seminário era servir de base para instruir a formulação do projeto de regulamentação. Tentou-se trabalhar nisso, escreveram-se minutas, mas o executivo tomou a decisão de não o encaminhar. Então, há dificuldade na origem da iniciativa e na questão de que o executivo ainda não abraçou o projeto de regulamentação do *lobby*. Grande parte do que o Congresso aprova vem do executivo e eu acho que, se o executivo abraçasse a causa, a “coisa iria para frente”. Outra dificuldade que vejo é definir quem deve se registrar, porque, teoricamente, se ouve falar do registro dos lobistas, mas temos *lobbies* mais contínuos e *lobbies* pontuais, específicos. Digamos que haja uma manifestação dos sindicatos a favor do aumento do salário mínimo. Os sindicatos são grupos de interesses. Então, eles fazem *lobby* quando estão defendendo um salário mínimo maior. Já pensou que, se toda vez que eles tivessem que atuar no Congresso, perguntassem: “O senhor se registrou como *lobista* para poder atuar?”. Há muita dificuldade para definir quem a lei abrange e quem a lei deixa de fora. Outra

coisa é que o poder público tem um *lobby* muito grande e as leis excluem os lobistas do poder público. Então, é o que eu digo: assessorias parlamentares, assessorias jurídicas de órgãos públicos devem ou não devem ser cobertas pela lei do *lobby*? Se você pensa, por exemplo, na Confederação Nacional de Municípios (CNM) ou na Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos (ANPV), são ou não são *lobbies*? Como lidar com esse *lobby* mais pontual e com a questão relativa a se o *lobby* como um todo deve ou não deve ser coberto? Na lei dos Estados Unidos, só é preciso se registrar se você receber tantos por cento da sua renda da atividade do *lobby*. As igrejas, por exemplo, ficam de fora. Assim, existe a dificuldade da iniciativa, a dificuldade de definir exatamente quem a lei vai cobrir e quem vai deixar de lado, além de outra questão importante: diante de quem o lobista vai se registrar. Creio que isso depende de haver um órgão para tanto. O governo criaria um órgão regulador do *lobby*, assim como existe a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) ou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Mas quantos funcionários esse órgão teria? Ele se reportaria a quem? Há a questão institucional também, além da resistência dos parlamentares no sentido de haver uma disputa de campo. É como se os parlamentares pensassem “Se essa atividade for regulamentada, uma nova profissão vai surgir e pode ocupar o espaço onde eu atuo”. Muitas vezes, os próprios parlamentares se colocam como representantes de interesses, que implicam disputa de poder. Há dificuldades de diversas ordens para essa lei passar.

“Formação acadêmica superior, capacidade de trabalhar com a informação e conhecimento do processo decisório são as principais características do lobista profissional”

Organicom – *Se você fosse definir o perfil de quem quer atuar em “lobby”, qual seria o perfil ideal?*

Wagner Pralon – Eu não falaria em perfil ideal, mas em identificar algumas características de quem faz *lobby* na prática. Relembro aquela definição inicial que dei do lobista profissional e do lobista voluntário. O lobista profissional tem, diria eu, quatro características bem definidas: geralmente tem uma formação acadêmica de nível superior principalmente em direito, mas também em áreas como relações públicas, ciência política, economia, administração. Essas são as principais áreas. Alguns são pós-graduados em ciência política, relações internacionais e também há pessoas com especialização em representação governamental. Então, acho que a primeira característica é uma formação acadêmica, de, no mínimo, nível superior e também há os que fazem pós-graduação em áreas relacionadas com o poder público. Embora o treinamento acadêmico seja necessário, não é suficiente, porque há muitas coisas que se aprendem na prática, no dia a dia. Outra característica que salta à vista é o conhecimento do processo decisório. O lobista tem que saber direitinho como este funciona, ou seja, quem “está com a bola” naquele momento – se é o relator de uma comissão, se é o presidente da comissão, ou seja, você precisa saber direitinho.

Se o processo decisório é do executivo, do legislativo ou do judiciário, é necessário saber qual é o seu roteiro. Uma terceira característica é a capacidade de trabalhar com a informação. O lobista precisa conhecer as fontes de informação relevantes, ou seja, precisa produzir bem a informação e comunicar com competência, “customizando” a sua informação com o público-alvo e sabendo usar essa comunicação como um instrumento de persuasão, porque geralmente os tomadores de decisão têm uma agenda muito pesada. Então, o lobista bem-sucedido produz bem a informação, comunica de forma persuasiva e adequada. Não adianta você dar para um deputado um relatório de quatrocentas páginas e dizer: “Esse é o ponto de vista da nossa organização”. Geralmente, você tem que comunicar sua posição de forma persuasiva e adequada para o seu público-alvo. Nesse sentido a CNI faz um trabalho interessante, porque pega o projeto de lei que mais interessa à indústria e resume em meia página o seu conteúdo e o ponto de vista da indústria sobre ele. Então, se você for um tomador de decisão, um deputado, você vai lá, dá uma lida e vê o ponto de vista de forma bem sintetizada. Então, resumindo: formação acadêmica superior, capacidade de trabalhar com a informação e conhecimento do processo decisório são as principais características do lobista profissional.