

## LOBBY E DEFESA NO BRASIL: ENTRAVES E POSSIBILIDADES

Ana Luiza B. Paiva\*  
Karina F. Rodrigues\*\*

### RESUMO

Apesar de ser um termo controverso, que por muitas vezes é ligado a ações ilegais, o *lobby* permeia parte da literatura de formulação de políticas públicas. Fato é que diferentes grupos de interesse necessitam se organizar para, de alguma forma, influenciar o processo decisório. O setor da Defesa, por sua vez, apresenta uma configuração particular que impõe especificidades à análise da atuação de grupos de pressão: é um mercado caracterizado por uma alta relevância dos atores privados, já que há poucas empresas atuantes, altamente dependentes das políticas de governo. A partir deste contexto, pretende-se analisar como o debate sobre a institucionalização do *lobby* no Brasil vem se desenvolvendo e como a demora ou ausência de regulamentação afeta o *lobby* em Defesa. Conclui-se que a relutância na regulamentação desta prática resulta de um desconhecimento conceitual do tema, que ao se institucionalizar pode gerar maior transparência e *accountability*.

### ANTECEDENTES

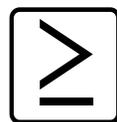
O conceito de *lobby* provoca todo o tipo de reações: pode ser lido como sinônimo de corrupção ou como direito democrático [1]. Fato é que diferentes grupos necessitam se organizar para, de alguma forma, influenciar a tomada de decisões em políticas públicas. Ademais, a organização destes interesses perpassa não só a literatura de Ciência Política através do estudo dos grupos de interesse ou pressão [2], mas também diversos modelos de análise de políticas públicas. A menção sempre indireta à ação dos grupos de pressão pode ser sinal de que ninguém quer admitir a prática, o que a deixa em um limbo legal que pode gerar, ainda mais, justamente o que se quer evitar: corrupção e a sobressaliência de interesses privados em detrimento do interesse público.

*Lobby* pode ser definido como “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-

---

\* Doutora em História Comparada pelo PPGHC/UFRJ e Professora Adjunta na Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, na ECEME.

\*\* Doutora em Administração Pública pela EBAPE/FGV e Professora Adjunta na Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, na ECEME.



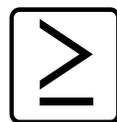
lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes" [3]. Apesar da prática ainda não ter legislação específica no Brasil, já é regulada em quinze países membros da OCDE, contando ainda com diretrizes de organizações internacionais e blocos regionais como a Transparência Internacional e a União Europeia respectivamente. Além disto, é também considerado como um direito democrático pela a OCDE, que "pode prover valiosas informações, percepções e dados ao governo" [4]. A visão do *lobby* como direito democrático vem de uma perspectiva pluralista e liberal da formulação de políticas públicas, que pressupõe que os diversos atores da sociedade, grupos ou indivíduos, possuem o direito de se expressar e sugerir um determinado tipo de ação ao governo [5].

O setor de Defesa, em especial, é sujeito a grande influência do *lobby*. Em um contexto de ausência de ameaças externas, os gastos com Defesa são reduzidos e necessitam de detalhadas justificativas. Por conseguinte, os incentivos para influenciar os projetos, legislação e compras públicas em Defesa aumentam e tornam o setor de especial interesse de análise. Além disso, a alta especialização requerida para atuar na área, além da articulação do espírito de corpo militar, impedem que grupos de 'contrapressão' atuem sobre o *status quo*. Do ponto de vista econômico, a Defesa é muito diferente de outros setores, o que demanda contextualização apropriada. A natureza singular deste mercado é bem definida pelo conceito de monopsonia estrutural: os mercados que se enquadram neste modelo são compostos por diversos fornecedores, e apenas por um comprador. Nestes casos, o comportamento do comprador tem impactos muito maiores nos fornecedores, além de sofrerem influências diretas de como se estrutura a política do país [6].

Contudo, distorções podem ocorrer. Um exemplo disto é o processo de compra pública de armamentos: este processo geralmente se inicia com a definição do orçamento de Defesa pelo Legislativo, tendo o Executivo o papel de distribuir este valor entre as Forças Armadas. Contudo, em diversos momentos, os projetos de defesa podem ser gerenciados de maneira independente pelas forças militares. O aumento de compradores diminui o poder de barganha do Estado, que deixa de atuar em uma monopsonia para atuar em uma oligopsonia, ou seja, um mercado com a competição distorcida pelo baixo número de compradores e vendedores que, por conseguinte, torna os compradores mais poderosos do que em outros arranjos [7].

## RESULTADOS

No Brasil, o conceito de oligopsonia é uma realidade, uma vez que as compras de Defesa são descentralizadas. A Nova Lei de Defesa previa a centralização das compras das três forças, mas esta ideia não foi implementada pelos ministros da Defesa subsequentes [8]. As compras conjuntas no âmbito das organizações militares enfrentam diversas limitações, a começar pela falta de padronização na especificação dos produtos, refletindo também o receio pela perda de poder que a padronização pode gerar.



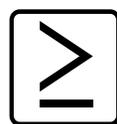
Quando as ameaças militares são relativamente graves e reconhecidas como tal pela opinião pública, pelos políticos, especialmente no Congresso haveria uma tendência a reconhecer os pleitos militares. Quando a percepção de ameaças é baixa, no entanto, outras políticas públicas - geralmente de cunho clientelista - tendem a ocupar a agenda pública, o que deixa a Defesa Nacional em segundo plano nos debates nacionais [9]. É neste contexto que intensificam os lobbies das indústrias de defesa. Por conta da peculiaridade deste mercado, a prática dos grupos de pressão ligados à defesa assume uma dimensão bastante insólita, uma vez que as corporações podem dirigir-se diretamente para seu único cliente, influenciando, assim, de forma mais vigorosa nas decisões políticas.

A ação dos *lobbies* ligados à indústria de defesa visa, *grosso modo*, à manutenção de políticas que garantam a permanência dos contratos e projetos no setor, uma vez que diante do paradoxo “canhões ou manteiga” muitos governos optam por reduzir os investimentos em defesa. Na conjuntura pós-Guerra Fria, observa-se uma forte atuação dos grupos de pressão ligados à indústria de defesa, já que o prognóstico sugeria uma redução dos gastos setoriais. Há, portanto, em cenários desta natureza, o fortalecimento das estratégias políticas adotadas pelos grupos de interesse ligados à defesa. Cumpre ainda registrar que, no caso de sistemas políticos plurais, além dos aspectos apresentados acima, um dos fatores que possibilita a preeminência dos lobistas desse setor é a ausência de grupos de contrapressão que sejam capazes de mitigar a atuação dos primeiros.

A despeito da ação dos grupos de interesse ser reconhecidamente ativa no setor de defesa brasileiro, o debate sobre a regulamentação do *lobby* ainda é muito restrito e com impacto bastante limitado na sociedade civil e na academia. De maneira geral, no que concerne à regulamentação, a literatura da área aponta para duas grandes direções. De um lado, parte dos estudos denunciam as vantagens injustas que podem decorrer da ação de determinados grupos de interesses face aos demais. Tal preocupação, decorre da assimetria e desigualdade de força existente entre os diferentes grupos de pressão [10]. Por outro lado, de forma complementar, destacam-se os debates centrados na questão da corrupção. Para os tributários desta corrente, haveria uma percepção amplamente difundida de que a interação entre lobistas e agentes públicos é de modo recorrente constituída fora dos limites da ética [11].

No Brasil, o início dos debates sobre a regulamentação do lobby é datado nos anos 1980. De acordo com Santos e Cunha [12], em 1984, começaram a tramitar as primeiras propostas visando sistematizar e institucionalizar a referida atividade. Contudo, é somente ao final da década de 2000 que são desenhadas ações mais concretas a esse respeito. Segundo os autores supracitados, por ocasião do Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil, realizado em 2008, diferentes grupos de interesse, acadêmicos e representantes de importantes setores públicos se reuniram para discutir a temática.

De certo modo, é possível asseverar que o debate sobre a institucionalização dos lobbies ganhou novos matizes e incorporou atores importantes do setor público ao largo da década de 2000. No âmbito do Executivo, destacam-se iniciativas como O Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000); a Portaria da Casa Civil no 34/2001 e o Decreto no 4.334/2002. De acordo com Santos e Cunha, ainda que



os referidos diplomas legais “não se encaixem exatamente naquilo que está definido no âmbito deste trabalho como regulação do lobby, podem ser vistos como iniciativas correlatas importantes” [13].

Ao longo da história, algumas propostas de lei foram apresentadas ao Congresso Nacional com o intuito de disciplinar a prática de *lobby*. Todavia, em função da controvérsia que engendra a matéria, boa parte desses projetos não alcançou o apoio necessário nas Casas Legislativas e boa parte destes não se encontra mais em tramitação. Atualmente, o projeto de regulamentação de *lobbies* com maior incidência em tramitação no Congresso é o PL 1202/2007. Este PL visa disciplinar a prática de *lobby* e instituir mecanismos para o acompanhamento da atuação dos grupos de pressão no âmbito da administração pública federal [14].

Cumprir ainda registrar que até o momento este é o único projeto de lei apresentado até a presente data que faz referência explícita ao termo “*lobby*”. Ademais, o texto apresentado em tramitação na Câmara pode ser considerado um importante avanço nesta matéria, uma vez que além da apresentar os quesitos que constituem a prática de *lobby*, também assinala os agentes que se enquadram em tal ação, assim como, estabelece mecanismos de publicização e controle de atuação dos lobistas.

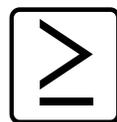
## CONCLUSÕES

Ao refletir sobre a necessidade de institucionalidade da atuação dos grupos de pressão, Chari, Hogan e Murphy [15] apontam para existência de um debate centrado em dois eixos principais. O primeiro deles reforça a premência de constituir mecanismos políticos capaz de garantir que o processo decisório seja mais democrático, transparente e com accountability. No outro extremo, segundo os referidos autores, existiriam estudiosos que se posicionam contrariamente à regulamentação do lobby. Para este grupo, a criação de mecanismos reguladores seria prejudicial, uma vez que as relações políticas demandam certo grau de flexibilidade, confidencialidade e discricionariedade. Ademais, a instituição de tais mecanismos reguladores poderia criar barreiras para o acesso de atores menos poderosos às arenas decisórias.

No entanto, na visão das autoras do texto a ausência de definição conceitual clara é o grande entrave para a efetivação de medidas disciplinadoras da prática, fato que acaba por comprometer a transparência e a accountability. Parte-se do entendimento que a atuação dos grupos de pressão é elemento constitutivo das democracias participativas, sendo, portanto, um direito. No entanto, a falta de elementos conceituais bem definidos abre precedentes para ações escusas, tais como financiamentos ilícitos de campanhas eleitorais, conflito de interesses e o tráfico de influências.

## RECOMENDAÇÕES

De certo modo, ainda que se possa verificar uma intensificação dos debates sobre a regulamentação dos lobbies no Brasil atual, muito ainda precisa ser feito nesta direção, já que boa parte dos projetos



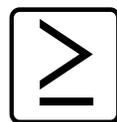
debatidos nas arenas legislativas apresentam propostas limitadas e com menor grau de regulação quando considerados os princípios sugeridos pela OCDE, bem como, os critérios de acompanhamento formulada pelo *Center for Public Integrity*, apresentados no *CPI index*.

Ademais, ao direcionar nosso olhar para o setor de defesa, destaca-se para a necessidade de mais estudos mais focalizados nas relações entre os agentes e os grupos de pressão. A esse respeito, conforme sugerido em estudos recentes, as empresas bélicas da Base Industrial de Defesa brasileira veem atuando como atores de lobby de maneira sistemática e, mais recentemente, aumentaram exponencialmente seus aportes a doações de campanha [16].

Sendo assim, ao considerarmos as particularidades do setor de defesa, a existência de zonas cinzentas e o espaço existente para a atuação mais intensa das burocracias militares e dos entes privados, mais uma vez é reforçada a importância da sistematização de conceitos e do desenvolvimento de um aparato institucional que seja capaz de regular a atividade de grupos de pressão, sejam eles de natureza privada e/ou pública.

## REFERÊNCIAS

- (1) OECD. Lobbying. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- (2) SMITH, R. A. Interest Group Influence in the U. S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 20, n. 1, p. 89–139, 1995.
- (3) FARHAT, S. Lobby, o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Editora Petrópolis, 2007, pp. 50-51.
- (4) OECD. Lobbying. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- (5) GRAZIANO, L. O Lobby e o Interesse Público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 2005.
- (6) SAPOLSKY, Harvey M.; GHOLZ, Eugene; TALMADGE, Caitlin. *US defense politics: The origins of security policy*. Routledge, 2008.
- (7) *Idem*.
- (8) AZEVEDO, C. E. F. *Gestão de defesa: o sistema de inovação no segmento de não guerra*. [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- (9) POSEN, B. *The Sources of Military Doctrine*. New York: Cornell University Press, 1984.
- (10) DÜR, A.; DE BIÈVRE, D. The question of interest group influence. *Journal of Public Policy*, v. 27, n. 1, p. 1–12, 2007.
- (11) THOMAS, C. S. *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger, 2004.
- (12) SANTOS, M. L.; CUNHA, L. *Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada*. *Textos para Discussão - IPEA*, v. 2094, 2015.
- (13) *Ibidem*, p.8.
- (14) CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 6928. 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, 2002.



- (15) CHARI, R. S.; JOHN, H.; MURPHY, G. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Oxford: European Policy Research Unit Series, 2010.
- (16) PAIVA, A. L. B. *Instituições de Defesa e o Processo Decisório: por uma avaliação da arquitetura institucional de Defesa no Brasil à luz do modelo estadunidense em perspectiva comparada (1991-2015)*. [s.l.] UFRJ, 2016.