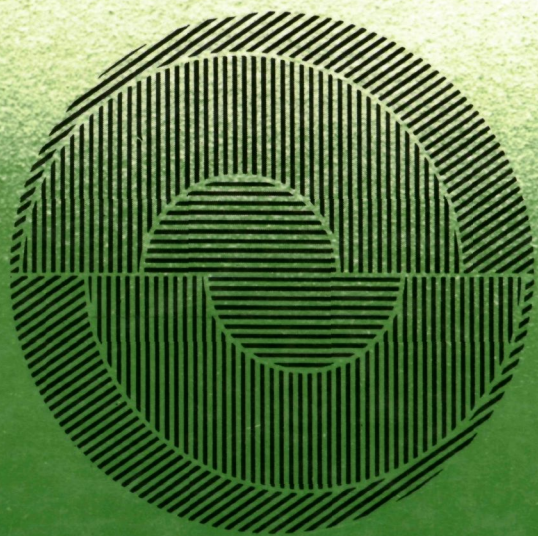


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO — 1990

ANO 27 • NÚMERO 107

# “Lobbies” e grupos de pressão como agentes de informação para o Poder Legislativo

YAMIL E SOUSA DUTRA

Em trabalho anterior <sup>(1)</sup> desenvolvemos uma classificação geral para os agentes de informação do Poder Legislativo, oportunidade em que definimos duas grandes categorias: os agentes internos e os agentes externos de informação do Legislativo. Essa decisão metodológica sustentava-se no nível de proximidade administrativa e institucional dos agentes de informação em relação à instituição legislativa. Assim, os agentes internos seriam aqueles disponíveis para os legisladores e seus funcionários dentro do meio ambiente histórico e jurisprudencial da Instituição ou aqueles especialmente criados para fornecer apoio informativo ao Legislativo. Colocávamos aqui, entre outros, as assessorias; os Centros de Informação e Documentação; as Comissões; as Lideranças Partidárias; os próprios legisladores; os funcionários; o Centro de Referências Legislativas; arquivos etc.

Relativamente aos agentes externos a definição os considerava como sendo aqueles fora da tradição administrativa do Legislativo e os subclasseificava em agentes do setor público (Presidência, Governadoria, Ministérios, Secretarias, etc.); agentes do setor privado (eleitorado, “lobbies” e grupos de pressão, imprensa, instituições acadêmicas, etc.) e agentes internacionais.

Gostaríamos de enfocar nesta ocasião os “lobbies” e grupos de pressão como agentes de informação para o Legislativo.

Inicialmente é necessário esclarecer uma possível ambigüidade no uso desses dois termos. A diferença entre os “lobbies” e grupos de pressão reside na respectiva permanência. Um grupo de pressão é geralmente *ad hoc*, resulta de situações emergenciais nas quais alguns interesses e preocupações são afetados de forma comum. O “lobby”, por outro lado,

(1) DUTRA, YAMIL S., “O Legislativo e a Informação”, in *A Informática e o Legislativo*, Robert L. Chartrand ... e al. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1985, pp. 35-42.

tem características institucionais e formais e representa, na maioria dos casos, interesses permanentes e bem estabelecidos.

Nesta comunicação usaremos ambos os termos no entendimento de que se tratam de entidades que pretendem do legislador algum tipo de ação ou omissão e, para tanto, fornecem ao mesmo informação orientada, usualmente "encadernada" de forma social, política e economicamente atraente.

Através desta curta comunicação, nossa intenção não é a de apresentar um esquema analítico para avaliar a influência do processo de "lobby" na tomada de decisão legislativa. O que pretendemos é reconhecer a existência do fenômeno na suposição de que o processo de "lobby" é uma importante forma de transferência de informação possuidora de uma potencial capacidade de impacto no processo de tomada de decisão dos legisladores, enquanto representantes políticos.

Estudando os efeitos do "lobby" no comportamento legislativo, conclui-se e acentua-se a impressão de que a relação lobista-legislador não é determinística, do tipo causa e efeito. O que verifica-se é que se está tratando do que BAILEY<sup>(2)</sup> chama de "pressão de dentro" e não de "pressão sobre". Em outras palavras, o fato importante que deve ser tomado em conta é a existência de certas predisposições (as origens sócio-econômicas, o treinamento, o *status*, etc.) que criam uma tela perceptual em cada indivíduo. Assim, a relação lobista-legislador será eficiente, como forma de transação de informação, na medida em que o dado escolhido para ser fornecido no processo de "lobby" seja capaz de atravessar esse filtro de valores e compromissos do legislador.

De que forma os lobistas enfrentam tal tarefa?

Numa pesquisa desenvolvida por MILBRATH<sup>(3)</sup> através de uma série de entrevistas e questionários aplicados numa amostra bastante significativa de lobistas no Congresso dos Estados Unidos descobriu-se que as mensagens transmitidas pelos mesmos tendem a posicionar-se em três categorias:

- a. Fatos
- b. Argumentos.
- c. Poder.

*Fatos* como categoria diz respeito ao nível de confiabilidade da informação fornecida pelo lobista. Como "mercador" de informação e em vista do delicado equilíbrio que permite sua relação com o legislador, o lobista deve fornecer não somente os fatos relacionados aos efeitos de uma ação legislativa sobre os interesses do grupo representado, mas acima de tudo tomar atenção especial de modo a não apresentar nada que não sejam

(2) BAILEY, Stephen K., *Congress In the seventies*, N.Y., sd Martins Press, C. 1970.

(3) MILBRATH, Lester W., *Lobbying as a communication process*, in *American Legislative Behavior*, Samuel C. Patterson, Princeton, N. J., Van Nostrand, C. 1968.

fatos acurados. Estes fatos, entretanto, vêm geralmente seguidos de elementos de avaliação, quase sempre apresentando apenas um lado do assunto, é a categoria *argumentos* na relação de comunicação lobista-legislador.

A terceira categoria, *poder*, é bastante sutil e complicada, pois para que o lobista indique sua força política, ele necessita utilizar-se de outras fontes e agentes informativos disponíveis no sistema. Assim, o uso de pressão indireta através da manipulação do eleitorado e da opinião pública pode transformar-se em instrumento ou tática importantíssima para qualificar o poder da informação transmitida.

Quando interesses de um "lobby" são transmitidos através da preocupação do eleitorado, o legislador está sendo atingido através de uma área onde seu grau de liberdade para rejeitar a informação é o menor possível. Desta forma a probabilidade de que uma informação assim processada venha a ter peso na tomada de decisão final é muito alta. Claro está, por outro lado, que este fenômeno ocorrerá na forma descrita na proporção em que o eleitorado tenha conhecimento e controle sobre as ações do legislador.

As táticas de transferência de informação utilizadas pelos lobistas podem ser divididas em três grupos principais:

- a. Comunicação direta pessoal.
- b. Comunicação através de intermediários.
- c. Comunicação para manter as portas abertas.

O grande número de representantes, enviados, agentes, etc., nos corredores e outras dependências das casas legislativas reforça a idéia de que, neste ambiente, a comunicação pessoal e direta é mais eficaz do que a comunicação escrita. Por outro lado, também, fica patente que o crescimento no número desses representantes competindo pelo tempo e atenção limitados dos legisladores, resultará na necessidade de orientar o processo de comunicação na direção de outras técnicas, tais como o uso de intermediários a todas outras formas de "lobby" indireto.

Esta tática tem se tornado cada vez mais importante, especialmente em vista dos fatores tempo e quadro de receptividade do legislador. Assim, reforça-se a tendência em transmitir informação através de um amigo, de um funcionário ligado ao legislador ou de um eleitor importante. Este é um processo tipicamente de dois passos: lobista-intermediário-legislador, onde o primeiro passo é atingido através do uso de uma variedade de táticas, das quais a manipulação do eleitorado é um exemplo bastante patente.

Basicamente a tática de comunicação através de intermediários é realizada por uma ou pela combinação das seguintes formas:

- a. Contato por meio de eleitor ou amigo.
- b. Campanhas de cartas ou telegramas.
- c. Campanha de relações públicas.
- d. Divulgação do (s) voto (s) do legislador.

Como se nota, em todas essas formas as mensagens já vão carregadas politicamente. Entretanto, o impacto dessas técnicas dependerá de fatores tais como: a auto-avaliação do legislador em relação às suas funções em face do eleitorado; área geográfica da preocupação externada pelo "lobby", força e peso da (s) informação (ões) fornecida (s) por grupo (s) com outro (s) ponto (s) de vista.

Outra área principal em que dividimos as táticas de "lobby" indireto é a de comunicação para manter as portas abertas. Esta é uma categoria que não está diretamente relacionada à transferência da informação em si.

Trata-se aqui do delicado equilíbrio que mantém funcional a relação lobista-legislador, onde a confiança mútua é o lubrificante mais importante.

O legislador, em vista de seu poder de aprovar ou não a política desejada pelo lobista e da possibilidade de utilizar-se de outra (s) alternativa (s) de informação, está numa posição de superioridade de modo a orientar e controlar a relação. Esta situação acentua a importância do caráter de confiabilidade da informação fornecida pelo lobista. Informação falsa ou distorcida poderá resultar no corte do acesso.

No estudo de MILBRATH ficam determinadas as formas mais efetivas para manter as portas abertas.

|                                    |                |
|------------------------------------|----------------|
| Colaboração com outros grupos      | (média = 6.16) |
| Trabalho na campanha eleitoral     | (média = 2.28) |
| Contribuições p/campanha eleitoral | (média = 1.88) |
| Festas                             | (média = 1.43) |
| Suborno                            | (média = 0.10) |

Escala 1 a 10

n = 101

A tática de colaboração com outros grupos com idêntica preocupação no planejamento de uma estratégia de "lobby" é uma categoria que poderia ser isolada dentro das três principais, já que ela pode ser levada a efeito através de contatos diretos, através de intermediários, ou simplesmente para manter as portas abertas. É importante perceber, entretanto, que para os lobistas esta tática permite uma distribuição das tarefas, e mais legisladores podem ser contatados em relação a mais assuntos. Por outro lado, o aspecto do poder político na comunicação é ressaltado, já que envolve um grande número de interesses agrupados.

Em nosso entender é muito importante ao servidor do Legislativo compreender táticas de modo a classificá-las, analisá-las e avaliá-las visando dar suporte aos legisladores em seus relacionamentos com essas entidades.