

## GRUPOS DE INTERESSES, DE PRESSÃO E *LOBBYING* – REVISITANDO OS CONCEITOS

Alexandre José Pierini  
Instituto Afro-brasileiro de Curitiba  
Mestre em Ciências Sociais Aplicadas  
alexandrepierini@hotmail.com

### Resumo

Grupos de interesses, de pressão e lobbying se caracteriza como sendo uma revisão de literatura. Não se tratou de estabelecer um método para a abordagem dos conceitos, mas sim de colocar as diferenças entre os termos que são importantes para as discussões sobre os assuntos. Procurou através da revisão, abordar as formas de atuação e também o objeto a ser influenciado no sentido da conquista da influência e do poder inerentes ao sistema política. O Estado, o Poder Legislativo e principalmente o Poder Executivo são alvos desses grupos no sentido de conquista de objetivos pré-traçados em salas de reuniões ou em *hall* de grandes hotéis.

**Palavras-chaves:** Grupos de interesses, grupos de pressão, lobbying, influência, poder

### Abstract

Groups of interests, of pressure and lobbying if characterize as being a literature revision. If it did not treat to establish a method for the boarding of the concepts, but yes to place the differences between the terms that are important for the quarrels on the subjects. It looked for through the revision, to approach the performance forms and also the object to be influenced in the direction of the conquest of the inherent influence and the power to the system politics. The State, the Legislative and mainly the Executive are white of these groups in the direction of conquest of objective daily pay-tracings in conference rooms or hall of great hotels.

**Keys-words:** Groups of interests, lobbies, lobbying, influence, power

### INTRODUÇÃO

Os temas expostos nesta breve revisão de literatura possuem uma característica peculiar no interior das ciências políticas. Muito embora, sejam conceitos por demais discutidos e polemizados, não possuem muitos exemplos empíricos na literatura. Isso porque os grupos de interesses, os grupos de pressão e até as ações que pelas quais o *lobbying* se caracteriza não possuem endereço fixo, nem ao menos ações predeterminadas, mas sobretudo ficam submersos

em um mundo marcado por esquemas de corrupção, que só podem ser vistos através de micro-camêras ou mesmo por grandes esquemas de investigação.

E por não poderem ser vistos a olhos nús, mas causarem tantas discussões no ambiente político do país é que se viu a importância de resgatar os conceitos para melhor estabelecê-los e criar condições para desmistificá-los.

A intenção de escrever essa breve revisão de literatura vem no sentido de colaborar com as publicações existentes sobre o tema e também de estabelecer devidamente as diferenças existentes entre os mesmos.

### **GRUPOS DE INTERESSES, DE PRESSÃO E LOBBYING**

Distinções são estabelecidas entre grupos de interesses, grupos de pressão e *lobbying*. No entanto, para um leitor leigo no assunto, todas as definições relacionadas fazem parte do mesmo fenômeno, ou seja, o uso de quaisquer dos termos não faz diferença, uma vez que possuem características semelhantes.

Os termos grupos de interesses e grupos de pressão apresentam semelhanças entre si. Muito embora as denominações

possam variar, os conceitos apresentam semelhanças, o que proporciona o entendimento de que o problema se caracteriza apenas como semântico. O conceito relacionado ao *lobbying* se distingue dos outros dois por se tratar de um processo utilizado para a obtenção dos resultados desejados, ou seja, o *lobbying* se caracteriza como sendo uma ação.

Grupo de interesse, segundo Bobbio *et al* (1991: p. 563),

é qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, como fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas.

Embora a definição proposta por Bobbio se relaciona com comportamentos de um determinado grupo, o mesmo não remete a atuação junto a órgãos públicos. Ao contrário de Thomas (2004) para quem grupo de interesse “é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor”.

Grupos de pressão, para Toledo (1985: p. 3), “constituem-se em organizações ou entidades que procuram influenciar no processo de decisão de órgãos estatais, visando ao atendimento de seus objetivos específicos”.

Os grupos de pressão são genericamente derivados dos grupos de interesses. Isso significa que em primeiro lugar, existem os grupos de interesse, posteriormente ele poderá ou não se transformar em grupos de pressão. De acordo com Meyer-Pflug (2009: p. 16)

A diferença entre os dois grupos pode ser transitória. Pode ocorrer uma mudança de postura dos grupos de interesses, passando a atuar ativamente e politicamente em defesa de suas idéias. E a partir desse momento deixam de ser grupos de interesses e passam a ser de pressão, em virtude dessa possibilidade de mudança de atitude é que se consideram os grupos de interesses potenciais grupos de pressão.

No entanto, a grande discussão que se insere na dicotomia entre grupos de interesses e grupos de pressão é quanto ao objeto a ser influenciado por suas ações e que estão em consonância com a proposição de Pereira (2001)

genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político(...) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo a. Neste sentido as actividades dos grupos de pressão passam sempre pela sua relação com entidades públicas. Isto já não acontece necessariamente com um grupo de interesse que pode prosseguir o seu interesse de forma completamente à margem do poder político, caso a acção não vise a alterar políticas públicas e caso o seu financiamento não dependa (no todo ou em parte) de organismos públicos.

*Lobbying*, no trabalho de Bobbio *et al* (1991: p.564), “é o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos”.

Por conseguinte, o conceito de Bobbio, converge com o conceito exposto por Oliveira (2004) para quem “lobby é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país”.

No entanto, esse processo de convergência está relacionado com a influência nas políticas públicas. É nesse contexto em que o lobby atua, ou seja, de influenciar as decisões políticas no âmbito do Estado.

No diagrama (final do texto), Meyer Pflug (2009) instrumentaliza os conceitos de grupos de interesses, grupos de pressão e *lobby* e estabelece que:

- i) os grupos latentes ou potenciais são os mais abrangentes, enquanto configuram-se como interesses difundidos na sociedade não organizados formalmente; ii) os grupos de interesses constituem-se como desdobramento daqueles, quando passam a se organizar formalmente; iii) os grupos de pressão é uma derivação dos grupos de interesses, a partir do momento em que exercem pressão; iv) o lobby são grupos de atuação mais restritos, derivam dos grupos de pressão, à medida que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência.

O termo grupo de pressão se caracteriza como um processo mais enfático de atuação junto a determinados órgãos públicos. Os vocábulos, interesse e pressão se caracterizam como antagônicos, ou seja, o termo interesse é mais sutil, enquanto pressão se caracteriza como uma

palavra forte e que esboça uma determinada reação ou não por parte de quem sofre o intento.

O que encontra se em evidência nas obras que se referem aos temas é o poder do Estado frente aos grupos uma vez que estes tentam de alguma forma influenciá-lo quanto às tomadas de decisão.

Por conseguinte, cabe aqui distinguir dois tipos de grupos de interesses: os que agem com finalidades econômicas, ou seja, aqueles que trabalham para conseguir recursos provenientes do Estado e que têm uma previsão de curto prazo para a realização dos seus interesses, e os grupos de pressão, que agem com finalidades políticas, ou seja, atuam junto ao Estado para conquistar os seus interesses com uma visão de longo prazo e de uma forma mais permanente, atuando na elaboração de determinadas políticas, ou muitas vezes aplicando-as.

Contudo, precisa ser esclarecido que a atuação junto à formulação de políticas não dispensa o usufruto econômico das questões do Estado, a mesma serve apenas de um porto seguro para as pretensões de determinados grupos quanto às questões de perspectivas de futuro, enquanto os grupos de pressão com características econômicas

atuam de uma forma imediata explorando apenas os processos de licitação do Estado.

A questão econômica para os grupos de pressão com características políticas torna-se uma relação posterior ao êxito político, cuja previsibilidade de investimento e perspectiva já estarão de certa forma garantidas.

Parte-se da prerrogativa de que existem grupos de pressão que se formam de maneira exógena ao Estado e que sobretudo tentam influenciar as tomadas de decisão, no sentido de beneficiar-se de alguma forma, seja no âmbito econômico ou mesmo no âmbito político. Parte-se da prerrogativa de que existem núcleos de poder exógenos ao Estado. O Estado não se caracteriza como única fonte de poder. Os vários segmentos do mercado possuem cada um com suas próprias características seus próprios núcleos de poder e lutam sobretudo não somente para a manutenção de seus interesses, mas sobretudo pela ampliação dos seus objetivos.

Os grupos que se apresentam como endógenos ao Estado, possuem uma característica distinta. Esses grupos atuam através dos aspectos legais do Estado, ou seja, atuam sobre o consentimento do próprio Estado. Por consentimento de Estado, tem-se que inúmeros cargos

políticos que são da ordem de indicação do Poder Executivo. Um determinado ministro ou secretário de Estado pode ser ligado a um determinado grupo de pressão e ser nomeado pelo Poder Executivo.

Os grupos de pressão não agem somente através dos partidos políticos, não que houvesse ou haja uma receita para a atuação de um determinado grupo de pressão, cada grupo delinea a sua própria forma de atuar, seja junto ao Executivo de forma direta, ou mesmo sobre o Poder Legislativo ou sobre o Poder Judiciário.

O principal questionamento dos grupos de pressão é sobre o local da tomada de decisão. A partir da localização do núcleo de poder, elabora-se um plano de ação que será alvo das pressões para a conquista de um determinado intento.

O grupo de pressão pode atuar de várias formas quanto à abordagem do objetivo a ser alcançado. Pode lutar para a inclusão de seus membros na Assembléia Legislativa e através deles apresentar propostas que lhe beneficiem de forma direta, ou mesmo financiando campanhas de deputados ou vereadores que compartilham o mesmo ideal.

Os grupos de pressão podem atuar junto às várias comissões de orçamento das Câmaras Legislativas que pode ser tanto do

âmbito municipal, estadual ou mesmo federal, que possuem a missão de avaliar não somente os assuntos econômicos, mas sobretudo os aspectos de regulamentação de um determinado assunto específico utilizando a prática do *lobbying* onde se discute de forma direta o assunto desejado, ou mesmo na abordagem direta dos membros do Poder Executivo, utilizando as Secretarias de Estado para levar os seus intentos adiante.

Os grupos de pressão agem sobre um determinado alvo (instituição pública), que pode ser o Poder Executivo, o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário, para atingir determinados objetivos. Com a redução dos poderes do Poder Legislativo a influência dos grupos de pressão recaíram sobre o Poder Executivo, de acordo com Cleve (2000: p. 101):

com a redução da capacidade do Congresso em legislar sobre matéria econômica e financeira, as entidades privadas deslocaram o lobby do Legislativo para o Executivo, onde é mais, muito mais fácil influenciar um técnico que vai emitir um parecer do que influenciar quatrocentos e vinte deputados e sessenta e sete senadores.

Os grupos de pressão agem sobre o Poder Executivo por ele possuir prerrogativa muito forte de poder de influência. Dahl (1983, p. 26), define influência como sendo “uma relação entre atores tal que os desejos, preferências ou intenções de um ou mais atores afetem a conduta, ou a disposição de agir, de um ou mais atores distintos”. O que se caracteriza como influência para Dahl, se apresenta para Bachrach e Baratz como poder. Poder para ambos se apresenta como um aspecto relacional dependendo do caso específico a ser estudado. “Se A tem poder sobre B simplesmente porque B, ansioso por evitar sanções se submete a uma determinada política A” (BACHRACH e BARATZ, 1983: p. 47).

Apesar do conceito de poder ser importante para o desenvolvimento de nossas reflexões é sobre a questão da influência que recai a maior preocupação. Como Dahl “equaciona poder com influência coercitiva, “ligando-a” especificamente ao estado” Wooton (1969: p. 134), o conceito de influência se desenha da seguinte forma, uma “relação entre atores em que um ator induz outros atores a agirem de algum modo que, em outras circunstâncias, não agiriam” (Wooton, 1969: p. 135).

Segundo Wooton (1969: p. 139), são quatro as medidas possíveis de influência dos grupos de pressão:

- I – Quantos alvos esse grupo de pressão pode influenciar?
- II – Até que ponto o alvo específico teve de mudar de posição sob o impulso do grupo de pressão?
- III – O que a mudança em II custou ao alvo em termos de compromisso normativo?
- IV – Em quantos campos de ação (ou, em que extensão total) pode um grupo de pressão agir?

Os grupos de pressão se dividem em “duas grandes categorias: os permanentes e os temporários” Wooton (1969: p. 135) . Devido a instabilidade do comportamento dos diferentes grupos existentes torna-se difícil uma classificação exata dos mesmos, onde atitudes e interesses podem sofrer modificações constantes mas os grupos permanentes possuem mais condições de aplicar sanções, pois atuam de forma perene sobre as ações das instituições públicas, portanto, lutam para a implantação de votação de determinados projetos de lei e se caracterizam como grupos de pressão político, enquanto que os grupos de pressão temporário agem mais no sentido de conseguir uma vaga num processo de licitação específico se caracterizando como grupos de pressão econômico. Vale ressaltar

que tal classificação pode se alterar devido ao processo dinâmico que permeia tal relação.

Wooton chega a seguinte classificação dos grupos de pressão:

- Grupo de pressão econômico: fábrica, usinas, minas, escritórios, fazendas, ou as entidades jurídicas (firmas comerciais, sociedades anônimas);
- Grupos de pressão integrados: instituições jurídicas;
- Grupo de pressão cultural (sentido amplo): famílias, igrejas, escolas.

A classificação proposta pelo autor assim como exposto anteriormente não se caracteriza como algo fechado e absoluto. No que diz respeito aos grupos de pressão econômico, os mesmos podem possuir interesses fugazes, ou seja, estarem interessados em um determinado processo de licitação específico ou mesmo na implantação e votação de um determinado projeto de lei específico e agir como um grupo de pressão político. O que precisa ser salientado é que, seja qual for a característica do grupo de pressão, o mesmo irá atuar tendo como alvo uma determinada

instituição pública para a obtenção dos seus objetivos.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo discutiu os conceitos de grupos de interesse, grupos de pressão e *lobbying* com o intuito de colaborar com as publicações sobre o tema, mas também trazer algumas reflexões que são importantes para o entendimento da atuação desses diferentes grupos.

Existem muito mais distinções entre grupos de interesses e grupos de pressão do que semelhanças, essa relação precisa ficar clara para os leitores, tendo em vista que tanto a forma de atuação, como o agente a ser influenciado se modificam constantemente, dependendo do objetivo a ser alcançado.

O artigo tentou trazer à tona uma discussão mais abrangente que merece ser aprofundada, que se relaciona com o fato da perda de poder por parte do Poder Legislativo e também do deslocamento da ação desses grupos quando ao ambiente de atuação.

### **REFERÊNCIAS**

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Poder e decisão. In: Política e sociedade. São Paulo: Nacional, 1983.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: UNB, 1991.

CLEVE, Clemerson Merlin. A atividade legislativa do Poder Executivo. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DAHL, Robert. Análise política moderna. Brasília: UNB, 1983.

MEYER PFLUG, Samantha Ribeiro (coord.). Grupos de interesse (lobby). Brasília: Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito)

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil. Tese de Doutorado apresentada ao Depto de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Fevereiro, 2004.

THOMAS, Clive S. Research Guide to U.S. and International Interest Group. Westport: Praeger, 2004.

WOOTON, Graham. Grupos de interesses, de pressão e lobbying. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

**Diagrama**

