

Apresentação de Dossiê

Dinheiro, Interesses e Democracia

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.1.0>

 **Lucas Nascimento Ferraz Costa**

Professor de Ciência Política na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, na Unesp (Unesp/FCLAr). Coordenador do DataCons (<https://sites.google.com/view/datacons>). Jovem Pesquisador FAPESP (processo nº 21/13511-0). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

E-mail: lucasnfcosta@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7916-6008>

6

A Ciência Política ocupa-se do estudo e da investigação sobre as formas com as quais as sociedades estruturam sistemas de organização de interesses, ou seja, os meios a partir dos quais o poder é distribuído e exercido e quais são suas inúmeras consequências. Portanto, nesta perspectiva, o poder define a capacidade dos diferentes atores em determinar a prevalência dos seus interesses sobre outros que o antagonizam.

Uma variável chave na definição do modelo de distribuição de poder e organização dos interesses é o regime político estabelecido. Nos regimes democráticos, particularmente nos Estados democráticos de direito, que são os objetos de estudo (da maioria) dos artigos publicados neste dossiê, em tese, prevalecem os interesses majoritários, no limite da lei. É certo, porém, que a democracia opera mediante (e diante de) instituições que estabelecem desigualdades de acesso de toda sorte. Em primeiro lugar, as democracias modernas são, em regra, representativas, importando em um estado tal de coisas, que o representante concentra em si ou em seu mandato a prerrogativa de tomar decisões em nome dos representados. Em segundo lugar, e mais importante para a temática deste dossiê, as democracias modernas, além de representativas, são liberais, no sentido de que traduzem o casamento entre democracia, em seu sentido schumpeteriano, e o capitalismo burguês. Isto importa na forma a partir da qual os interesses se organizam porque, pacificada a lógica do capital, então o dinheiro é capaz de atribuir diferentes níveis de acesso, gerando representados que são formalmente iguais, do ponto de vista político, mas profundamente desiguais em sua capacidade de acesso e influência.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

O debate que acabo de introduzir não possui nada de novo. Há mais de 250 anos Rousseau, o “teórico por excelência da participação” (Pateman 1992, 35), considerava que a democracia apenas seria capaz de florescer em sociedades igualitárias, nas quais seus indivíduos possuísem independência econômica. Afinal, para ele, todos deveriam dispor dos recursos suficientes para que a desigualdade social não importasse em desigualdade política. Ou, em tradução livre de sua célebre frase, “uma sociedade só é democrática quando ninguém for tão rico que possa comprar alguém e ninguém seja tão pobre que tenha que se vender a alguém” (Rousseau, 2003).

Embora antiga, a crítica de Rousseau não é datada. Adam Przeworski, um insuspeito defensor da democracia contemporânea, por exemplo, ofereceu, em livro recente (Przeworski, 2018), um diagnóstico para o crescente descontentamento popular em relação a democracia, que pode soar estarredor, senão cínico para os observadores menos pragmáticos (ou mais apaixonados): a insatisfação com a democracia advém do fato de que se atribui a ela expectativas irrealistas, sendo buscado nela algo que não lhe é próprio. Governos estabelecidos mediante eleições democráticas, pois, não são, necessariamente, muito menos automaticamente, preparados para entregar resultados positivos do ponto de vista, por exemplo, da performance econômica ou da redução das desigualdades sociais.

Na verdade, para Przeworski, a desigualdade é um fator estruturante da democracia, no sentido de que, embora em uma democracia todos sejam formalmente iguais para o exercício da política (todos possuem direitos políticos iguais), na realidade o processo político se exerce mediante recursos, de modo que os indivíduos que sustentam condições econômicas mais favoráveis terão chances maiores de ocupar cargos eletivos ou de eleger seus candidatos e, uma vez que estes representantes ocupem as posições decisórias, tenderão a legislar em favor de seus interesses próprios ou dos interesses daqueles que o elegeram, ou seja, em desfavor das reformas necessárias para a redução da desigualdade social. Em resumo, Przeworski desenha um quadro insuperável, vez que retroalimentado por um ciclo vicioso, no qual a desigualdade social gera desigualdade política que, por sua vez, mantém ou amplia a desigualdade social.

A propósito, a influência do capital sobre a política, e sobre a democracia representativa em um contexto federativo, em particular, é o tema analisado pelo artigo **“A segmentação vertical do Estado e as frações da classe do capital”**. Com base nas teorias marxistas do Estado, seu autor, Francisco Pereira de Farias, demonstra como as diferentes variações na estrutura do capital local, em estados periféricos, no caso do artigo, a transformação da aristocracia agrária em classe capitalista, afetam a dinâmica das negociações entre os entes da federação, com consequências relevantes para a determinação de políticas de desenvolvimento regional, bem como de políticas setoriais, tais como as políticas agrícolas, as relacionadas ao meio ambiente e à divisão dos *royalties* do petróleo.

Se, de um lado, o Estado capitalista é refém de interesses econômicos de todas as sortes, de outro, em razão do desenvolvimento dos sistemas democráticos modernos, seriam evocados mecanismos institucionais de controle que atuariam, no mínimo, como atenuantes da influência do dinheiro sobre a soberania popular. A ideia, neste contexto, se define pela noção segunda a qual,

embora não seja consequência necessária das eleições democráticas a redução da desigualdade social, elas, pelo menos, permitem que os eleitores substituam maus governos. Ocorre que o exercício da democracia, sobretudo por meio de suas instituições eleitorais, talvez seja mais limitado do que preconizam seus teóricos hegemônicos. É o que propõe o artigo **“O voto amaldiçoado: repensando o sistema de responsabilização eleitoral”**, que integra este dossiê. A partir da inquietação sobre os limites do modelo representativo de democracia, em particular com sua ineficácia enquanto instrumento de responsabilização, seus autores, Dian Zhong e Flávio Ribeiro de Oliveira, discutem as controvérsias teóricas e as imperfeições conceituais sobre a responsabilização eleitoral e propõem um quadro analítico-teórico alternativo, bem como preconizam um prognóstico a partir do qual se visa revitalizar o sistema de responsabilização democrática na América Latina. Com efeito, as conclusões dos autores sinalizam que as democracias representativas modernas não apenas perpetuam uma lógica de desigualdade, por meio da captura dos interesses pelo capital, conforme argumentávamos, como também são ineficientes em gerar responsividade, ou seja, de assegurar o mecanismo essencial que as legitima, qual seja, o controle dos eleitos pelos eleitores, premiando os candidatos que defenderam seus interesses e punindo aqueles que não o fizeram.

8 Mas, ainda que admitamos a eficiência das eleições enquanto sistema de controle, dos representantes pelos representados, em quais termos se dá este controle? Não há dúvida, neste sentido, que as regras eleitorais importam, sobretudo aquelas que regulamentam o financiamento da máquina eleitoral ou dos partidos políticos. Mais uma vez, a influência do dinheiro sobre a democracia se faz evidente. No caso do Brasil, as regras de financiamento de campanhas passaram a ser objeto privilegiado do escrutínio da opinião pública, especialmente depois que a Operação Lava Jato evidenciou, a partir de 2014, o óbvio: as empresas públicas financiam candidatos com o objetivo de comprar acesso ao poder. A natureza desta relação já deveria ser, por si só, escandalosa, pois corrompe a própria capacidade da democracia expressar a soberania popular, substituindo-a pela representação dos interesses patrocinados. Mas, além disso, como hoje é sabido, o financiamento privado de campanha consiste em apenas uma fração do cardápio de estratégias empregadas com a finalidade de estabelecer uma relação de trocas promíscuas entre empresas privadas e partidos políticos.

A hoje malfada Operação Lava Jato celebrava, então, nos idos de 2014 e 2015, simpatia ilimitada da opinião pública, razão pela qual engatilhou uma série de transformações políticas, em especial na seara das legislações que definem as regras de financiamento de campanha. Tal evento é digno de nota, uma vez que se trata de uma reforma que, em tese, diminuiu a capacidade, possibilidade e flexibilidade de financiamento dos partidos políticos. A literatura sobre reforma eleitoral costuma enfatizar a perspectiva de maximização do poder, segunda a qual os políticos controlam a escolha do sistema eleitoral e são motivados a maximizar seus poderes (Benoit, 2004; Boix 1999; Colomer 2005). Segundo esta perspectiva, grandes reformas eleitorais (*major reforms*) em democracias sem rupturas são raras porque são os políticos quem controlam o sistema eleitoral e estes mesmos políticos são aqueles que possuiriam o poder para mudar o sistema eleitoral, mas não o fazem justamente porque se beneficiam deste sistema, sendo de seus interesses mantê-lo inalterado.

A despeito do que preconiza parte da teoria, é certo que *major reforms* ocorrem e, por vezes, em sentido contrário das expectativas desejadas pelos políticos. Para Alan Renwick (2010), reformas desta natureza apenas se verificam quando os políticos perdem o controle sobre o processo de reforma eleitoral, seja para grupos de experts, atores externos (e.g., reformas por imposição de governos estrangeiros), tribunais ou cidadãos (Renwick 2010). Estas duas últimas hipóteses parecem explicar o caso das reformas colocadas em curso no Brasil, como consequência da insatisfação popular, produzida pela cobertura midiática da Operação Lava Jato, e traduzida em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos próprios políticos.

Os artigos citados acima possuem como premissa teórica a naturalização da relação entre dinheiro e democracia, e sua consequente desigualdade estrutural. Estamos tão acostumados com a influência do dinheiro sobre as instituições que viabilizam o exercício da democracia, que em alguns países foi institucionalizada a prática do acesso privilegiado aos tomadores de decisão. Me refiro ao *lobby*, enquanto atividade exercida por grupos de interesse formalmente cadastrados para atuar no Congresso norte-americano, ou no Parlamento europeu, por exemplo. Ocorre que o *lobby*, em si, não consiste em uma conduta antidemocrática. Ao contrário: se os representantes são escolhidos para defender os interesses dos representados, então perfeitamente democrático que estes se coloquem perante aqueles exigindo o cumprimento do pacto tácito estabelecido nesta relação de representação. O problema, porém, é que o *lobby* exercido de acordo com a lógica do capitalismo importa na desigualdade de acesso dos representados em função de seu poder econômico.

Embora consolidada nos Estados Unidos e em parte da Europa, os estudos sobre *lobby* no Brasil ainda são incipientes, em parte por conta de uma longa e ainda não superada controvérsia sobre a própria adequação do emprego deste conceito no contexto brasileiro. Não obstante diversos autores (Diniz and Boschi 1978; Werneck Vianna 1995; 1994; Mancuso 2004) tenham argumentado que o padrão de atividade dos grupos de interesse da indústria brasileira se aproxima cada vez mais do *lobby* americano, no que diz respeito ao nível de eficiência e profissionalização, ainda há uma distância considerável entre os dois modelos, em função do caráter informal do *lobby* no Brasil. Por esta razão, autores como Murillo de Aragão e Andréa Oliveira tratam o *lobby* como um fenômeno típico da democracia norte-americana, onde a atividade é fortemente institucionalizada e profissionalizada (Aragão 2000; Gozetto 2004).

Apesar das alegadas incompatibilidades conceituais, nos últimos anos têm proliferado trabalhos produzidos no país que admitem a compatibilidade do emprego do *lobby* para caracterizar atividades exercidas por grupos de interesse no contexto brasileiro (Mancuso 2004; Mancuso and Prado 2022; Costa 2017; 2021; 2018; Doctor 2016). Trata-se do emprego de uma abordagem teórica que reconhece as correspondências entre o exercício do *lobby* em ambientes institucionalizados, como os Estados Unidos e no Brasil, onde sua regulamentação nunca foi aprovada. Ou seja, consiste em se referir ao *lobby* enquanto um conceito que incorpora os elementos comuns de sua atividade, independentemente do ambiente em que é exercido, quais sejam, o conjunto de atividades relacionadas à prática de se constituir uma organização, cujo fim é levar um interesse, ou um conjunto de interesses,

para os tomadores de decisão ou para demais atores que podem influenciar esses tomadores de decisão. Assim, haveria, de acordo com esta perspectiva, um duplo elemento que incorpora a atividade lobista: tradução de interesses e método de entrega do produto dessa tradução. “Tradução” define o método pelo qual o interesse é transformado em um conteúdo inteligível para o seu público-alvo, enquanto a “entrega” corresponde aos métodos adotados para que essa tradução chegue aos tomadores de decisão ou aos atores que poderão influenciar esses tomadores de decisão (pressão “corpo a corpo”, divulgação via imprensa, participação em audiências públicas etc.).

Seja qual for a estratégia lobista empregada, a própria natureza do *lobby*, senão sua etimologia (a palavra *lobby* faz referência às antessalas, onde são tomadas decisões nos bastidores), importa em um fenômeno que relaciona diretamente dinheiro, interesse e democracia. Em conformidade com esta constatação, este dossiê apresenta dois artigos que analisam a atuação de grupos de interesse em diferentes contextos e sob distintas perspectivas.

O *lobby* industrial é, sem dúvida, o mais conhecido e estudado, no Brasil e no mundo. É, também, o tipo de *lobby* que dialoga de forma mais direta com o papel do dinheiro na determinação do sistema de filtros de interesses pelos tomadores de decisão. Assim, não por acaso, dois dos artigos deste dossiê contribuem justamente com esta literatura. **“Burguesia industrial e inovação nas práticas de classe: a atuação política da FIERGS na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul”** retoma uma tradição de estudos sobre a atuação de organizações patronais nos legislativos brasileiros. De forma expressa, seu autor, Marco André Cadoná, define a atuação da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) no legislativo rio-grandense, como uma adaptação do *lobby* exercido pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), em nível nacional. Neste sentido, é oportuno lembrar também da atuação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que embora consista em uma federação de nível estadual, possui, desde antes da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), uma relevante atuação na definição de pautas nacionais, chegando a construir, àquela época, um projeto muito mais influente para a agenda industrial do país do que a da própria CNI (Troiano, 2017). Interessante notar que Cadoná utiliza de conceitos e instrumentos analíticos da abordagem teórica marxista, como classe e fração de classes, com o objetivo de descrever e examinar a atuação de um grupo de interesse, o que coincide com nosso argumento anterior, qual seja, o de que *lobby* é, antes, um fato social, não uma teoria e, portanto, sua análise admite o emprego de perspectivas teóricas diversas.

Ainda na esfera dos estudos sobre o *lobby* empresarial das indústrias, este dossiê apresenta o artigo **“A indústria siderúrgica como grupo de interesse na guerra comercial sino-americano”**, que retrata o poderoso *lobby* das indústrias siderúrgicas norte-americanas e sua influência na política internacional do país. A partir de uma descrição histórica sobre a evolução do *lobby* destas indústrias, nos Estados Unidos e na China, seus autores, Débora Lemos Nascentes e Bruno Taddeo de Lima Campos, indicam como o declínio relativo do mercado norte-americano deste setor, que já nos anos 1990 deixou a liderança global, sendo superado por Japão e China, gerou uma janela de oportunidade para que o *lobby* industrial demandasse políticas protecionistas do governo norte-americano. Além de

apresentar dados relevantes sobre a conexão entre o *lobby* industrial e a elite política dos Estados Unidos, incluindo o financiamento da campanha do então candidato Donald Trump, o artigo também apresenta considerações sobre os mecanismos de organização dos grupos de interesse do setor, apontando para uma tendência bastante estudada pela literatura, qual seja a busca de estratégias organizativas de concentração e coesão.

Não é apenas na indústria, contudo, que se concentram os esforços lobistas. Com efeito, onde há interesse, há *lobby*. Se fala e se estuda mais o *lobby* industrial pelo simples fato de que ele é, em função da sua disposição de recursos, mais poderoso e mais influente. O que não significa que outras áreas não possuam *lobbies* relevantes, cujas ações merecem ser mais bem compreendidas.

A multiplicidade metodológica dos trabalhos que integram este dossiê também sinaliza um desafio para a afirmação da singularidade dos estudos sobre *lobby* enquanto uma subárea da Ciência Política. É, pois, conhecido o desafio alegadamente insuperável de mensurar o impacto do *lobby* nos resultados legislativos (Baumgartner and Leech 1998; Dür 2008; Loomis and Cigler 1995; March 1955). Com efeito, a difundida adoção da correspondência normativa entre as propostas de um grupo e o resultado final como *proxy* da influência do *lobby* sobre o processo legislativo, sugere a renúncia da academia sobre a possibilidade de alcançar uma análise de causalidade. Não há, afinal, qualquer evidência que sugira uma relação de causa e efeito em análises de correspondência. Dada a complexidade dos processos legislativos e a conseqüente potencial abundância de variáveis explicativas em jogo, é razoável supor que, ao invés de causal, a relação de correspondência pode ser acidental. Não há, inclusive, qualquer indicativo capaz de desprezar a possibilidade de o resultado positivo ter sido alcançado apesar, e não como causa, da atividade lobista.

Os desafios metodológicos não devem, contudo, obstar esforços em no sentido de explorar os efeitos do *lobby* sobre a democracia. Com efeito, reitero e concluo o que já argumentei na apresentação deste dossiê, ou seja, que ao invés de definir uma teoria coesa, o *lobby* se traduz enquanto um fenômeno típico das sociedades capitalistas modernas, consistindo, talvez, na expressão mais ideal (no sentido weberiano) do impacto do dinheiro sobre a distinta capacidade de acesso dos atores sociais aos tomadores de decisão e, em conseqüência, sobre a faculdade de fazer valer seus interesses sobre aqueles que o antagonizam. *Lobby* é a expressão moderna do poder.

Referências

ARAGÃO, M. **Brasil e Argentina: Abordagem Comparada Sobre Grupos de Pressão No Poder Legislativo**. Universidade de Brasília, 2000.

BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. **Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BENOIT, K. Models of Electoral System Change. **Electoral Studies** 23 (3): 363–89, 2004. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(03)00020-9)>.

BOIX, C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. **American Political Science Review** 93 (3): 609–24, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/oso/9780198787204.003.0005>>.

COLOMER, J. M. It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). **Political Studies** 53 (1): 1–21, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00514.x>>.

COSTA, L. N. F. **Os Lobbies No Processo Constituinte 1987-88**. Universidade Federal de São Carlos, 2017.

_____. Estratégias Organizativas Do Lobby Da Educação Na Constituinte 87-88. **Cadernos de Pesquisa** 48 (170): 1088–1113, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/198053145701>>.

12

_____. ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS DOS LOBBIES NO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-88. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** 112 (112): 283–316, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-283316/112>>.

DINIZ, E., BOSCHI, R. R. **Empresariado Nacional e Estado No Brasil**. Forense-Universitária, 1978.

DOCTOR, M. **Business-State Relations in Brazil: Challenges of the Port Reform Lobby**. Taylor & Francis, 2016.

DÜR, A. Measuring Interest Group Influence in the EU. **European Union Politics** 9 (4): 559–76, 2008.

GOZETTO, A. C. O. Lobby e Representação de Interesses: Lobistas e Seu Impacto Sobre a Representação de Interesses No Brasil. 2004. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?cluster=13281162214193911541&hl=en&oi=scholar>>.

LOOMIS, B. A., CIGLER, A. Introduction: The Changing Nature of Interest Group Politics. In **Interest Groups Politics**, edited by Allan J. Cigler and A. Burdett Loomis, 4th ed., 1–31. Washington, DC: CQ Press, 1995.

MANCUSO, W. P. O Lobby Da Indústria No Congresso Nacional: Empresariado e Política No Brasil Contemporâneo. **Dados** 47 (3): 505–47, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>>.

MANCUSO, W. P., PRADO, J. F. Lobbying Empresarial No Congresso Nacional: A Ação Política Das Confederações Patronais Brasileiras. **Anuario IEHS** 37 (2): 237–56, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.37894/ai.v37i2.1484>>.

MARCH, J. G. An Introduction to the Theory and Measurement of Influence. **Political Science Review** 49 (2): 431–51, 1955.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRZEWORSKI, A. **Why Bother with Elections?** *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. Cambridge: Polity Press, 2018.

RENWICK, A. 2010. **The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ROUSSEAU, J.-J. **The Social Contract**. London: Penguin Classics, 2003.

TROIANO, M. **Os Empresários No Congresso: A Legitimação de Interesses via Audiências Públicas**. Universidade Federal de São Carlos, 2017.

WERNECK VIANNA, M. L. T. **Lobismo: Um Novo Conceito Para Analisar a Articulação de Interesses No Brasil**. *CEPP*, 1994. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=008164>>.

_____. **Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A Americanização (Perversa) Da Seguridade Social No Brasil**. Iuperj, 1995.