

LOBBY DESVENDADO

DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E CORRUPÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

ORG. MILTON SELIGMAN
E FERNANDO MELLO

1ª edição



EDITORA RECORD
RIO DE JANEIRO • SÃO PAULO

2018

W | Wilson
Center
BRAZIL INSTITUTE

Insper

Prefácio

Marcos Lisboa

Vivemos tempos interessantes. O país se cansa dos velhos métodos e enfrenta debates que seriam impensáveis. Com muito atraso, começamos a discutir o tratamento diferenciado concedido pelo poder público a grupos selecionados. Servidores públicos se beneficiam de regras de aposentadoria bem mais favoráveis do que o restante da população. Metade do crédito no Brasil paga juros de mercado, enquanto a outra metade é concedida com taxas de juros subsidiadas a setores ou empresas selecionadas. As regras tributárias variam significativamente entre os setores e, mesmo, entre atividades de serviços profissionais.

Grupos de pressão e tratamento especial existem nos demais países. O que surpreende no Brasil é a sua extensão, que se traduz na complexidade das regras tributárias, de comércio exterior ou de acesso ao crédito. Durante muitos anos, a sociedade tratou com surpreendente naturalidade a distribuição de benefícios e proteções discricionárias a grupos organizados por parte do poder público.

O imenso fracasso das políticas adotadas na última década, a grave crise econômica e os escândalos decorrentes de relações indevidas entre o poder público e o setor privado são o efeito colateral do modelo de desenvolvimento adotado em boa parte do último século.

O nacionalismo dos anos 1950 atribuía a nossa pobreza à abertura ao exterior e à exploração por parte dos países ricos, sobretudo os Estados Unidos. Acreditava-se que as empresas estrangeiras, como a Light, obtinham lucros extraordinários que eram enviados para o exterior. O Brasil exportava

matérias-primas e importava bens industrializados. Acreditava-se que os preços internacionais do que exportávamos diminuiriam com o passar do tempo, condenando-se o país a uma pobreza crescente.

O que com Vargas e a Revolução de 1930 fora uma reação à grave crise de 1929 em meio a um mundo que se fechava, a partir dos anos 1950 progressivamente se transformou em estratégia nacional. O desenvolvimento passaria pelo cerceamento das relações com o exterior e a maior capacidade de produção local. Caberia ao Estado coordenar as decisões de investimento privado, selecionar as empresas e setores a serem beneficiados e nos proteger contra a exploração externa. O comércio externo passou a ser fortemente controlado, empresas estrangeiras foram nacionalizadas, a imigração foi restringida e a remessa de lucros ao exterior foi limitada. Progressivamente, o nacional-desenvolvimentismo passou a nos dominar nas décadas seguintes, na democracia e na ditadura militar, como ocorreu com outros países emergentes do período, desde a vizinha Argentina ao mais distante Egito.

Optamos pela narrativa nacional-desenvolvimentista apesar da precariedade dos seus argumentos. Em primeiro lugar, o principal fluxo de comércio internacional não era entre os países desenvolvidos, no norte, e os subdesenvolvidos, no sul. Ao contrário, ocorria entre os países ricos. O comércio e a remessa de lucros dos países eram quase irrelevantes para a renda e o desenvolvimento dos Estados Unidos e da Europa.

Em segundo, não havia a tendência declinante dos preços das matérias-primas. Ao contrário, seus preços se mantiveram estáveis durante a segunda metade do século XX, enquanto os preços dos bens industriais para investimento apresentaram uma tendência de queda de mais de 3% ao ano desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Não era do comércio com os países subdesenvolvidos que os ricos conseguiam a sua riqueza, mas sim da sua maior produtividade ao produzir bens e serviços domesticamente e do comércio com outros países ricos. Havia algumas matérias-primas estratégicas, como petróleo, mas esse não era o caso no Brasil, que permaneceu pobre em meio ao seu fechamento ao comércio exterior, com uma renda por habitante de 20% a 30% da norte-americana.

Décadas mais tarde, Paul Krugman propôs a melhor explicação disponível para o fenômeno da maior relevância do comércio norte-norte do que entre norte-sul. Os países ricos se especializam em algumas atividades com retornos crescentes de escala. Cada país produz apenas uma parte do

que consome, importando o restante, sobretudo dos demais países ricos. A especialização garante ganhos de produtividade e maior renda para todos. O segredo não é fazer um pouco de tudo, mas sim ser mais produtivo do que os demais países em algumas atividades. E, com a venda desses bens, comprar o que os outros fazem melhor.

Isso não significa desprezar políticas de desenvolvimento, mas sim que a evidência indica que as intervenções bem-sucedidas são muito diferentes do que defende o nacional-desenvolvimentismo. O objetivo deve ser identificar atividades em que o país pode se tornar competitivo, produzindo tão bem quanto os demais. Eventualmente, esse processo passa por um conjunto amplo de políticas públicas.

No caso da Noruega, por exemplo, a descoberta do petróleo levou a diversas intervenções públicas, como a criação de uma universidade para a formação de técnicos especializados e a uma sofisticada governança do setor. A Coreia do Sul realizou um notável investimento em educação seguido por políticas de estímulo para alguns setores exportadores com metas de desempenho. Na Alemanha, a combinação entre educação, pesquisa acadêmica e a sua proximidade com a indústria permitiu o desenvolvimento de empresas competitivas em bens de capital. Já Cingapura realizou imensos investimentos em educação em meio a escolha por poucas atividades em que tinha vantagens competitivas, como logística e alguns serviços.

Nada mais distante do nacional-desenvolvimentismo que acreditava que a simples produção doméstica seria preferível ao comércio exterior e que passava ao largo da discussão sobre ganhos de produtividade, avaliação de resultados e desenho da governança da intervenção pública. Os seus intelectuais ignoravam os avanços da pesquisa aplicada.

Recentemente, Mauro Boianovsky e Leonardo Monasterio relataram o encontro de Douglass North e Celso Furtado no Brasil do começo dos anos 1960. À época, Furtado liderava a Sudene e um imenso plano para o Nordeste que seguia a abordagem da Cepal e apostava que a industrialização seria a única estratégia para o desenvolvimento da região.

North discordava. A carência de mão de obra qualificada, o pequeno mercado consumidor e a falta de recursos naturais tornavam inviáveis os planos de industrialização em larga escala. Ele recomendou que o programa deveria desenvolver as vantagens locais, com incentivo à pesquisa sobre agricultura tropical, pesca e os recursos hídricos da região. Algumas manufaturas para

o mercado local, como têxtil, talvez fossem viáveis. Além disso, defendeu um ambicioso plano para expandir o acesso ao ensino básico.

Nos seus intensos vinte dias no Brasil, North se surpreendeu com a extensão da intervenção estatal e a proliferação de regulações e restrições no Brasil. E se perguntou: “Os brasileiros gostam desse tipo de controle — Gudin é o único apóstolo da liberdade individual por aqui?”

Optamos por Furtado e ignoramos North. Colhemos apenas seguidos fracassos. Durante décadas, a educação básica pouco avançou. O Brasil que se fechava perdia o rumo de casa e o Nordeste não se desenvolveu. North, por sua vez, recebeu o Prêmio Nobel em 1993.

Houve um breve interregno no fim dos anos 1960. O governo Castelo Branco enfrentou a crise econômica herdada do governo JK, agravada na tumultuada gestão de João Goulart, com uma agenda de reformas que combinava muitas das propostas feitas pelos intelectuais que orbitavam a comissão Brasil-Estados Unidos. O resultado foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que prometia a modernização da nossa economia e contribuiu para o milagre econômico.

Apesar desses avanços, os anos seguintes assistiram a imensos retrocessos. Era tempo de ditadura e o nacional-desenvolvimentismo renasceu com o governo Geisel e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Fortalecemos o Estado benfeitor e optamos pela retomada do nacionalismo e a expansão discricionária do poder público na economia.

O resultado foi o fugaz crescimento dos anos 1970 em meio à desigualdade social. Não houve desenvolvimento econômico. Ao contrário, em 1980 iniciamos uma longa crise da qual apenas saíramos em 1994.

A agenda nacional desenvolvimentista foi progressivamente revertida nos anos 1990, com a abertura ao comércio exterior, a estabilização dos preços e a privatização de empresas estatais. O poder público passou a fortalecer as políticas sociais e foram realizadas reformas para melhorar o ambiente de negócios. Convergíamos aos poucos para a normalidade dos demais países. Em meio a crises ocasionais, alguns erros e muitos acertos, o país voltou a crescer e a extrema pobreza foi reduzida.

Em meu debate com Fernando Haddad, na revista *Piauí*, sistematizo a minha interpretação sobre a evolução da política econômica e social desde 1990. A partir de 2008, houve uma ruptura e a retomada do nacional-desenvolvimentismo. Sabemos das suas consequências.

O nacional-desenvolvimentismo resgatado nos últimos anos se caracterizou pela capacidade de intervenção discricionária do poder público na concessão de incentivos e benefícios para grupos selecionados. Para além do diagnóstico sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, há o debate sutil sobre as formas de intervenção. Na medida em que as agências de governo podem conceder benefícios discricionários para alguns em detrimento dos demais, abre-se espaço para a troca indevida de favores.

Pode-se defender a intervenção pública em alguns casos, e certamente há exemplos bem-sucedidos em outros países. Mesmo no caso do Brasil, o impressionante crescimento da agricultura nas últimas quatro décadas contou com a colaboração de políticas públicas para estimular a produção e a inovação tecnológica, beneficiada pelas pesquisas realizadas pela Embrapa e pela Esalq. Mas foram políticas que beneficiaram todo um setor, sem selecionar empresas vencedoras, e que estimulavam o aumento da produtividade.

A política pública requer regras de governança que reduzam a possibilidade do malfeito, seja pela troca indevida de favores, seja pela distribuição de benefícios para o setor privado sem a contrapartida de ganhos sociais que compensem os recursos públicos despendidos. Essa governança passa por princípios e protocolos. A concessão de benefícios deve ser precedida por estudos independentes que avaliem, com fatos e dados, os possíveis benefícios a serem obtidos e os custos de oportunidade dos recursos públicos. A boa técnica disponibiliza os instrumentos para avaliar os resultados esperados.

Além disso, a governança requer que essas políticas tenham metas de resultado e sejam avaliadas por agências independentes, com regras claras que garantam a sua revisão em caso de fracasso. Sobretudo, as políticas de proteção devem ter prazo para terminar — afinal, ou são bem-sucedidas, e não mais são necessárias, ou fracassam, e devem ser interrompidas.

O efeito colateral do nacional-desenvolvimentismo foi a disseminação de políticas discricionárias que resultaram na complexidade institucional da nossa economia, dominada por exceções tributárias e os diversos créditos subsidiados, em meio às muitas exceções e casos particulares. A extensão dos benefícios concedidos contrasta com a escassez das avaliações dos resultados obtidos e o imenso fracasso que experimentamos na última década com as intervenções públicas que desprezaram o cuidado na técnica e na governança.

Todo esse quadro revela a relevância deste livro organizado por Milton Seligman e Fernando Mello. Alguns artigos analisam a regulamentação do

lobby em outros países e o caso do Brasil. Outros sistematizam o progressivo fortalecimento das relações entre o poder público e empresas privadas na última década. Há ainda muita análise sobre as causas da corrupção e a sua relação com as regras da política no Brasil. O livro destaca a necessidade da transparência e da boa regulamentação para organizar a relação entre o poder público e o setor privado.

Existe, inclusive uma proposta que perpassa vários dos artigos e ensaios deste livro, e que foi originalmente formulada por Sérgio Lazzarini, Carlos Melo e Milton Seligman no artigo “O lobby e a política”, publicado no *JOTA* em outubro de 2015. As propostas do setor privado para as intervenções governamentais devem criar valor para a sociedade, tornar as organizações mais competitivas e conceder aos servidores o reconhecimento público por ter tornado possível esse avanço.

Pagamos um preço imenso pelas intervenções públicas incompetentes e discricionárias que resultaram na imensa crise dos últimos anos, além dos desvios que nos constroem. O setor público importa. Para o bem e para o mal. Este livro contribui para o diagnóstico das causas do nosso insucesso e propõe diversas medidas para aperfeiçoar as relações institucionais entre o setor privado e o poder público. Quem sabe, desta vez, conseguimos aprender com os nossos fracassos?

Introdução

Lobby: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo

Caro leitor, qual é a imagem que lhe vem à cabeça quando se fala de um lobista? Para a grande maioria, trata-se de um profissional malvisto. Essa não é uma particularidade do Brasil. Mesmo nos Estados Unidos, onde o lobby é prática comum e segue regras mais claras, uma parcela significativa da população pensa em arquétipos, construídos a partir de personagens reais como Artie Samish, que atuou na Califórnia nas décadas de 1930 e 1940. Representante dos setores de bebidas, cigarros, filmes, rodovias, bancos, empresas químicas e até de empresários de corridas de cavalo, Samish teve um poder que nenhum outro profissional do ramo alcançou (Rosenthal, 2000).

A verdade é que Samish era o personagem dos sonhos para a criação de uma caricatura de lobistas. Ele não chegou a completar a sétima série, mas fez carreira em vários setores no governo da Califórnia, entre eles a Receita Estadual, onde aprendeu a coletar impostos e a lidar com políticos. Quando já era um dos homens mais poderosos do estado, chamava a atenção por seu chapéu de palha, largos charutos e barriga protuberante. Durante décadas, teve a capacidade de eleger políticos ou substituí-los nas eleições, direcionando grandes quantidades de dinheiro para campanhas de adversários. Muito desse dinheiro, diga-se de passagem, era transportado em malas (uma imagem não muito incomum para os brasileiros).

Com seus 1,88 metro e 140 quilos, dizia ser capaz de entender instantaneamente se um político precisava de “uma batata assada, uma garota ou

dinheiro”¹. Samish ficou famoso em 1949, depois que topou ser perfilado para uma influente revista. Durante a entrevista, afirmou ao repórter: “Eu sou o governador do Legislativo, que se dane o governador da Califórnia.” A capa daquela reportagem o colocou sob os holofotes — e, no fim das contas, acabou com sua carreira, o que incluiu alguns anos na prisão. Samish aparecia sentado com um boneco em seu colo, chamado pelos editores da publicação de sr. Legislativo. A metáfora não era muito elaborada. O lobista era quem comandava os políticos, como os ventríloquos controlavam bonecos como o sr. Legislativo.

Personagens como Artie Samish podem dominar o imaginário popular. Certamente ainda existem profissionais como ele. Mas a realidade das relações entre governos e empresas está longe de ser definida apenas por esses casos. Entender o papel das relações governamentais no contexto brasileiro atual, seus desafios, melhores práticas, a relação com a corrupção, por um lado, e sua necessidade para o aumento de produtividade e competitividade, por outro, é um dos objetivos deste livro.

Este projeto começou em uma cervejaria em Nova York em abril de 2015. Naquele fim de tarde, falamos sobre as nossas novas experiências na vida acadêmica. Milton havia sido convidado para dar aulas no Insper. Fernando estava prestes a concluir o mestrado pela escola de Serviço Exterior da Universidade de Georgetown e se preparava para iniciar o doutorado em ciência política na Universidade da Califórnia. Um objetivo emergiu ao final da conversa. Estava na hora de estudar as relações entre agentes privados e públicos misturando perspectivas práticas, de profissionais respeitados do mercado, com análise rigorosa e acadêmica, de professores brasileiros e internacionais.

Mais do que isso, o projeto só sairia do papel se conseguíssemos montar o que logo chamamos de time dos sonhos. Afinal, tratava-se de um tema complexo, cheio de preconceitos e em um momento político marcado por pós-verdades nas redes sociais, polarização e falta de debates racionais. Se fosse para fazer, era preciso fazer direito. Em poucas semanas, recebemos um apoio entusiasmado para a jornada. Paulo Sotero, diretor do Brazil

¹ Para saber mais, ver Rasmussen (2008).

Institute do Woodrow Wilson Center, convidou Milton para ser *global fellow* e ofereceu a estrutura e o suporte do instituto. Antes do que esperávamos, já estávamos em uma sala no Woodrow Wilson Center, em Washington, conversando com autores e escrevendo os *outlines* dos primeiros capítulos a partir das sugestões desses profissionais. Foram muitas tardes de debates acalorados, nas quais Paulo se juntava com ideias valorosas, dedicando tempo (que muitas vezes não tinha) para o crescimento do projeto.

O segundo apoio veio da Fundação Brava, organização pioneira no apoio a projetos de melhoria da gestão pública. Fundada em 2000, a Brava tem tradição de apoiar líderes transformadores e comprometidos com a construção de políticas públicas eficientes. Por fim, o presidente do Instituto de Ensino e Pesquisa, Marcos Lisboa, ofereceu apoio irrestrito para que professores do Insper se envolvessem no trabalho.

Com os apoios da Brava, do Insper e do Woodrow Wilson Center, não demorou para definirmos que o primeiro capítulo sairia das mãos de Paulo Sotero. Quando, em fevereiro de 2016, Paulo apresentou o projeto em um texto publicado no portal JOTA,² em poucos dias o artigo viralizou, recebendo milhares de comentários e curtidas — uma medida imperfeita do mundo da pós-verdade nas redes sociais, mas que, não podemos negar, nos encheu de energia. A partir da página 23, Sotero apresenta, em parceria com Anna Prusa, o ponto de partida para uma discussão sobre lobby no Brasil. Fazendo uma comparação crítica e detalhada sobre a atividade nos Estados Unidos, ele responde se, afinal, as regras norte-americanas podem servir de base para países como o Brasil. O texto de Paulo tem mais um atrativo: flui com facilidade, misturando algumas vezes a pena da galhofa, mas nunca com a tinta da melancolia.

Escrevem os autores do capítulo 1: “Vista sob essa ótica dos interesses mais amplos da sociedade, a experiência do lobby nos EUA pode, sim, e deve ser usada como paradigma para o debate sobre a institucionalização da atividade no Brasil e nos países vizinhos, onde ganhou especial relevância e espaço em anos recentes sob o impacto de escândalos de corrupção alimentados pela exacerbação da prática ancestral das elites da América Latina de

² Sotero (2016).

misturar interesse privado e público. Turbinado, no caso brasileiro, pelo fim da impunidade antes garantida aos ocupantes de posições de influência nas esferas política e econômica, e a seus agregados, o debate sobre a institucionalização do lobby impõe à sociedade a necessidade de definir competências e responsabilidades, de forma a dar transparência à atividade.”

Naquela mesma passagem por Washington, confirmamos a participação do professor Matthew Taylor, um dos maiores especialistas nas instituições de controle de corrupção no Brasil. Taylor não refuta as interpretações otimistas de que as instituições da *accountability* melhoraram no Brasil, mas busca contextualizar os lentos avanços na luta contra a corrupção política, avaliar os obstáculos às reformas e identificar algumas limitações que prejudicam as reformas no campo da *accountability* em Brasília. Professor da American University, em Washington, e ex-professor da USP, Taylor fala português brilhantemente. Seus estudos sobre as relações entre diferentes órgãos de controle, como o Ministério Público e o Judiciário, jogam luz sobre as instituições de combate à corrupção no Brasil.

Três dos principais professores do Insper também se juntaram ao time. Carlos Melo, João Pinho de Mello e Sérgio Lazzarini. Além de estarem na lista de influentes pesquisadores do país, eles são importantes influenciadores do debate público brasileiro, pautando discussões sobre políticas públicas nos mais importantes e influentes veículos de comunicação do país. Nos seminários que realizamos no Insper, eles ajudaram a avaliar os trabalhos uns dos outros e fizeram sugestões para o resultado geral do livro.

Carlos Melo é uma das vozes mais atuantes no debate sobre a política brasileira e as influências de partidos e grupos organizados nas políticas públicas do país. Com seu texto preciso e incisivo, ele explica como é natural que empresas busquem encaminhar demandas e projetos junto a governos e quaisquer órgãos públicos — e que ganharia a sociedade se superasse clichês e preconceitos. Melo, no entanto, deixa claro: “É igualmente legítimo que esses interesses não se restrinjam ao natural egoísmo nem que se sobreponham a interesses mais amplos da sociedade. O nome disto não é lobby — na origem histórica da palavra —, menos significa promover boas e saudáveis ‘relações institucionais’. Isto pode, antes de tudo, ser chamado de favorecimento, clientelismo, corporativismo ou, diretamente, corrupção.”

Coube a João Pinho de Mello, em capítulo em coautoria com Fernando, analisar a questão da corrupção de forma quantitativa. A corrupção está

relacionada com o lobby? Tem relação com a falta de regulamentação da atividade ou com a qualidade das relações institucionais? Ou a corrupção está relacionada com os custos de campanha, que aumentam os incentivos para que certos lobistas e certos políticos se envolvam em atividades ilícitas que envolvem o pagamento de propina ou doações em troca de favores? Economista com doutorado em Stanford, João usou seu período como pesquisador em Harvard para fazer os cálculos que fazem parte deste livro.

Também professor titular do Insper, doutor pela Universidade de Washington e ex-professor visitante de Harvard, Sérgio Lazzarini lidera a pesquisa sobre o capitalismo de Estado brasileiro. No capítulo 3, ele analisa como essa modalidade de capitalismo afeta as relações institucionais. O texto é uma coautoria com Aldo Musacchio, ex-professor da Harvard Business School e atual diretor do Brazil and Latin America Initiatives, da Brandeis University International Business School.

Outros capítulos foram escritos por profissionais capazes de combinar experiência prática com rigor de pesquisa. Constituinte, ex-ministro e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Nelson Jobim há anos pensava sobre o tema em uma perspectiva comparada. Para nós, Jobim era o nome natural para responder se as diferenças constitucionais entre o Brasil e os Estados Unidos permitem comparar a atividade de influência do setor privado nos governos. É possível comparar a experiência brasileira com a de outros países, que têm culturas constitucionais diferentes? Jobim se juntou ao advogado Luciano Souza, especialista em relações governamentais, e que se especializou no tema na Universidade de Georgetown, em Washington, DC. Eles concluem: “Não haverá nesse mundo novo, ao nosso ver, espaço para atuação nas sombras e de forma irresponsável.”

Também formado por Georgetown, Joel Velasco traz uma visão única sobre o assunto, diretamente de Washington. Joel é sócio do Albright Stonebridge Group, uma das maiores consultorias de estratégia internacional dos Estados Unidos, dirigida pela primeira mulher a ser secretária de Estado, Madeleine K. Albright. Profundo conhecedor do tema, ele se uniu a Alana Rizzo, *fellow* do Stigler Center da escola de negócios da Universidade de Chicago e responsável pelo primeiro levantamento multimídia sobre lobby no Brasil, publicado pela revista *Época*. A dupla Rizzo e Velasco responde a uma pergunta intrigante: as empresas que são flagradas em práticas ilegais, como as reveladas pela Lava Jato, conseguem fazer uma transição dessas

práticas para relações éticas, legais e saudáveis com o poder público? Para eles a resposta é sim — o que não significa que seja uma tarefa fácil.

O texto também serve como transição para a segunda parte do livro. Nela, passamos de um foco analítico para um manual prático de relações institucionais no Brasil. A ideia é que a segunda parte do livro sirva como um manual de melhores práticas na área de relações governamentais. Para esse manual, os autores contaram com a colaboração de Mateus Affonso Bandeira, ex-CEO da Falconi Consultores. Bandeira atuou por quase vinte anos na área pública, tendo acumulado experiências no Ministério da Fazenda, Senado Federal e governo do Rio Grande do Sul, onde foi secretário de Planejamento e Gestão e presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

No começo deste projeto, Milton já era professor do curso de Relações Governamentais no Brasil do Insper. Naquele momento, com a Lava Jato ganhando corpo e fazendo história, centenas de pessoas lotavam as salas de aula em busca do curso. Essas pessoas, claramente, não procuravam dicas de como esconder melhor práticas ilícitas nas relações com o governo. Se esse fosse o caso, buscariam alternativas a ter que enfrentar dezenas de horas semanais — à noite, diga-se de passagem — em uma escola de negócios. A curiosidade e o interesse dos alunos mostravam que muita gente estava interessada em aprender como fazer lobby de forma ética, legal e eficiente no Brasil.

A segunda parte do livro é, em parte, o resultado dessas aulas. Nela, apresentamos um método próprio de fazer relações institucionais. Trata-se de um método criado a partir de anos de experiência e estudos. Não defendemos que este seja o método, mas o objetivo é apresentá-lo de forma sistemática e organizada para que interessados no tema possam aprender e, se assim quiserem, aplicá-lo na sua atividade profissional.

O conjunto de capítulos escrito pelo time apresentado acima não oferece uma resposta única para os problemas e desafios das relações institucionais no Brasil. Mas mostra que essa é uma função que pode, sim, influenciar políticas públicas de forma positiva — e também negativa. Durante todo o período de estudos para o livro, realizamos pesquisas de opinião no Congresso sobre o tema da regulamentação do lobby. Os resultados mostram um apoio para a regulamentação da atividade, variando mês a mês — apoio, diga-se de passagem, comum entre partidos de oposição e situação, de esquerda e de direita. Em fevereiro de 2017, por exemplo, 65% dos deputados apoiavam a regulamentação do lobby. Em julho de 2016, o apoio estava em

57%. Uma constante em todas as pesquisas foi que um número irrelevante de parlamentares disseram não saber ou não quiseram responder aos questionários. Ou seja, o assunto sempre esteve no radar dos deputados.

Grupos de influência fazem parte das democracias modernas. Mais do que isso, o tema é cada vez mais estudado e ganha relevância. Ao mesmo tempo, a visão maligna e estereotipada do lobista começa a perder espaço, pelo menos na academia, entre profissionais e políticos.

Nos Estados Unidos, por exemplo, um livro recentemente publicado pela cientista política Sarah Anzia (2014) recebeu diversos prêmios por mostrar a influência de grupos de pressão na escolha inclusive do período eleitoral de cidades e estados. A autora mostra que eleições *off-cycle* dos estados (quando não há eleição concomitante para presidente) costumam ter menos participação. Por isso mesmo, grupos de interesse como sindicatos de professores e trabalhadores municipais se esforçam para que as eleições locais sejam feitas em anos diferentes das presidenciais. Nesses casos, a questão é puramente matemática. Como há menos gente votando, a influência desses grupos organizados nas urnas tende a ser maior e eles podem exercer um controle maior sobre políticos eleitos.

Um outro exemplo é a conhecida Escola de Partidos da Universidade da Califórnia. Um grupo de acadêmicos aponta como grupos de pressão são fundamentais nos partidos políticos nos EUA. Primeiro, os eleitores comuns não prestam muita atenção nas primárias. Por isso, o argumento desses acadêmicos (Bawn et al., 2012) é de que os principais atores nas nomeações de candidatos são grupos de interesse, lobistas e ativistas.

Olhar para a democracia é também olhar para diferentes grupos de interesse. Estudar o papel de grupos organizados é cada vez mais importante para democracias e políticas públicas. É o que dois dos mais influentes cientistas políticos dos Estados Unidos, Christopher H. Achen e Larry M. Bartels, chamam de democracia para realistas. Estudar de forma rigorosa e sem preconceito é o objetivo deste livro. Lobby não é sinônimo de corrupção. Lobby não é sinônimo de boas políticas públicas. Só que, como pretendemos demonstrar, grupos de influência podem, sim, ter efeitos importantes (positivos ou negativos) nos governos de turno.