



Faculdade de Ciências Jurídicas e de
Ciências Sociais

Curso de Direito

LAURA MARIANA DE FREITAS PORTO

***LOBBY: CONCEITUAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS
LEGISLATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL
À LUZ DA LEI DO LOBBY ESTADUNIDENSE.***

BRASÍLIA

2011

LAURA MARIANA DE FREITAS PORTO

***LOBBY: CONCEITUAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS
LEGISLATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL
À LUZ DA LEI DO LOBBY ESTADUNIDENSE.***

Monografia de conclusão de curso apresentada como um dos requisitos para obtenção de título de graduação em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais no Centro Universitário de Brasília. Orientador: Professor Henrique Simon.

BRASÍLIA

2011

LAURA MARIANA DE FREITAS PORTO

***LOBBY: CONCEITUAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS
LEGISLATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL
À LUZ DA LEI DO LOBBY ESTADUNIDENSE.***

Monografia de conclusão de curso apresentada como um dos requisitos para obtenção de título de graduação em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais no Centro Universitário de Brasília. Orientador: Professor Henrique Simon.

Brasília, de de 2011.

Banca examinadora

Professor Henrique Simon
Orientador

Prof.
Examinador

Prof.
Examinador

RESUMO

O presente estudo tem por objeto conceituar o *lobby* e descrever a atuação dos grupos de interesse e de pressão, partindo da premissa de que é uma atividade legitimada pela Constituição Federal e inerente ao Estado Democrático de Direito, que tem como pilar o pluralismo político. O problema tratado no trabalho é o estigma que paira sobre o *lobby*, que é frequentemente confundido, pela mídia e pelo senso comum, com tráfico de influência e corrupção. O estudo aponta como solução para retirar sentido pejorativo do *lobby* e colocá-lo como instrumento legítimo de defesa de interesses, a aprovação de um regulamento, que considere as peculiaridades da atividade lobista no Brasil. Para tanto, o trabalho analisa a lei do *lobby* dos Estados Unidos em comparação aos projetos que tramitam no Congresso brasileiro.

Palavras-chaves: pluralismo político; *lobby*; grupos de interesses e de pressão; regulamento da atividade lobista.

ABSTRACT

The purpose of this study is to define what is lobby and describe the action of groups of interests and of pressure, based on the premise that it is a legitimate activity under the Federal Constitution and is inherent to the democratic State, which has the political pluralism as a pillar. The problem addressed in this study is the stigma that surrounds the lobby activity, which is often confused with illegal advocacy and corruption by the media and the common sense. The study suggests the establishment of a regulation that considers the peculiarities of lobbying activity in Brazil as a solution to remove its pejorative meaning and place it as a legitimate instrument of advocacy. In this attempt, the study analyzes the lobbying disclosure act of the United States in comparison to projects that were proposed by the Members of the Brazilian Congress.

Keywords: political pluralism, lobby, groups of lobby and of pressure; lobbying disclosure act.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 - CONCEITO DE <i>LOBBY</i>	8
1.1 <i>CATEGORIAS DE LOBBY NO BRASIL</i>	11
1.2 - <i>GRUPOS DE INTERESSE E DE PRESSÃO</i>	15
1.3 - <i>O LOBBY EMPRESARIAL E SINDICAL</i>	19
CAPÍTULO 2 - O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O PLURALISMO POLÍTICO.....	23
2.1 - <i>A DEMOCRACIA MODERNA E OS CONFLITOS SOCIAIS</i>	31
CAPÍTULO 3 – A ATIVIDADE LOBISTA NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NO BRASIL	37
3.1 - <i>O LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA</i>	37
3.2 - <i>O LOBBY NO BRASIL</i>	40
3.3 <i>ANÁLISE DA LEI DO LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS E OS PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL</i>	41
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS.....	557

INTRODUÇÃO

O presente estudo objetiva conceituar o *lobby* e descrever a atuação dos grupos de interesse e de pressão, partindo da premissa de que é uma atividade legitimada pela Constituição Federal e inerente ao Estado Democrático de Direito, que tem como pilar o pluralismo político.

O tema desta monografia se insere no ramo do Direito Constitucional e do Direito Constitucional, uma vez que a prática do *lobby* é legitimada pelos fundamentos do Estado Democrático de Direito e pelos princípios constitucionais, que abarca, no artigo 37 da Carta Magna, os princípios administrativos.

A metodologia utilizada no trabalho consiste na revisão bibliográfica de cada um dos temas aqui tratados, bem como na análise direta das leis de *lobby* dos Estados Unidos e os projetos que tramitam no Congresso Nacional brasileiro acerca da atividade.

O trabalho traz como problemática o estigma que paira sobre o *lobby*, que é frequentemente confundido, pela mídia e pelo senso comum, com tráfico de influência e corrupção. O estudo aponta como solução para retirar sentido pejorativo do *lobby* e colocá-lo como instrumento legítimo de defesa de interesses, a aprovação de um regulamento, que considere suas peculiaridades.

O primeiro capítulo apresenta os vários conceitos de *lobby*, a sua qualificação como atividade fundamental de defesa de interesses e de influência nas decisões do Poder Público, o perfil dos grupos de pressão, inclusive empresarial e sindical, bem assim a forma como a atividade é difundida pela mídia nacional.

O capítulo seguinte versa sobre o pluralismo político, fundado nos princípios regentes do Estado Democrático de Direito, para demonstrar como a prática de *lobby*, pelos grupos de interesse e de pressão, cumpre papel destacado no processo democrático, ao levar aos representantes do povo a opinião de setores sociais no âmbito da produção legislativa. A partir disso, ressalta a necessidade de se regulamentar a atividade, criando condições para que seja elaboradas leis e decisões favoráveis para toda a sociedade.

O terceiro capítulo traz o desenvolvimento histórico das leis de *lobby* nos Estados Unidos e no Brasil, com uma análise crítica da regulamentação estadunidense. À luz dessa análise, tece considerações acerca dos projetos que tramitam atualmente no Congresso Brasileiro, comparando-os ao sistema normativo já existente nos Estados Unidos.

CAPÍTULO 1 - CONCEITO DE *LOBBY*

Há pouca bibliografia sobre *lobby* no Brasil, alguns estudos foram efetuados no âmbito dos ramos de Direito, Administração e Relações Públicas. Isso decorre do fato da atividade estar à margem da estrutura política do país, por não ser regulamentada, muito embora seja amplamente exercida por diversos setores sociais e tenha grande importância na produção legislativa.¹

O termo *lobby* é da língua inglesa e significa antessala ou antecâmara, historicamente refere-se às “repartições públicas onde se reuniam os grupos de pressão para organizar as suas demandas”², sendo, nesse sentido, a maneira pela qual os representantes expunham os seus interesses e postulavam os seus pleitos aos parlamentares.

Roberto Lemos, sob a premissa de que a liberdade é pressuposto de democracia, considera o *lobby* “um meio de se praticar racional e organizadamente tal liberdade”, que, por ser atividade humana, é passível de ser desvirtuada e, conseqüentemente, precisa ser fiscalizada.³

O deputado federal Carlos Zarattini, no artigo 2º, inciso VI, de seu Projeto de Lei nº 1202/2007⁴, colocou o termo como sinônimo de pressão, restringindo, assim, seu significado. É o que se extrai do referido artigo:

“lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;

Na legislação dos Estados Unidos (*Lobbying Disclosure Act of 1995*), *lobby* é a prática habitual de persuadir os legisladores a propor, votar ou vetar

¹ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas Unicamp. São Paulo, 2004. p. 22.

² NOGUEIRA, Rui. *Poder do lobby*. Primeira Leitura, n. 26, Brasília. Abr. 2004. p. 43.

³ LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Sagra, 1988. p. 15.

⁴ BRASIL, *Projeto de Lei n. 1202 (2007)*. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=417820> Acesso em: 24 out. 2010.

uma proposição legislativa ou a alterar alguma legislação já existente, o que ultrapassa a definição entendida por Zarattini.⁵

Numa visão positiva da prática, Nehemias Gueiros, um dos primeiros juristas a tratar sobre do assunto, considerou o *lobby* “uma atividade correta e corretiva, espécie de higiene da Lei” e defendeu seu exercício dentro dos parâmetros de ética profissional e parlamentar.⁶ Em sintonia com este último, o autor João Lodi explica que o *lobby*, enquanto instrumento de trabalho, é moralmente neutro e não ideológico, muito embora seja meio de condução de interesses e ideologias⁷. Sem embargo sobredito, para este autor, o *lobby* não é profissão e é impassível de ser profissionalizado visto que “pode ser exercido por pessoa ou grupo de qualquer agremiação profissional”, porém não descarta a possibilidade de que este “seja registrado, protocolado, classificado para efeito de controle social e de estabelecimento de uma ética própria”⁸.

De acordo com a definição de Said Farhat *lobby* é “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-lo e dele poder obter determinadas medidas, decisões, atitudes”⁹.

Andrea Cristina Oliveira conceitua *lobbying* como sendo “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”. Oliveira se agrega à visão de Graziano ao adotar *lobbying* como “saber especializado e representação técnica, pois enquanto representam interesses especiais, os lobistas são os portadores da informação técnica-política”.¹⁰

⁵ ESTADOS UNIDOS, *Lobbying Disclosure Act* (1995). Disponível em:

<<http://www.senate.gov/legislative/resources/pdf/S1guidance.pdf>>. Acesso em: 27. Abr. 2011.

⁶ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p.198.

⁷ LODI, João Bosco. *Lobby & Holding*. São Paulo: Pioneira, p. X (introdução), 1982.

⁸ Ibidem. p. 4.

⁹ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. Petrópolis: Associação Brasileira de Comunicação Empresarial, 2007. p. 45.

¹⁰ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas Unicamp. São Paulo, 2004. p. 1.

Para os cientistas políticos Antonio Pinheiro de Castro e Leonor Peçanha Falção¹¹ “*lobby* é o grupo de pessoas ou organização que tem como atividade profissional buscar influenciar, aberta ou veladamente, decisões do poder público, especialmente no legislativo, em favor de determinados interesses privados”.

Nos Estados Unidos, os *lobbies* instalam escritórios dotados dos mais sofisticados recursos tecnológicos, contando com equipes técnicas de pesquisadores e especialistas em propaganda e marketing.

O autor alemão, Marinus Van Schendelen, refere-se a *lobby* como a “troca de informações com as autoridades públicas”, e, a tentativa de informalmente influenciar as autoridades públicas como expressão máxima da atividade dos grupos de pressão”.¹² Já o autor, Lester Milbrath, preferiu limitar o significado do termo para apenas “ações e esforços destinados a influenciar pessoas com poder de decisão em funções públicas”, isto é, “o esforço feito por intermediários entre a massa e as elites do governo”. Neste sentido, o *lobby* cumpre destacada ação como força social de intermediação entre a sociedade civil e o Estado.¹³

De modo geral, os autores utilizam o conceito *lobby* ou *lobbying* para se referir à atividade dos grupos de interesse ou de pressão junto ao Poder Legislativo, embora a atividade se estenda para os âmbitos do Poder Executivo e Judiciário.

O *lobby* envolve muito mais do que persuadir legisladores. Dentre os seus elementos principais estão: a pesquisa e análise da legislação; o acompanhamento dos andamentos; a participação em audiências públicas; a integração com as coligações interessadas nos mesmos assuntos; prover informações para os legisladores. O que as pessoas se referem a *lobby* – a comunicação entre com os agentes políticos – representa, na verdade, uma

¹¹ CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. *Ciência política*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 122-123.

¹² SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p. 363.

¹³ *Ibidem*, p. 364.

pequena porção do trabalho de um lobista; a maior parte deste trabalho é voltada para outros aspectos, como preparação e informação.

O *lobbying* é legítimo e parte necessária no processo político democrático. As decisões governamentais afetam toda a sociedade e informações devem ser fornecidas a fim de produzir boas decisões, boas leis. Não é viável às autoridades públicas produzirem decisões fundamentadas sem considerar as informações oferecidas pela vasta gama de partes interessadas. Todos os lados de um assunto devem ser explorados a fim de produzir uma justa política pública.

1.1 CATEGORIAS DE LOBBY NO BRASIL

O lobby no Brasil, à semelhança dos Estados Unidos, é dividido em categorias que têm diferentes escopos e agentes, quais sejam: o *lobbying* público, institucional, classista e privado.¹⁴

O *lobbying* público possui tal designação porque se origina no Estado. Enquanto que para os americanos o *lobbying* público é aquele exercido na defesa de interesses amplos da sociedade civil como, por exemplo, a proteção do meio ambiente, a campanha contra o consumo de drogas, no Brasil, o *lobbying* público está associado ao *lobby* exercido nas entidades da Administração direta (Ministérios) e indireta (sociedades de economia mista, autarquias, dentre outras). Os agentes dessa categoria de *lobby*, em regra, defendem interesses distintos e por isso entram numa disputa em que cada um busca influenciar os tomadores de decisão para liberação de verba, adoção de uma determinada política ou campanha pública de acordo com seus interesses.

O *lobbying* institucional é aquele praticado por executivos de relações governamentais ou de relações institucionais, alocados em departamentos de assuntos corporativos e institucionais das empresas. As primeiras a utilizar-se dessa prática no Brasil foram as empresas multinacionais, em virtude de experiências

¹⁴ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas Unicamp. São Paulo, 2004. p. 1.

acumuladas outros países. De acordo com Andrea Cristina Oliveira¹⁵, os departamentos de assuntos corporativos ou institucionais de tais empresas já atuavam durante a ditadura militar e com a redemocratização, a partir de 1985, essa atuação foi reforçada.

O *lobbying classista*, de seu turno, diz respeito ao *lobby* de associações e confederações que consiste na advocacia de interesses de organizações de classe como, por exemplo, o *lobby* dos metalúrgicos, médicos, artistas, englobando o *lobby* empresarial e o sindical, conforme será explicitado a seguir. Por tratar-se um *lobbying* exercido a fim de favorecer um número alto de interessados que, via de regra, têm interesses conflitantes, o *lobbying classista* busca focar-se em interesses amplos que envolvam todo o seu rol de membros.

Não menos importante é o *lobbying* privado praticado por empresas de consultoria política, ramo empresarial que aumentou sobremaneira no Brasil nas últimas décadas, dentre elas podemos listar as seguintes: CAC Consultoria, Arko Advice, PATRI, Umbelino Lôbo. Said Farhat autor do livro “Lobby: o que é, como se faz” que “contém os pensamentos e a experiência de que o fez como profissional”, fundou a empresa Semprel, em 1985¹⁶, para atuar em *lobby*, o que demonstra a existência de um campo profissional do *lobby*, corroborando a necessidade de sua regulamentação para fins de prover maior credibilidade e visibilidade a esta atividade.

Assim como nos Estados Unidos, os escritórios de *lobby* contam com profissionais especializados contratados por terceiros para atuar em defesa de determinados interesses. Devido à carga pejorativa que traz o termo *lobby* no Brasil, tais empresas designam outros nomes para referir-se às atividades que desempenham, quais sejam: relações governamentais e institucionais, assessoria e consultoria política, bem como políticas públicas. Como a atividade não é regulamentada e devido a esse estigma de marginalidade, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política atuam no setor, mas não

¹⁵ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas Unicamp. São Paulo, 2004. p. 24.

¹⁶ ALVES FILHO, Francisco, *Lobista com orgulho*. Isto É, ano 30, n. 1963,. São Paulo, 13 jun. 2007.

se assumem como tal e, ficando o campo de atuação, embora amplo, difícil de ser apreendido.

O fim último da regulamentação dessa prática, para aqueles que a defende, é desconstruir esse estigma de marginalidade, ou seja, essa idéia obscura formada no imaginário popular a respeito da atividade e dos profissionais nela envolvidos. A maioria das pessoas relaciona *lobbying* à corrupção e à ação antiética de grupos financeiramente poderosos sobre os três Poderes, principalmente em face do Legislativo.

Essa imagem negativa associada ao *lobby* não é um problema exclusivamente brasileiro. O mesmo acontece na Europa e nos Estados Unidos. De acordo com Oliveira ¹⁷, no velho continente o *lobbying* também é visto de maneira negativa e jamais foi regulamentado. Tal posicionamento é ratificado por Rita Freitas¹⁸:

[...] as diferenças entre a tradição anglo-saxónica e europeia face ao *lobbying* (Kollman, 1998; McNair, 2003). A primeira enquadra legalmente a actividade dos grupos de pressão (cujos membros estão unidos pela defesa de uma causa) e entende a promoção dos seus objectivos junto das instâncias de poder, como uma forma legítima de intervir e participar no exercício da política. Na Europa continental, pelo contrário, esse tipo de acções é encarado como uma tentativa de manipulação do poder, benéfica para o interesse privado do *lobby*, mas prejudicial para o interesse público. Esta perspectiva está, no entanto, a alterar-se à medida que na União Europeia se tem vindo a institucionalizar o *lobbying* como uma actividade legítima de promoção de interesses sectoriais, num ambiente altamente concorrencial entre os países membros, junto das várias instâncias comunitárias. Por sua vez, nos Estados Unidos, os recentes escândalos envolvendo senadores e congressistas têm promovido a dúvida em torno do papel institucional do *lobbying*.

Nos Estados Unidos os grupos de pressão agiam nos bastidores, através de ligações espúrias com parlamentares e agentes do governo, no interesse de grandes empresas e outros núcleos poderosos de interesses que recorriam a todo tipo de método. Mas os americanos, mesmo que tenham tido uma história pouco edificante, conseguiram evoluir de uma reprovação quase completa, no século XIX, para uma conformação de que o *lobby* faz parte do sistema democrático

¹⁷ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas Unicamp. São Paulo, 2004. p. 2.

¹⁸ FREITAS, Rita. *Lobbying e marketing político*. Comunicação & Cultura, Portugal, n. 2, out. 2006. Disponível em: < http://www.quimera-editores.com/pdf/revista2_t.pdf> Acesso em: 25 out. 2010.

e que, na maioria das vezes, é fator importante para o bom funcionamento do processo legislativo.

O fato é que o *lobby* no Brasil altamente criticado pela opinião pública, tal desaprovação está sempre estampada na mídia e podemos imputar à mídia, até certo ponto, a responsabilidade de se manter a imagem do *lobby* como ilegítimo e ilegal, posto que a maior parte das notícias referentes a essa atividade esteve – e ainda está – vinculada a casos de corrupção e tráfico de influência.

Wagner Mancuso ressalta que a mídia brasileira, de outra parte, tem oferecido uma grande contribuição à sociedade ao denunciar e acompanhar diariamente numerosos eventos de corrupção¹⁹.

Por isso, não é coincidência que a literatura sobre *lobby* esteja junto a publicações sobre corrupção nas bibliotecas. Desde que o *lobby* se desenvolveu no Brasil, em meados da década de 70, tudo que estava relacionado com a defesa de interesses foi chamado de *lobby*, e, com isso, todo tipo de escândalo envolvendo relações entre instituições privadas e o Estado é designado, ainda hoje, de *lobby*. Portanto, é inegável a estigmatização do termo no Brasil.

É desse cenário que se extrai da declaração de Josemar Dantas de que a maioria dos *lobbies* no Brasil “não vai além de aliciamento imoral de apoio a projetos viciados por interesses inconfessáveis. Em outros casos, funcionam à base de corrupção a fim de evitar que o Legislativo fecunde interesses legítimos da sociedade”.²⁰

É evidente, portanto, que a falta de regulamentação do *lobby* ajuda a perpetuação desse estigma de marginalidade que envolve a sua prática. A articulação dos grupos de pressão ou dos lobistas com o Poder Público pode assumir uma forma degenerada, quando é exercida com vistas à obtenção de vantagens ilícitas, geralmente por meio de propinas, que é a corrupção, daí, também, a necessidade de se regulamentar o *lobby*.

¹⁹ MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2007. p. 80.

²⁰ DANTAS, Josemar. *Democracia: lobbies e subornos*. Correio Braziliense. Brasília, n. 14062, 19 nov. 2001. Caderno e Justiça. p. 2.

Do mesmo modo, a regulamentação do *lobby* se faz necessária para defender o interesse público, tornando mais fácil detectar e investigar casos de corrupção, de modo a punir os culpados.

Ante tais considerações, “(...) vale ressaltar que a aceitação pública do *lobby* sofre variações quanto a sua categoria. Em regra, o *lobbying* classista e o público não sofrem tanto da desaprovação popular quanto o *lobby* institucional e o privado, muito embora todas essas categorias adotem estratégias similares quando estão na defesa dos interesses que representam”²¹.

A despeito do *lobby* ser um termo estigmatizado, os profissionais do ramo fazem um esforço para desvinculá-lo de corrupção, ressaltando que a atividade de *lobby* é feita às claras, isto é, o interesse tem que ser lícito e legítimo para que possa ser defendido em público. Fora isso, a conduta é ilegítima, podendo até configurar-se em corrupção²².

1.2 - GRUPOS DE INTERESSE E DE PRESSÃO

Os partidos, embora criados para exercer o poder em nome do povo, não abarcam todo o leque de interesses dos inúmeros segmentos da sociedade. Deste cenário surgem os grupos de interesses que atuam em defesa de seus próprios interesses, influenciando os tomadores de decisão no âmbito do Poder Público, desde o momento da propositura de uma lei até o início de sua vigência no ordenamento jurídico, num ambiente suprapartidário e supraideológico.²³

Os cientistas políticos Celso Antonio Pinheiro de Castro e Leonor Peçanha Falção²⁴ referem-se a grupo de interesse num sentido mais abrangente do que o termo grupo de pressão, qual seja, “grupos de interesse são forças sociais que emergem num grupo total, organizam-se e atuam objetivando vantagens ou benefícios de acordo com a natureza do grupo”, podendo ser grupos profissionais,

²¹ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas Unicamp. São Paulo, 2004. p. 3.

²² PIMENTA, Angela. *O lobby se reinventa*. Exame, v. 41, n. 17. São Paulo: Abril, 2007. p. 36-37.

²³ LODI, João Bosco. *Lobby & Holding*. São Paulo: Pioneira, p. 20, 1982.

²⁴ CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALÇÃO, Leonor Peçanha. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, p. 122-123, 2004.

econômicos, religiosos, etc. Tais grupos, geralmente, transformam-se em grupos de pressão que, por sua vez, são “grupos sociais que visam à manutenção ou à transformação de conduta social, no interesse dos líderes”, definindo-se por sua ação que visa influenciar “o poder político para obtenção eventual de determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses”. O objetivo desses grupos de pressão é fazer com que as decisões dos poderes públicos amoldem-se ao interesses da categoria social a qual estão vinculados, por isso são chamados de *lobbies*.

Arthur F. Bentley (autor de “The Process of Government”) designou o termo de grupo a um conjunto de indivíduos que desenvolvem uma atividade comum, considerando os grupos de pressão os protagonistas dentro do processo governamental, posto que a competição entre eles determina as políticas públicas que serão implementadas.²⁵

De outra parte, Norberto Bobbio, ao discorrer sobre grupos de pressão, fala que a sociedade é constituída de vários grupos cujo papel é limitar, controlar, e até certa medida, contrapor o poder do Estado, mesmo que conflitantes entre si.²⁶

Nessa perspectiva, os grupos de pressão são a verdadeira força motriz do processo governamental, visto que eles representam os interesses plurais da sociedade ao participarem da formulação de políticas públicas através do *lobby*. Ademais, segundo Luiz Alberto dos Santos, “os processos de barganha entre tais grupos e o governo conduzem a políticas geradas mediante compromissos e consensos, sendo, portanto, fundamental a atuação dos grupos de interesse ou facções para o processo democrático”.²⁷

²⁵ BENTLEY, Arthur F, apud SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p. 34.

²⁶ BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; RODRIGUES, Leda Boechat. *Curso de introdução à ciência política: elites, grupos de pressão e mudança política*. Brasília: Unb, 1984. p. 928.

²⁷ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p. 36.

Themístocles Brandão Cavalcanti considera como grupos de pressão os “grupos organizados para a defesa de interesses próprios, interesses de natureza diversas, e que atuam sobre os órgãos responsáveis do Estado, para obter os benefícios que pretendem”.²⁸

David Truman restringe a designação de ‘grupos de pressão’ para, tão somente, aqueles que demandam contra outros grupos com vistas a exigir destes “o estabelecimento, manutenção ou melhora das formas de comportamento implícitas nas atitudes compartilhadas”.²⁹ Numa visão bem mais ampla, V. O Key, diz que os grupos de pressão originam de um esforço para resolver um problema imediato e depois persiste como organização para tratar de interesses de seus membros. Nesse sentido, Key enfatiza “o papel das organizações como instrumento para a formulação e expressão dos desejos dos segmentos sociais que buscam ampliar ou defender seu status”.³⁰

No que diz respeito à pressão exercida pelos grupos, Arthur F. Bentley diz que esta é “sempre um fenômeno de grupo” e demonstra as disputas e resistências entre eles, manifestando-se de diversas formas. Gary Becker acrescenta que o nível de pressão a ser exercida por um grupo depende do tamanho do grupo, da sua eficiência, do efeito desta em sua influência³¹, bem assim das regras do jogo político de competição com os outros grupos.³²

Sob a perspectiva do pluralismo, conforme anteriormente exposta, o governo é um ator submetido às pressões dos grupos e, enquanto participante das disputas que se dão na arena política, o *lobby* público igualmente deve se submeter à regulação das atividades de *lobby*³³, sendo que este, assim como os grupos de pressão, deve ser submetido à *accountability* (prestação de contas), o que demonstra outro aspecto relevante da importância de se ter leis de *lobby*.³⁴

²⁸ Ibidem, p. 198.

²⁹ Ibidem, p. 37.

³⁰ Ibidem, p. 39.

³¹ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p. 35.

³² Ibidem, p. 41.

³³ Ibidem, p. 51.

³⁴ Ibidem, p. 52.

No Brasil, a organização dos grupos de pressão possui guarida constitucional e, de certa forma, já havia nas constituições anteriores, especialmente na parte referente aos direitos coletivos.³⁵

O artigo 179 da Constituição de 1824, já assegurava o direito de petição que é, na visão de Aragão, o fundamento constitucional básico para a atividade dos grupos de pressão. É o que se extrai da análise de Murilo Aragão do artigo 5º da Constituição de 1988:

No art.5º, incisos XVII e XVIII da Constituição, temos assegurada a ampla liberdade de associação para fins lícitos, com a vedação expressa às entidades e associações de caráter paramilitar.[...] O inciso XXI do mesmo artigo 5º da Constituição ampliou – em relação à Constituição anterior – o poder das entidades associativas ao assegurar a legitimidade destas para representar seus filiados, quando autorizados, judicialmente ou extrajudicialmente. Assim, mediante autorização dos associados, uma entidade pode defender os interesses dos mesmos perante a Justiça e, extrajudicialmente, perante os poderes Legislativo e Executivo. [...] O art.5º, em seu inciso XXXVII, prossegue assegurando mecanismos de atuação dos grupos ao determinar que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade. [...] **O mesmo artigo, em seu inciso XXXIV, letra a, assegura o mais importante de todos os direitos para os grupos de pressão ao declarar o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como a obtenção de certidões em repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal.**³⁶ Grifou-se.

Verifica-se, como já analisado, que a Constituição ampara a defesa de interesses por parte dos grupos de pressão em face do Poder Público, quando esta atividade é feita em respeito aos princípios legais e éticos.

A Constituição também assegura instrumentos que viabilizam o exercício dos direitos previstos no artigo 5º e, via de consequência, a atuação dos grupos de pressão, quais sejam: audiências públicas com entidades da sociedade civil, artigo 58, parágrafo 2º; recebimento de petições, reclamações, representações, ou queixas da qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, artigo 58, parágrafo 2º, inciso II; iniciativa popular, na apresentação de projetos de lei, mediante subscrição de, no mínimo, um por cento

³⁵ ARAGÃO, Murilo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994. p. 21.

³⁶ ARAGÃO, Murilo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese, p. 94-95, 1994.

do eleitorado nacional distribuído em pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, artigo 61.³⁷

Desde 1989, o Regimento Interno de Câmara dos Deputados reconhece a participação da sociedade civil e a representação por grupos de interesse no processo legislativo por meio do “oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais”.³⁸

Da mesma forma, o Regimento Interno do Senado Federal prevê uma comissão de legislação participativa que tem competência para “opinar sobre as sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil”.³⁹

1.3 - O LOBBY EMPRESARIAL E SINDICAL

O *lobby* empresarial visa, principalmente, a diminuição do Custo Brasil, termo que se refere aos fatores prejudiciais da competitividade das empresas nacionais face às empresas estrangeiras.⁴⁰

O conjunto de proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional que dizem respeito à pauta política do setor industrial é publicado anualmente na Agenda Legislativa da Indústria. Nesse sentido, o estabelecimento das demandas presentes no documento pode ser contabilizado como sucesso político da indústria com um todo e a sua desconsideração pode ser considerada uma derrota política.⁴¹

O *lobby* industrial também é feito perante as agências reguladoras do Poder Executivo, seguindo um padrão de representação reservada de interesses

³⁷ Ibidem, p. 95.

³⁸ Art. 254, Regimento Interno de Câmara dos Deputados.

³⁹ Art. 102 Regimento Interno do Senado Federal.

⁴⁰ DINIZ, Eliz; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado. dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 27.

⁴¹ Ibidem, p. 64.

especiais, padrão este que caracterizou a atuação do empresariado em todo o período anterior à redemocratização e que persiste até os dias de hoje.⁴²

A ação da indústria se faz presente desde a escolha dos candidatos a exercerem cargo no Congresso Nacional até o período posterior à produção legislativa.⁴³

Embora as entidades de classe e as entidades sindicais estejam proibidas de oferecer contribuições a campanhas eleitorais (artigo 24, inciso VI, da Lei nº 9504/97), estas são uma forma de intervir na escolha dos candidatos à eleição muito utilizada pelos industriais ou por meio de suas empresas.⁴⁴ Além disso, os industriais também interferem na escolha de nomes para cargos de indicação nos Ministérios, assim como nas instituições públicas ligadas ao Poder Executivo.

A ação política da indústria pode abranger as várias etapas do processo legislativo. Salieta Wagner Mancuso que a defesa dos interesses industriais na produção legislativa pode ocorrer a partir da “formulação das proposições analisadas pelo parlamento” e se estender ao momento da “votação dos parlamentares sobre vetos eventualmente impostos pelo Presidente”.⁴⁵

Segundo Wagner Mancuso, as ações promovidas pela indústria com vistas à defesa de seus interesses podem ser classificadas do seguinte modo: monitoramento, análise, tomada de posição, orientação e pressão.

O monitoramento consiste em acompanhar cada fase do trâmite das matérias de interesse no Congresso. A análise compreende os pareceres técnicos e detalhados das propostas, que, por vezes, se constituem em novos projetos. A tomada de decisão ocorre quando a indústria adota uma posição diante de cada proposição legislativa, porém essa posição pode mudar no decorrer do andamento da proposta.⁴⁶ Na seqüência, temos a orientação, que significa informar o resultado das fases anteriores para todo o segmento industrial, a fim de se obter uma

⁴² Ibidem, p. 65.

⁴³ MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2007. p. 84.

⁴⁴ Ibidem, p. 85.

⁴⁵ MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2007. p. 86.

⁴⁶ Ibidem, p. 89.

“avaliação homogênea sobre das proposições”. Por fim, a *lobby* industrial exerce pressão política, que, de acordo com Wagner, se faz apresentando as demandas e articulando seus interesses perante os tomadores de decisão.⁴⁷

A pressão política do *lobby* industrial varia a defender da natureza e do objetivo do projeto, podendo assumir, na visão do mesmo autor, um caráter defensivo – “quando o objetivo é evitar danos que certas proposições legislativas podem acarretar para as empresas industriais” –, ou ofensivo – “quando o objetivo é promover a competitividade das empresas situadas no país”. A pressão pode ser desempenhada por industriais individualmente ou por grupos empresariais, que, por vezes, constituem-se nos verdadeiros grupos de pressão do *lobby* empresarial, adquirindo um caráter permanente e com alto grau de organização.⁴⁸

A Constituição brasileira concedeu ao Poder Executivo um amplo poder de legislar, razão pela qual o *lobby* empresarial foca sua pressão no Executivo quando este é autor das proposições, bem assim quando ele atua como árbitro entre grupos de interesses conflitantes. Essa pressão ocorre tanto nas fases de discussão e votação das proposições legislativas, na esfera das comissões ou do plenário, quanto no momento em que a proposta aprovada pelo Poder Legislativo deve ser analisada pelo Presidente.⁴⁹

Conforme salienta Wagner Mancuso, as regras do jogo político, a distribuição do poder no Congresso e a atuação dos parlamentares são variáveis importantes para determinar a pressão ser adotada pelo *lobby* da indústria quando a proposição está em plenário.⁵⁰

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), que é entidade sindical representativa da classe industrial brasileira⁵¹, exerce *lobby* perante o Poder Legislativo, articulando abertamente os interesses coletivos daquela.

⁴⁷ Ibidem, p. 90.

⁴⁸ Ibidem, p. 91.

⁴⁹ MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2007. p. 94.

⁵⁰ DINIZ, Eliz; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado. dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 95.

⁵¹ Ibidem, p. 58.

As confederações sindicais, como a CNI, têm a prerrogativa de propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), concedida pela Constituição de 1988 e esse instrumento tem sido muito utilizado para arguir a inconstitucionalidade de normas jurídicas consideradas prejudiciais aos interesses da indústria.⁵²

Não podemos nos esquecer que o *lobby* sindical ganhou força no período de redemocratização, cujo exemplo máximo é a figura do atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que foi líder sindical por muitos anos.

Em 2007, os membros da Central Única dos Trabalhadores e da Força Sindical lograram êxito no *lobby* para a manutenção do imposto obrigatório recolhido em favor de sindicatos, federações e confederações, o que foi documentado pela mídia no seguinte sentido: “Foi a vitória de um lobby engenhoso. [...] Os bastidores para a aprovação da proposta mostram a rendição do Senado aos interesses dos sindicalistas. [...] O projeto nem sequer tramitou nas comissões do Senado, em que deveria ser analisado.”⁵³

Ante o exposto, percebe-se que o *lobby* empresarial e o *lobby* sindical compõem o arco processual que vai desde a cogitação da lei até sua efetiva entrada no ordenamento jurídico, exercendo pressão política à medida que defendem seus interesses.

⁵² Ibidem, p. 87.

⁵³ HUECK, Karin. *A mamata continua*, Veja, v. 40, n. 48. São Paulo: Abril, 2007.

CAPÍTULO 2 - O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O PLURALISMO POLÍTICO

Para a compreensão do *lobby* e dos grupos de interesse e de pressão no Brasil, é fundamental ressaltarmos o arcabouço constitucional no qual se encontram os limites formais e substanciais que respaldam sua abrangência e amoldam sua atuação. Além disso, os grupos de pressão se referem à própria estrutura política do país, consubstanciada nos princípios jurídicos que a corroboram.

A partir dessa perspectiva, surgem questões relevantes pertinentes à participação e representação políticas, pois os grupos de pressão são frutos de um Estado Democrático de Direito, que assegura um conjunto de direitos do cidadão face ao Estado, sob o primado da soberania popular. De acordo com Wagner de Araújo, a participação de sociedade no processo democrático garante essa primazia, cujo exercício se dá pelo instrumento da representação.⁵⁴

José Afonso Silva defende que só pode ser considerado democrático aquele Estado que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública”⁵⁵ visto que “o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado, e, pois, também sobre a ordem jurídica”.

Na opinião do autor, o artigo 1º da Constituição Federal de 1988⁵⁶ configurou o primeiro grande passo para permitir o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito visto que “fornece os pilares para a construção de uma sociedade livre e solidária”.⁵⁷

⁵⁴ ARAÚJO, Wagner de. *Prêmio Luís Eduardo Magalhães*. Instituto Tancredo Neves. 5ª ed. Brasília: T. C. Lira, 2003. p. 57.

⁵⁵ SILVA, José Afonso. *Poder constituinte e poder popular*. Estudos sobre a Constituição. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.119.

⁵⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

⁵⁷ SILVA, op cit., p.125.

Já Murilo de Aragão cita premissas básicas para a caracterização de um regime democrático, quais sejam, “independência dos poderes públicos, livre escolha dos governantes, liberdade de associação, direito de petição, pluralidade ideológica, pluralidade partidária”.⁵⁸ Portanto, a presença de um ordenamento jurídico com tais características demonstra estar o mesmo a frente de uma ordem política de cunho democrático.

O Estado Democrático de Direito permite e protege o surgimento de grupamentos representativos de opinião e interesses divergentes, o que demonstra um quadro essencialmente pluralista, na medida em que a inter-relação de forças que se instaura no meio social pode, momentaneamente, tornar-se conflitante, e os cidadãos podem, reunidos por um mesmo interesse, partir em sua defesa junto ao Estado.

Segundo, Said Farhat, as atividades de *lobby* “só podem existir em países democraticamente organizados”, pois “só neles se reconhecem como legítimos, primeiro, a pluralidade de concepções de Estado e de sociedade”, “e, segundo, o respeito aos direitos humanos, meio e instrumento mais adequados para tornar os direitos cívicos e políticos efetivos e acessíveis a todos os cidadãos”.⁵⁹

Não obstante, a atuação de grupos de pressão deve ser pautada pelos princípios que regem o *Estado Democrático de Direito*, que dentre estes, são de fundamental importância os princípios da moralidade e, sobretudo, o da legalidade (artigo 5º, inciso II, da Constituição⁶⁰), que, de acordo com José Afonso Silva, tem “força vinculante com eficácia garantida por instrumentos constitucionais”.

61

⁵⁸ ARAGÃO, Murilo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese, p. 19, 1994.

⁵⁹ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. Petrópolis: Associação Brasileira de Comunicação Empresarial, 2007. p. 69.

⁶⁰ Art. 5 II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

⁶¹ SILVA, José Afonso. *Poder constituinte e poder popular*. Estudos sobre a Constituição. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.127.

O artigo 37, *caput*, enfatiza o princípio da moralidade no âmbito da Administração Pública trazendo, em seu parágrafo 4º⁶², as punições para os casos de improbidade administrativa. O art. 5º, inciso LXXVIII⁶³, resguarda o princípio da moralidade por meio da *ação popular*, que consiste no direito de pressionar as autoridades em favor de determinadas medidas. Esses dispositivos constitucionais colocam a moralidade como princípio constitucional objetivo, e segundo José Afonso Silva, o princípio ganha, com isso, uma nova dimensão, por expandir-se a toda vida pública do país, com reflexos nas relações privadas.⁶⁴ Nesse mesmo sentido, entende Said Farhat que a legitimidade da atividade dos grupos de interesses decorre dos princípios constantes do art. 5º da Constituição, bem assim da observância dos princípios gerais que regem a Administração Pública.⁶⁵

Dessa forma, “constatam-se no bojo do texto constitucional elementos que legitimam a atividade do Lobby, como prática lícita de luta de interesses no âmbito da criação legal, pois a elaboração normativa visa a concreção da Constituição Federal”⁶⁶.

Sob uma perspectiva histórica, o *lobby* não surgiu no Brasil e emanou, sobretudo, nos países democráticos, tendo a atividade adquirido novas características em face das transformações das estruturas políticas e sociais ocorridas a partir do fim do período ditatorial brasileiro, cujo expoente maior foi a promulgação da Constituição Federal de 1988.

⁶² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

⁶³ Art. 5º LXXVIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

⁶⁴ SILVA, José Afonso. *Poder constituinte e poder popular*. Estudos sobre a Constituição. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 121.

⁶⁵ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. Petrópolis: Associação Brasileira de Comunicação Empresarial, 2007. p. 68.

⁶⁶ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZE, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil*. In: CONGRESSO Nacional do CONPEDI, 17, 2008, Brasília. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Nov. 2008.

Segundo, Wagner Mancuso “[...] a redemocratização incrementou as prerrogativas do Congresso Nacional, atraindo para esse fórum a atuação de setores sociais – entre eles, o empresariado – cuja atenção estava concentrada anteriormente sobre o poder executivo”.⁶⁷

Eli Diniz e Renato Bosch entendem que as reformas neoliberais ocorridas na década de 90 provocaram um processo de intensa adaptação da estrutura de representação de interesses por meio do qual se desenvolveu novas capacidades para enfrentar os desafios instaurados pela nova ordem. Deste modo, o antigo modelo de “corporativismo de Estado” foi transmutado para um modelo baseado na competição de interesses, ou seja, uma modelo pluralista.

“Nessa perspectiva histórica, a cultura política marcada pelo forte peso do pensamento autoritário-corporativo durante a ditadura se confrontou com a proposta neoliberal a partir da redemocratização do Brasil em 1984”⁶⁸, transportando o corporativismo para um patamar mais avançado, com o renascimento de sindicatos, com a pluralidade dos partidos políticos. A conjuntura política e econômica do país lançou oportunidade para que uma nova classe empresarial e setores da sociedade, dotados de autonomia e de engenhosidade, tomassem frente às mudanças que estavam ocorrendo, e, principalmente, abriam portas para novas formas de participação política que, dentre elas, o corporativismo tornou-se um meio efetivo.

Aqui, vale uma breve explanação de como se desenvolveu o corporativismo no Brasil que servirá de pano de fundo para a análise dos grupos de interesses e das relações dos grupos de interesses com o Estado, tendo em vista os reflexos dessa herança corporativista no âmbito dessas relações políticas.

De acordo com Philippe Schmitter⁶⁹, o corporativismo foi criado na Itália fascista e tinha a intenção de eliminar a representação da classe obreira e a empresa privada, bem como o ingresso do capital para, assim, manter uma ordem já

⁶⁷ MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2007. p. 78.

⁶⁸ DINIZ, Eli. *Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil*. Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_05.htm > Acesso em 24.10.2010.

⁶⁹ SCHMITTER, Philippe C; LEMBRUCH, G. *Continua el siglo del corporativismo?*, In: *Acerca del Corporativismo y la cuestión del Estado*. Beverly Hills & Londres, Sage Publications, p. 75, 1979.

determinada pelo Estado (período de Mussolini), na qual eram escolhidos os representantes de cada categoria.

Para Guillermo O'Donnell⁷⁰, o corporativismo entrou na América Latina como efeito da crise de 1930, mostrando importantes variações ao longo do tempo, como, por exemplo, “em substituição ao corporativismo incorporado do período correspondente à república populista de Vargas, instaurou-se um modelo francamente excludente, sob a vigência do chamado Estado burocrático-autoritário durante o regime militar”⁷¹. Segundo O'Donnell, neste último existiam dois componentes simultâneos: um estatizante, pois consistia na conquista do Estado e na conseqüente subordinação de organizações da sociedade civil a este, e o privatista que consistia na abertura de áreas institucionais do próprio Estado para a representação de interesses organizados pelo ele próprio.

A esse tipo de corporativismo deu-se o nome de “corporativismo de Estado”, conforme utilizado acima por Eli Diniz e Renato Bosch, uma vez que implicava em um conteúdo de representação de interesses privados frente ao Estado e, por outro lado, em controle por parte do Estado sobre o setor popular, assim infiltrado por meio da sociedade civil.

No Brasil, durante o período da ditadura, os grupos políticos eram dependentes do Estado e infiltrados nele, sendo que é o próprio Estado que gerava o corporativismo. O corporativismo estatal, para Edson Nunes, “implicava na integração das organizações patronais e sindicais a uma estrutura vertical, hierárquica e centralizada, tendo no ápice organizações de cúpula diretamente ligadas ao Estado”.⁷²

Nesse sentido, pode-se entender que o corporativismo dependente e à sombra do Estado não permitia que a participação política da sociedade prosperasse no país. Já o corporativismo mais estreitamente ligado à participação política corresponde a um estágio mais aprimorado do sindicalismo ou

⁷⁰ O'DONNELL, Guillermo. Corporatism and the question of the State. In:_____, *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977. p. 7.

⁷¹ DINIZ, Eli. *Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil*. Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_05.htm > Acesso em 24.10.2010.

⁷² NUNES, Edson de Oliveira. *Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed – Rio de Janeiro: Jorge Zohar Ed.: Brasília, DF: ENAP, 2003.

associativismo, sendo necessário, segundo Schwartzman⁷³ que ele seja independente, autônomo, de tal forma que, quando organizado, permita mudar os rumos das políticas públicas.

No Brasil ditatorial, muito embora não havia autonomia das entidades representativas das classes civis, “a convergência entre as lógicas do corporativismo estatal e a da industrialização substitutiva de importações”, de acordo com Diniz e Boschi, “resultaram na sistemática do favorecimento diferenciado de interesses empresariais específicos”, o que “incentivou a cultura da maximização das vantagens unilaterais, muito embora o resultado agregado de tais ações acarretou em prejuízo coletivo”, como o aumento da desigualdade ao longo do tempo.⁷⁴

Com o advento da Constituição de 1988 em que configurou-se um novo Estado Democrático de Direito Brasileiro, com o reconhecimento do pluralismo, o padrão de atuação política dos grupos de interesse e do sistema de representação desenrolaram-se de maneira mais efetiva e ostensiva, assumindo uma compleição de conflito de interesses, um contexto de “‘competição’ entre o Estado e os grupos de interesse público na realização de objetivos para os quais o próprio Estado foi instituído”⁷⁵, bem como um conflito entre os próprios grupos de interesse, conforme já salientado por Eli Diniz e Renato Bosch.

Portanto, o processo de redemocratização do Brasil implicou várias mudanças nos sistemas de representação de interesses e de participação política, em que o corporativismo foi transmutado para o modelo de caráter pluralista.

As consequências desse processo em relação ao padrão de atuação política dos grupos de interesse, ou seja, do *lobby*, particularmente, das entidades empresariais, foram que suas características começaram a assumir, cada vez mais, uma compleição norte-americana, isto é, pluralista. É o que se extrai da conclusão de Diniz e Boschi:

⁷³ SCHARTZMAN, Simon. *Sentidos do corporativismo*. Disponível em:

< www.schwartzman.org.br/simon/corporat.htm >. Acesso em: 24 out. 2010.

⁷⁴ DINIZ, Eliz; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado. dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.p. 23.

⁷⁵ SANTOS, Roberto A. O. O sindicato como grupo de pressão política: o caso dos trabalhadores. In: PRADO, Ney (Coord.). *Direito sindical brasileiro*. São Paulo: LTr, 1998. p.71.

Na seqüência das mudanças nas relações entre os principais atores econômicos, destes com relação ao Estado e no papel estratégico de estado em face do cenário doméstico, observa-se a flexibilização das estruturas corporativas, uma certa “americanização” da representação dos interesses – seja no sentido de um maior pluralismo, seja pela adoção de táticas de lobby junto ao Congresso – uma maior profissionalização das antigas e novas organizações e, sobretudo, uma crescente ênfase no caráter voluntário da ação coletiva.⁷⁶

Podemos entender o pluralismo como o reconhecimento de que existe uma variedade de atores políticos sendo que todos têm as mesmas possibilidades e direitos para chegar ao poder, por meio de processos políticos definidos. De acordo com Philippe Schmitter⁷⁷ no pluralismo o Estado não manipula nem projeta um governo para manter o próprio poder, pelo contrário, deixa o processo mais democrático, com variação de partidos e de atores, a fim de não manter o monopólio político nem institucional.

O pluralismo surge como uma forma peculiar de equilibrar o Estado e os segmentos sociais diante da necessidade de conciliar suas respectivas demandas e imperativos.

Trata-se de tarefa árdua, principalmente porque o mundo, nas últimas décadas, tem apresentado novos contextos sócio-políticos, como tais o multiculturalismo, os conflitos étnicos, e a secessão. Acentua Luigi Graziano que “as tensões presentes atualmente na sociedade realçam uma nova dimensão de tolerância” (respeito pelo outro), mas igualmente “a diminuição da temperatura dos interesses sociais e das posições políticas”.⁷⁸

A cultura política pluralista reconhece a organização e a participação social como indissociáveis do conceito de democracia. O pluralismo clássico é conhecido como a forma de articulação da ação de grupos de interesses em relação às políticas públicas⁷⁹, dando enfoque na intervenção direta que um grupo de interesse pode promover nas decisões que este quer influenciar ao seu favor. Para

⁷⁶ DINIZ, Eliz; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado. dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 24-25.

⁷⁷ SCHMITTER, Philippe C. & LEMBRUCH, G. *Continua el siglo del corporativismo?*, In: *Acerca del Corporativismo y la cuestión del Estado*. Beverly Hills & Londres, Sage Publications, p. 76, 1979.

⁷⁸ GRAZIANO, Luigi. *O lobby e o Interesse Público*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 12, n. 35, Feb. 1997. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009 >. Acesso em: 24 out. 2010.

⁷⁹ PEREIRA, Paulo Trigo. Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. In: _____, *Reforma do Estado em Portugal (problemas e perspectivas)*. Portugal: Editorial Bizâncio, 2000. p. 11.

isso é necessário utilizar recursos políticos, que é tudo que possui valor em uma sociedade passível de ser utilizado pelo ator para moldar uma decisão política, como, por exemplo, boas conexões com ocupantes de cargos públicos, legitimidade, legalidade, informação, boa reputação. Tais recursos são amplamente utilizados pelo *lobby*.

Sob a perspectiva pluralista, a distribuição de recursos políticos entre os grupos de interesses é desigual, e conseqüentemente, a capacidade de intervir de forma efetiva em decisões políticas encontra-se dispersa entre todos eles. Isso acarreta um contrabalanceamento de forças, sendo que toda decisão política é resultante de um equilíbrio de forças entre os grupos de interesses num dado momento.

Para Robert A. Dahl, o pluralismo político é justamente a possibilidade de o poder ideal de um grupo ser passível de ser controlado ou balanceado pelo poder de outro, impedindo a preponderância de poder nas mãos de alguns grupos. Segundo Dahl, um sistema pluralista consiste em vários centros de poder, não havendo um poder inteiramente soberano, muito embora o povo seja o legítimo soberano, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. No pluralismo, o fato que não haver um poder absolutamente soberano serve de próprio mecanismo de freio ao poder, assegurando que os conflitos sejam resolvidos pacificamente, com base no consenso.⁸⁰

De seu turno, Paul S. Adams ressalta que o pluralismo é um sistema de representação em que um número infinito de grupos de interesses competem entre si⁸¹. Philippe Schmitter complementa dizendo que o pluralismo é a livre interação competitiva entre as associações em face de interesses políticos, econômicos e sociais, que se formam de modo espontâneo e se expandem horizontalmente⁸².

⁸⁰ DAHL, Robert A. apud SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p. 81-82.

⁸¹ ADAMS, Paul S. apud SANTOS, Luiz Alberto dos, op. cit., p. 59.

⁸² SCHMITTER, Philippe C.; Lembruch, G. Continúa el siglo del corporativismo?. In: *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*. Beverly Hills; Londres: Sage Publications, 1979. p. 60.

Dentro de um Estado Democrático de Direito em que se reconhece o pluralismo como um dos seus pilares sustentadores, “a prática do *lobby* possibilita que, com transparência” e competitividade, “os grupos de pressão e de interesse atuem organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas”⁸³, em benefício do processo legislativo, bem como em face dos outros Poderes da República Federativa do Brasil.

2.1 - A DEMOCRACIA MODERNA E OS CONFLITOS SOCIAIS

A democracia moderna é caracterizada por um governo com poderes limitados, de um lado, em face dos direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos e, de outro, pela divisão funcional do poder estatal (separação de poderes) que forma um sistema de freios e contrapesos tendente a impedir o abuso de poder. A democracia representativa permite que a ação governamental, especialmente a do Executivo, possa ser controlada e fiscalizada pelo Legislativo, que é “o representante do povo na articulação de demandas e vontades”.⁸⁴

A Constituição, como já dito, acolhe as garantias dos direitos fundamentais, as liberdades e a separação das funções estatais e, nesse sentido, forma a base do Estado Democrático de Direito.

De seu turno, os conflitos sociais demonstram as oposições entre grupos, levando a “questão social”, já no século XIX, a apresentar-se como o espelho da evolução conflituosa entre burguesia e operariado, exigindo a intervenção do Estado no plano econômico-social.

Essa intervenção, embora vise o controle do conflito de classes, acarreta outras disputas entre grupos sociais, decorrentes de favorecimentos e

⁸³ BRASIL, *Projeto de Lei n. 1202* (2007). Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=417820> Acesso em: 24 out. 2010.

⁸⁴ ARAÚJO, Wagner de. *Prêmio Luís Eduardo Magalhães*. Instituto Tancredo Neves. 5ª ed. Brasília: T. C. Lira, 2003. p. 54.

prejuízos político-econômicos, em que os atores não são mais os patrões e empregados, mas os sindicatos e, no plano político, os partidos de massa. “A disputa por interesses tornou-se indiscutivelmente uma luta entre partidos”.⁸⁵

É nesse cenário que surgem os grupos de interesse, cujo trabalho é interferir e direcionar a ação do Estado no sentido de determinados interesses. Por isso desempenham papel de grande importância no jogo político-econômico.

A crítica do professor Manoel Gonçalves é no sentido de que o Estado Democrático⁸⁶, ignorando as potencialidades da mediação, usou da técnica de determinação heterônoma, com a produção de uma “legislação social”, da qual resultou uma luta pela lei, não na perspectiva de luta pelo cumprimento da lei estabelecida, e sim de disputa pelo estabelecimento de uma lei vantajosa.⁸⁷

É fácil perceber que num quadro de conflitos de interesses, provocados pela questão social, a lei veio a ser encarada como uma vantagem. Tê-la ao seu lado constitui, no modelo do Estado Democrático de Direito, em ter a força do Estado como aliada. Contudo, adverte Manoel Gonçalves: “Esta concepção da lei-vantagem deforma todo o modelo institucional da democracia moderna”.⁸⁸

Com efeito, o representante, que deveria ser escolhido por sua capacidade, por conhecer os negócios públicos, e ser capaz de discuti-los para decidir no interesse geral, passa a ser eleito para servir a interesses de grupos ou classes, posto que se porta como instrumento para a conquista de vantagens determinadas, expressas convenientemente na lei.

O representante não é absolutamente livre para apreciar alternativas; deve executar a vontade de seus eleitores, como disserta Wagner de Araújo: “[...] a representação política é um processo em que a ação governamental é influenciada por toda a cidadania, com legitimidade concedida por esta [...]”.⁸⁹. Nesse viés, os partidos políticos devem se institucionalizar como instrumento dessa

⁸⁵ ARAÚJO, Wagner de. *Prêmio Luís Eduardo Magalhães*. Instituto Tancredo Neves. 5ª ed. Brasília: T. C. Lira, 2003. p. 54.

⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 30-34.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 35.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 36.

⁸⁹ ARAÚJO, Wagner de. *Prêmio Luís Eduardo Magalhães*. Instituto Tancredo Neves. 5ª ed. Brasília: Editora Teresa Cristina Lira, p. 57, 2003.

sujeição e gravitar em torno de um programa que seus eleitos devem fielmente cumprir.

Por conseqüência, quando prevalecem partidos de massa – o que, infelizmente, é realidade política brasileira - as decisões são pré-determinadas pelo quadro partidário e o governo não mais é orientado pelo interesse geral, e sim para o interesse do grupo ou dos grupos que o partido quer atender.

Embora conte com a execução forçada por meio de poder repressivo do Estado, a lei-vantagem é ressentida como injusta por todos os grupos que dela não se beneficiam. Em face disso, não mais goza a lei do respeito que lhe dedicava o povo.

Na visão de Manoel Gonçalves, a renovação das instituições democráticas passa, certamente, pela redução do Estado ao seu papel clássico, ou seja, ao papel de guardião dos interesses gerais da comunidade.⁹⁰

Noutro viés, Norberto Bobbio⁹¹ diz que a grande discussão atualmente é a governabilidade, no sentido de fazer com que as instituições sejam capazes de atender as demandas da sociedade. Assim, pois, a reforma política é, na verdade, uma reforma das instituições, uma vez que visa aumentar o nível de governabilidade do Brasil.

Outro ponto da reforma é a melhora dos partidos políticos para que cumpram seu papel de ligação entre o governo e sociedade. É essencial que o Poder Legislativo, que tem como expressão máxima, o Congresso Nacional, seja composto por partidos estruturados em base doutrinária, capazes de promover a execução da vontade da sociedade. Ademais, propõe-se mudar o sistema eleitoral, as regras de fidelidade partidária e o sistema proporcional.

Além disso, é preciso também melhorar a federação como um todo, o Brasil, desde a Constituição de 1891, feita nos moldes da Constituição dos Estados Unidos, adota o Estado republicano federativo com regime de governo

⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 39.

⁹¹ BOBBIO, Norberto apud MACIEL, Marco, na palestra *Regulamentação do Lobby no Brasil*. Brasília, 10 mar. 2009.

presidencialista e é regido pelo princípio constitucional de que os Poderes são independentes, conforme acima exposto. Desse modo, faz-se mister criar condições para que os Três Poderes trabalhem harmoniosamente entre si. Por isso, é necessário que a Federação tenha Estados e Municípios que possam exercer o ato de governar.

A Constituição de 1988 determinou que os municípios fossem também ente da federação. Por essa importância dada aos Municípios pela Constituição, Miguel Reale⁹² definiu o federalismo brasileiro como federalismo trino, formado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não obstante isso, na realidade ocorre uma concentração de poder pela União em detrimento dos Estados e, principalmente, dos Municípios. A federação do Brasil ainda é imperfeita, pois há demandas dos Estados e Municípios que não são atendidas e estes são forçados a reivindicar. Muitas vezes, os vereadores têm que vir à Brasília poder ter seus municípios atendidos.

A federação corresponde à descentralização, para que não se tenha somente União e Estados aptos a governar, mas também Municípios. É impossível governar o Brasil sem que o poder esteja descentralizado, devido, dentre outros aspectos, à sua grande extensão. Por essas razões é que o Brasil deve melhorar suas instituições republicanas.

A República Federativa do Brasil viveu, ao longo da sua história, inúmeras dificuldades e hoje ainda enfrenta obstáculos ao seu exercício pleno. O debate atual tende a demonstrar que a instituição republicana brasileira está em crise, por conta da corrupção e do descaso com a *res publica* (coisa pública) por parte dos governantes.

Nesse sentido, torna-se atual a afirmação de Joaquim Murtinho⁹³ de que é preciso 'republicar a República'. O que há muito tempo se espera da reforma política é que esta sirva para revigorar os valores éticos e os princípios regentes da

⁹² REALE, Miguel, apud MACIEL, Marco. In: PALESTRA, *Regulamentação do Lobby no Brasil*. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 10 mar. 2009.

⁹³ MURTINHO, Joaquim apud MACIEL, Marco. In: PALESTRA, *Regulamentação do Lobby no Brasil*. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 10 mar. 2009.

Administração Pública e, conseqüentemente, promova o fortalecimento da instituição republicana brasileira.

Tendo em vista a força que exercem os grupos de interesses e de pressão nas decisões políticas no âmbito dos três Poderes, principalmente do Poder Legislativo, a regulamentação da atividade lobista é providência importante e inadiável, na medida em que possibilitará o controle por parte dos órgãos competentes, de modo a evitar desvio ou abuso de poder, protegendo-se, assim, as instituições da República do Brasil.

O primeiro projeto de regulamentação do lobby (Projeto de Lei nº 6.132/90), proposto pelo ex-senador Marco Maciel, está a tramitar no Congresso há mais de 20 anos. É provável que tal projeto de lei seja arquivado nesta legislatura, tendo em vista que Marco Maciel não se reelegeu nas eleições de 2010.

Depois que a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara entendeu que a matéria deveria ser regulada por meio de resolução, não por projeto de lei, pois se trata de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional⁹⁴, um projeto de resolução foi proposto pelo ex-senador Lúcio Alcântara (1995), porém, o mandato de Alcântara terminou e o projeto foi arquivado⁹⁵. Depois disso, foram apresentados quatro projetos de resolução sobre o assunto (87/00, 203/01, 103/07 e 158/09), mas todos foram arquivados ao final da legislatura passada.⁹⁶

O deputado Mendes Ribeiro Filho apresentou, em fevereiro deste ano, o Projeto de Resolução nº 14/2011, que cria normas para a atuação de entidades privadas no acompanhamento de matérias legislativas na Câmara.

⁹⁴ BRASIL, *Projeto de Resolução n. 87 (2000). Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados*. Disponível em:

< http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21734 > Acesso em: 27 abr. 2011.

⁹⁵ SENADO FEDERAL. *Regulamentação de 'lobby' no Brasil: um debate de duas décadas*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=104427&codAplicativo=2>> Acesso em: 29 mar. 2011.

⁹⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Propostas de regulamentação do lobby podem dar transparência à atividade*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/195095-PROPOSTAS-DE-REGULAMENTACAO-DO-LOBBY-PODEM-DAR-TRANSPARENCIA-A-ATIVIDADE.html> > Acesso em: 05 abr. 2011.

O projeto de lei mais recente, do deputado Carlos Zarattini (Projeto de Lei nº 1.202 de 2007), estabelece uma disciplina do *lobby* no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, que visa melhorar o ato de fazer leis (estudaremos tais projetos mais detalhadamente no capítulo III).

O *lobby* no Brasil merece ter uma disciplina, pois é uma atividade legítima, desde que cumpra determinados pressupostos, medidas que deverão ser estabelecidas pelo Congresso de modo que não mais se deixe espaço para qualquer ato ilícito que se remeta à prática do *lobby*. Não se pode admitir que o *lobby* seja meio para se alcançar vantagens indevidas em detrimento da sociedade.

As propostas visam regulamentar a atividade para que ela seja exercida dentro de parâmetros legais e específicos. A pretensão da regulamentação do *lobby* é criar condições para que seja feito boas leis, o que é fundamental para a sociedade, por ser o legislador o mestre da vida social, segundo Pontes de Miranda.⁹⁷

Assim, a regulamentação do *lobby* visa oferecer meios para que de sua prática resulte leis e decisões políticas vantajosas não, tão somente, para determinados grupos de interesse, mas, sobretudo, em favor da sociedade como um todo.

Ante o exposto, conclui-se que, em regimes democráticos, a existência de grupos organizados para influenciar decisões do Congresso não viola a ética política nem o ordenamento jurídico do Estado de Direito. Antes, é recomendável que a produção das leis seja precedida de ampla consulta aos inúmeros segmentos da sociedade. Nesse sentido, os grupos de pressão cumprem papel destacado no processo democrático, uma vez que servem para levar aos representantes do povo a posição de setores sociais situados na perspectiva da elaboração legislativa.

⁹⁷ MIRANDA, Pontes apud MACIEL, Marco, na palestra *Regulamentação do Lobby no Brasil*. Brasília, Uniceub, 10 mar. 2009.

CAPÍTULO 3 - A ATIVIDADE LOBISTA NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NO BRASIL

3.1 - O LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos, os primeiros empenhos para regulamentar a atividade de *lobby* em nível federal veio em 1876, quando a Câmara dos Representantes aprovou uma resolução exigindo o registro dos lobistas perante o Secretário-Geral. Vários Estados no final do século XIX tinham até mesmo criminalizado o *lobby*. Porém, nenhum desses esforços foi sistematicamente aplicado.

Na década de 1930, o senador Hugo Black, do Alabama, liderou a luta contra as práticas corruptas de *lobby* em Washington. Black defendeu que os lobistas registrassem seus nomes, salários, despesas mensais e as intenções de suas atividades de *lobby*. Sua preocupação não surtiu efeito até a Segunda Guerra Mundial, quando o Congresso estabeleceu uma regulamentação abrangente e sistemática da prática do *lobby*. Isso veio na forma de dois estatutos federais muito diferentes: o Foreign Agents Registration Act (FARA - Ato de Registro dos Agentes Estrangeiros) de 1938 e o Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA - Regulamento Federal da Prática do *Lobbying*) de 1946.⁹⁸

O Ato de Registro dos Agentes Estrangeiros (FARA) objetivou limitar a influência de agentes externos, principalmente dos propagandistas estrangeiros, sobre a política pública americana. O Ato era voltado inteiramente para o *lobby* de divulgação. A comunicação política feita por qualquer agente estrangeiro com vista a influenciar políticas públicas americanas foi obrigada a incluir uma declaração, com o nome e o endereço do agente, bem como o interesse estrangeiro que incitou tal comunicação.

Por sua vez, a Regulamentação Federal da Prática do *Lobbying* (FRLA) se tornou o Título III do Ato de Reorganização Legislativa de 1946. Esse Ato definia o

⁹⁸ PUBLIC CITIZEN ORGANIZATION. *Defending democracy*. Disponível em: < <http://www.lobbyinginfo.org/laws/page.cfm?pageid=15> > Acesso: 12 mar. 2011.

lobista como aquele que sozinho ou através de agentes, empregados ou qualquer outro indivíduo, recebesse direta ou indiretamente recursos para influenciar direta ou indiretamente a aprovação ou desaprovação de qualquer legislação no Congresso americano. Desse modo, qualquer um classificado como lobista segundo esta definição deveria registrar-se no Congresso e deveria fornecer informações prestando contas e especificando toda movimentação de fundos recebidos ou gastos em tal atividade.

O relatório de informações, de seu turno, exigia os seguintes requisitos: o nome e o endereço do lobista e de todos os clientes que o remunerava; quanto era essa remuneração; todas as contribuições para o empenho do lobista e seus valores; as despesas do lobista; a identificação de publicações feitas pelo lobista; a legislação específica que ele foi pago para influenciar. A violação desses requisitos podia ser punível com uma multa de até cinco mil dólares ou um ano de prisão ou, ainda, três anos de proibição da prática do *lobby*.

O objetivo principal dessa lei foi prover informação pública sobre as forças políticas que influenciavam a produção legislativa. A Regulamentação Federal da Prática do *Lobbying* de 1946, porém, tinha seus pontos fracos, dentre eles, o fato de ser muito vaga quanto ao que realmente tinha que constar nos relatórios de despesas.⁹⁹

A Regulamentação de 1946 tornou-se, assim, praticamente obsoleta logo depois que entrou em vigência. Por isso foi aprovado, após décadas de esforços para fazer a regulação do *lobby* mais efetiva, o Lobbying Disclosure Act (LDA) de 1995.¹⁰⁰

O LDA substituiu as leis de *lobby* anteriores por um estatuto uniforme, único e que abrange as atividades de todos os lobistas profissionais. O LDA trouxe algumas melhorias importantes:

⁹⁹ PUBLIC CITIZEN ORGANIZATION. *Defending democracy*. Disponível em: < <http://www.lobbyinginfo.org/laws/page.cfm?pageid=15> > Acesso: 12 mar. 2011.

¹⁰⁰ ESTADOS UNIDOS, *Lobbying Disclosure Act* (1995). Disponível em: < <http://www.senate.gov/legislative/resources/pdf/S1guidance.pdf> >. Acesso em: 27. Abr. 2011.

- 1) esclareceu conceitos-chave objeto de regulamentação. Por exemplo, as definições de "lobista" e "atividades de lobbying" tornaram-se claras quanto a quem se aplicam.
- 2) forneceu requisitos específicos para se aferir quando é necessário o registro de *lobby* e o relatório financeiro semestral de lobistas e organizações registradas.
- 3) alterou os requisitos para os relatórios de lobistas que representam interesses estrangeiros. Nos termos do LDA, lobistas que representam governos estrangeiros ou partidos políticos estrangeiros devem continuar a registrarem-se segundo o Ato de Registro de Agentes Externos (FARA), que é mais rigoroso. De outra parte, lobistas que representam interesses privados estrangeiros podem registrar-se segundo o LDA.

O Senado aprovou em 18 de janeiro de 2007, o *Legislative Transparency and Accountability Act of 2007*¹⁰¹ (Ato de Transparência e de Prestação de Contas Legislativa de 2007) que alterou e emendou vários dispositivos do LDA, mormente em relação aos requisitos de prestação de contas por parte dos lobistas, quais sejam:

- 1) obrigou os lobistas a apresentar relatórios quadrimestrais, ao invés de duas vezes por ano, bem como a informar, mais detalhadamente sobre as contribuições (para quem, quanto, quando e para que tais contribuições foram destinadas);
- 2) definiu novas proibições aos lobistas registrados;
- 3) implementou o relatório eletrônico. Toda a atividade de *lobby* deve ser relatada em formulário eletrônico, disponível por meio de *download* em um banco de dados;
- 4) estabeleceu punições mais severas para eventuais desvios.

¹⁰¹ ESTADOS UNIDOS, *Honest Leadership and Open Government Act* (2007). Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/pdf/PLAW-110publ81.pdf>> Acesso em: 14 Mar. 2011.

Esses aspectos serão tratados mais detalhadamente a seguir, quando da análise crítica dessas normas legais, quando verificar-se-á se o sistema normativo estadunidense é um bom exemplo a ser seguido pelos projetos de regulamentação do *lobby* em tramitação no Congresso brasileiro.

3.2 - O LOBBY NO BRASIL

Desde 1930 grupos empresariais têm se organizado em federações de cúpula, em nível estadual, e confederações, em nível nacional, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), que, conforme já vimos, praticam o *lobby* empresarial. Outras empresas estão organizadas em associações nacionais, por setor: Associação Brasileira das Empresas de Rádio e Televisão (ABERT), a Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (ABINEE) e a Associação Brasileira do Alumínio (ABAL).

Em 1983, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) foi criado para coordenar e unificar os esforços de *lobby* do movimento operário. Tal departamento representava 517 sindicatos, nove confederações, centrais e uma federação, em 1992. Ele logo demonstrou ser altamente eficiente no monitoramento das atividades legislativas, na publicação de perfis de desempenho dos membros do Congresso e na identificação dos políticos afetos à causa dos trabalhadores.

É de se ressaltar, também, que houve um crescimento constante de movimentos sociais urbanos e grupos de interesses preocupados com questões sociais, como a pobreza, os direitos do consumidor, o meio ambiente, os animais etc. Por consequência, constata-se um crescimento paralelo das organizações não-governamentais (ONGs), entre as quais são exemplos: o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), no Rio de Janeiro; o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em Brasília; o Centro de Direitos Indígenas (CDI) de Brasília; e SOS Mata Atlântica (SOS Mata Atlântica), no Rio de Janeiro.

Há, ainda, os grupos profissionais, tais como associações de médicos, advogados, farmacêuticos e engenheiros, que são ativos em relação à regulamentação de suas respectivas profissões. Grupos religiosos também desempenham papel institucional importante na política brasileira, mormente a Igreja

Católica, que atua oficialmente através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

3.3 ANÁLISE DA LEI DO LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS E OS PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL

O estudo, nesse ponto, consistirá em analisar a LDA, já modificada pelo Ato de Transparência e de Prestação de Contas legislativa de 2007, para verificarmos se o sistema normativo dos Estados Unidos possibilita o exercício do *lobby* dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição norte-americana.

Vale frisar que o ordenamento jurídico estadunidense permite aos Estados legislar sobre a matéria, o que possibilita maior adequação das leis estaduais às peculiaridades da atividade, bem como facilita sua fiscalização e a punição dos desvios. O Estado da Pensilvânia, por exemplo, aprovou, em janeiro de 2007, sua regulamentação estadual do *lobbying*, abarcando na lei as instituições de caridade que gastam mais de dois mil e quinhentos dólares por trimestre na defesa de seus interesses (como financiamentos ou questões orçamentárias ou fiscais), que foram obrigadas a inscreverem-se como lobistas junto ao Departamento de Estado da Pensilvânia. Tal departamento tornou-se o único local de registro do Estado e é responsável por fiscalizar os relatórios de informações e despesas. A nova lei estadual exige, também, o cadastro de profissionais de relações institucionais¹⁰².

Assim como no Brasil, a defesa de interesses por parte da sociedade nos Estados Unidos é constitucionalmente assegurada nos termos da Primeira Emenda à Constituição Americana, consubstanciada no direito de petição. Portanto, requerer aos poderes públicos ou apresentar demandas em favor de grupos ou indivíduos é, apenas, uma consequência desse direito, que veda ao próprio Congresso aprovar leis que impeçam o exercício do direito de petição¹⁰³.

¹⁰² PENNSYLVANIA ASSOCIATION OF NONPROFIT ORGANIZATIONS (PANO). *Pennsylvania lobbyist disclosure bill summary*. Estados Unidos. Pensilvânia (EUA). Jan. 2007. Disponível em: <http://www.pano.org/publicpolicy/publicpolicy-lobbying_state_summary.php> Acesso em 03 abr. 2011

¹⁰³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constituição dos Estados Unidos da América (1787)*. Disponível em: <<http://ratify.constitutioncenter.org/constitution/constitution.pdf>> Acesso em: 05 Abr. 2011.

Entretanto, David Truman¹⁰⁴ ressalta que esse direito de petição não é equânime, tendo em vista que os parlamentares relacionados a certos grupos possibilitam uma acessibilidade maior a estes grupos do que a outros, embora ele considere que “a multiplicidade de canais de acesso no sistema político e administrativo nos EUA”¹⁰⁵ seja um fator ampliativo do poder dos grupos de interesses, canais estes sustentados pelas relações baseadas na separação de poderes, no sistema de freios e contrapesos e no voto popular.

Importantes para a presente análise são algumas normas previstas na LDA, quais sejam, a auditoria, os relatórios encaminhados ao Congresso, o acesso a informações, a proibição de doações, a penas civil e penal.

No que tange a auditoria, anualmente, a Controladoria-Geral deve auditar o grau de cumprimento ou descumprimento das disposições legais por parte dos lobistas, empresas e inscritos, através de uma amostragem aleatória de registros de *lobby* e relatórios apresentados, de acordo com as determinações da LDA.

Com relação aos relatórios, todo dia 01 de abril de cada ano, a Controladoria-Geral deve apresentar ao Congresso um relatório sobre a revisão requerida pela LDA, em relação ao ano anterior. O relatório deve incluir a avaliação da Controladoria Geral das questões enfatizadas pela LDA e as suas recomendações para melhorar o cumprimento das exigências legais por lobistas, empresas e inscritos, bem como fornecer ao Departamento de Justiça as informações necessárias para a efetiva aplicação da LDA, mormente as punições nela previstas.

Além disso, é competência da Controladoria-Geral solicitar informações e acesso a documentos pertinentes a qualquer pessoa registrada dentro das categorias legais, caso o material solicitado referir-se aos propósitos da LDA. A Controladoria-Geral pode solicitar que o beneficiário apresente, por escrito, qualquer informação a respeito de sua atividade, bem como pode notificar o Congresso se uma pessoa de quem a informação tenha sido solicitada se recusar a cumprir o pedido, no prazo de 45 dias após a solicitação.

¹⁰⁴ TRUMAN, David apud SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p. 171-172.

¹⁰⁵ SANTOS, *op. cit.*, p. 172.

A proibição, por sua vez, versa no sentido de que qualquer pessoa que se encaixe nas definições da LDA não pode fazer doação ou oferecer viagens a qualquer funcionário do Poder Legislativo, exceto nos termos do Regimento da Câmara dos Deputados ou do Regimento Interno do Senado (conforme o caso). São pessoas sujeitas a essa proibição: qualquer lobista registrado ou que está obrigado a registrar-se, segundo os critérios legais; qualquer organização que emprega um ou mais grupos de pressão e está registrada ou está obrigada a registrar-se; e qualquer funcionário que deva ser listado como lobista.

No que pertine às penalidades, a LDA prevê a penalidade civil para quem, conscientemente, não sana uma atuação irregular dentro de 60 dias após a notificação do Secretário do Senado ou da Secretaria da Câmara dos Deputados ou não cumprir com qualquer outra disposição da LDA. Essa pessoa credenciada estará sujeita a pagar, mediante prova da violação, uma multa civil não superior a US \$200.000,00 (duzentos mil dólares), a depender da extensão e da gravidade da infração.

A LDA prevê, também, uma penalidade penal para quem, consciente e dolosamente, não cumprir com qualquer disposição da LDA. Este infrator poderá ser preso por prazo não superior a cinco anos ou multa ou ambos, nos termos do título XVIII do United States Code (Código dos Estados Unidos).¹⁰⁶

Nesse passo, há que se esclarecer quem deve se registrar e quando. Uma empresa de *lobby* está isenta de proceder ao registro para um cliente em particular se o seu rendimento total com aquele cliente para atividades de lobby não exceder a dois mil e quinhentos dólares, durante um período quadrimestral, fora isso ela é obrigada a fazer um registo separado para cada cliente. Uma organização é isenta de registo se seus gastos totais para atividades de *lobby* não excedam a dez mil dólares, no curso de quatro meses. A matrícula do lobista é necessária no prazo de 45 dias, a contar do dia em que ele foi contratado por uma organização ou para fazer *lobby* em nome de um cliente. Os lobistas autônomos ou que trabalham para

¹⁰⁶ ESTADOS UNIDOS, *Lobbying Disclosure Act* (1995). Disponível em: <<http://www.senate.gov/legislative/resources/pdf/S1guidance.pdf>>. Acesso em: 27. Abr. 2011.

várias firmas de *lobby* devem fazer registro próprio, mas são considerados como firma de *lobbying*.

Já na União Europeia o registro dos lobistas é facultativo e há um código de conduta para orientar a atuação deles. A Comissão Europeia é responsável pela fiscalização das atividades e tem competência para suspender temporariamente o registro ou excluí-lo definitivamente em caso de falhas severas ou reiteradas no cumprimento das regras do código de conduta¹⁰⁷.

A despeito da LDA prever relatórios detalhados e auditoria, o sistema de fiscalização não é totalmente eficaz, pois não impede que haja casos de fraudes nas informações. A notícia publicada em 10/05/2010, na revista estadunidense *Político*, 'denuncia' violações da LDA pela *American Maritime Officers union* (AMO - União Americana dos Oficiais da Marinha), o que demonstra a falta de fiscalização por parte dos escritórios do Congresso, encarregados de garantir a precisão dos relatórios.

No formulário referente ao quarto trimestre de 2009, arquivado eletronicamente pela União, em 20 de janeiro de 2010, houve atualização dos nomes de contatos políticos, dos montantes gastos, dos nomes dos lobistas, porém, indicou que o sindicato estava fazendo *lobby* no Congresso da mesma legislação de uma década atrás, ou seja, manteve a mesma agenda todos esses anos. A União é o maior sindicato do país de oficiais de marinha mercante e representa cerca de 4.000 membros.¹⁰⁸

John Wonderlich, diretor da Sunlight Foundation (fundação que defende maior transparência no governo), critica ferozmente a LDA, considerando-a uma lei com imperfeitas restrições de *lobby* e, por isso, não é um instrumento suficiente de regulamentação¹⁰⁹. Além disso, segundo Wonderlich, os requisitos exigidos nela são facilmente contornados, a execução é frouxa e muitos termos são mal interpretados. Para Wonderlich, a LDA foi certamente resultado de um consenso dos grupos que

¹⁰⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Saiba como o lobby é regulamentado em outros países*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/195092-SAIBA-COMO-O-LOBBY-E-REGULAMENTADO-EM-OUTROS-PAISES.html>> Acesso em: 03 Abr. 2011.

¹⁰⁸ *POLITICO*. *Union violates lobbying disclosure act*. Estados Unidos. Mai. 2010. Disponível em: <<http://www.politico.com/news/stories/0510/36981.html>> Acesso em: 03 abr. 2011.

¹⁰⁹ SUNLIGHT FOUNDATION, Washington (DC), Estado Unidos. Disponível em: <<http://sunlightfoundation.com/>> Acesso em 01.06.2011.

estavam presentes nos debates de sua formulação, mas que não se apresentou como uma política administrativa.

Outra notícia, veiculada no Center for Public Integrity (Centro para Integridade Pública), foi a respeito do *lobby* da reforma do plano de saúde, debate político encabeçado pelo presidente Barack Obama, que custou a aproximadamente 1.750 empresas e organizações pelo menos US \$ 1,2 bilhão (um bilhão e duzentos mil dólares) em 2009, de acordo com uma análise feita pelo Centro dos Documentos de *Lobby*, divulgada pelo Senado. Segundo o Centro, o montante exato que foi gasto nas questões concernentes à reforma da saúde ainda é desconhecido, uma vez que os lobistas não são obrigados a indicar discriminadamente o montante expendido em cada questão.¹¹⁰ Isso indica que os requisitos exigidos na LDA ainda dão margem a imprecisões ou, até mesmo, a manobras escusas, conforme já criticou John Wonderlich.

Enquanto que no Brasil há escassos estudos sobre o *lobby*, nos Estados Unidos há vastos trabalhos acadêmicos acerca do exercício da atividade no país, o que facilita a produção de novas legislações, mais adequadas ao que se pratica na realidade.

O estudo produzido por Scholzman e Tierney identifica alguns padrões de comportamento do *lobby* praticado nos Estados Unidos:

1. as causas mais relevantes e abrangentes são defendidas junto ao Legislativo e a atuação mais intensa se dá em torno de objetivos menos específicos;
2. os grupos são extremamente organizados e se apóiam em sólida infraestrutura financeira e operacional;
3. os grupos adotam diferentes estratégias eleitorais, a fim de obter o comprometimento dos tomadores de decisão;
4. inexistente, em regra, equilíbrio de atuação de grupos, que se contrapõem em relação a determinado objetivo;

¹¹⁰ PUBLIC INTEGRITY ORGANIZATION. Estados Unidos. Mar. 2010. Disponível em: <http://www.publicintegrity.org/articles/entry/2010/?utm_source=publicintegrity&utm_medium=related_heds&utm_campaign=related_bottom > Acesso em 05 abr. 2011.

5. a atuação é mais bem sucedida quando voltada a bloquear a aprovação de novas proposições e não quando voltada a promover ou obter a aprovação de novas leis;
6. quando não é possível o bloqueio, os grupos atuam com maior eficiência na tentativa de atenuar ou mitigar os efeitos da legislação em apreciação;
7. são fatores determinantes do êxito dos principais grupos de interesse; o apoio ou boa vontade da hierarquia da burocracia, a ação simultânea de outros grupos, a natureza/repercussão pública do assunto envolvido e a disponibilidade de recursos.¹¹¹

O autor Scott H. Ainsworth discorre sobre as características do *lobby* nos Estados Unidos, especificamente em relação às interações legislador-lobista. O cientista acentua a importância dos legisladores, que além estruturarem as regras dessas relações, estes também promovem as empresas de *lobby*, à medida que as relações de longo prazo entre grupos de lobistas e os seus aliados legislativos reduzem as incertezas do 'jogo', asseguram o pronto acesso a legisladores e permitem que o lobista consiga atingir legisladores indecisos indiretamente¹¹².

É de extrema importância que se faça um estudo desse tipo no Brasil, com a identificação das características do *lobby* no país, considerando, inclusive, o fato do Poder Executivo ter preponderância sobre a agenda do Legislativo, o que gera efeitos sobre a atuação dos lobistas e a produção legislativa.

Vale frisar que o sistema político e o processo legislativo brasileiro são, em parte, diferentes dos Estados Unidos, sendo que tais diferenças afetam o *modus operandi* e a magnitude das interações políticas, bem como a importância dos canais de acesso sobre as condutas dos grupos de interesse e de pressão. Por isso, é necessário estudar tais peculiaridades da atividade lobista no Brasil para se mensurar e definir o que se pretende alcançar com a sua regulamentação.

¹¹¹ SCHOLZMAN & TIERNEY, apud. SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007. p. 171.

¹¹² AINSWORTH, Scott H. apud. SANTOS, op. cit., p. 517.

A falta de motivos objetivos nas justificativas dos projetos que visam regular a prática reflete a ausência de exame mais aprofundado sobre o que é e como se faz o *lobby* no Brasil. É o que se extrai do relatório da Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania do Projeto de Resolução nº 87, de 2000, de autoria do ex-deputado Ronaldo Vasconcellos, ao qual foram apensados os Projetos de Resolução nº 203, de 2001; nº 103, de 2007, e nº 158, de 2009, mas todos foram arquivados ao final da legislatura passada.

Na justificação apresentada, o autor salienta, em síntese, que há décadas a atuação de lobbies e grupos de pressão no Congresso Nacional preocupa os parlamentares brasileiros, tendo havido a apresentação de vários projetos para a regulamentação da atividade que não chegaram à apreciação. De acordo com o ali exposto, seja na qualidade de representantes das demandas de segmentos organizados da sociedade, seja como fonte de informação técnica especializada para os legisladores, os grupos de pressão constituem um importante elemento da política e do processo legislativo, subsidiando os parlamentares com informações que refletem a vontade de diferentes setores organizados da população. Por essa razão, não podem e não devem estar ausentes do processo legiferante, mas precisam ter sua atividade regulamentada, para que se torne transparente e exercida dentro de limites éticos e legais.¹¹³

A justificação aponta razões apenas teóricas, que são insuficientes para sustentar uma regulamentação. Sem um conhecimento mais objetivo – prático – da atividade, corremos o risco de criarmos uma regulamentação inócua que logo perderá sua eficácia, como ocorreu com a Regulamentação Federal da Prática do *Lobbying* de 1946, nos Estados Unidos.

Conforme já foi dito, o projeto de resolução nº 87, de 2000 foi arquivado no ano passado e o projeto de lei do ex-senador Marco Maciel, que foi rejeitado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por sua inconstitucionalidade e injuridicidade¹¹⁴, corre o risco de ser, também, arquivado nesta legislatura.

¹¹³ BRASIL, *Projeto de Resolução nº 87, de 10 de maio de 2000*. Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21734 > Acesso em: 27 abr. 2011.

¹¹⁴ SENADO FEDERAL. *Regulamentação de 'lobby' no Brasil: um debate de duas décadas*.

Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=104427&codAplicativo=2>> Acesso em: 29 mar. 2011.

Não é tarefa simples normatizar o lobby. A atividade se confunde com a própria circulação de informações dos vários segmentos envolvidos, motivo por que a definição de conceitos em lei é complexa.

Conforme já foi explicitado nos capítulos anteriores, o Estado Democrático de Direito, caracterizado pela salvaguarda dos direitos fundamentais, independência dos poderes públicos, livre escolha dos governantes, liberdade de associação, direito de petição, pluralidade ideológica e partidária, dentre outras premissas, permite e acolhe os grupamentos representativos de interesses divergentes. Por consequência, a interrelação de forças que se instaura no meio social é, em regra, conflitante, o que estimula a formação de grupos de interesses e a defesa dos mesmos perante o Estado.

Nesse cenário de pluralismo político, que representa justamente a possibilidade do poder de um grupo ser balanceado pelo poder de outro, a impedir a preponderância de um poder absolutamente reinante, é que o *lobby* surge como instrumento para a defesa dos interesses desses grupos. O *lobby*, portanto, determina as políticas públicas que serão criadas, na medida em que é a partir das informações e pontos de vistas trazidos pelos grupos, é que o tomador de decisão fará a sua escolha política.

A regulamentação do *lobby* moldará a atuação dos grupos de pressão ou de interesses, uma vez que terão que expor o conteúdo de suas ações abertamente. Tais grupos, enquanto partícipes da própria estrutura do Estado Federativo Brasileiro, precisam ter um regramento legal que possibilite o exercício da competição pela “lei mais vantajosa” de forma transparente e mais benéfica para a toda a sociedade. Segundo Carlos Alberto Rolim Zarattini, “existe um clamor por transparência. A relação entre o poder público e a iniciativa privada precisa ter uma forma de relacionamento orgânico”.¹¹⁵

A proposta do deputado Zarattini importa exemplos da legislação dos Estados Unidos para justificar a regulamentação do *lobby* brasileiro. É o que se extrai do seguinte trecho da supracitada justificação:

¹¹⁵ LUNES, Ivan. *O lobby na mira do Legislativo*, Caderno Brasília Hoje em Dia, 7-13/12/2008, nº 605, p. 8-9.

A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do “lobby” no Parlamento. Para muitos, o “lobby” é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança. Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade. Por isso, em países que há mais tempo se preocuparam com a regulação das atividades de “lobby”, os instrumentos de controle são rigorosos. No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam regulam ente no “lobby”, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Veda-se o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para Congressistas como instrumento de “corrupção” e asseguram-se meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo. Limita-se a conduta dos lobistas, e dos próprios servidores públicos, para que não haja abusos nem tampouco conflitos de interesse. Garante-se a idoneidade do processo e a responsabilização daqueles que não observarem as suas normas.¹¹⁶

De acordo com tal projeto, é necessário o registro das pessoas físicas e jurídicas consideradas lobistas junto “aos órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação”¹¹⁷. No âmbito do Poder Executivo, caberá o credenciamento à Controladoria-Geral da União (CGU). Esta diferenciação não existe na LDA. Enquanto a LDA não prevê a renovação dos registros, segundo o projeto de lei, as credenciais deverão ser renovadas anualmente¹¹⁸.

O termo “lobista ou agente de grupo de interesse” trazido no projeto é vago em comparação com a LDA. Enquanto que para aquele lobista é “o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público”¹¹⁹, para a LDA lobista é quem trabalha para um cliente, sendo que a dedicação à atividade constitui 20% do seu tempo de serviço para o cliente, durante um período de três meses. Nesse sentido, segundo a LDA o lobista é quem sozinho ou por meio de agentes, empregados ou qualquer outro indivíduo, recebe recursos para

¹¹⁶ BRASIL, *Projeto de Lei n. 1202* (2007). Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Justificação. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=417820> Acesso em: 24 out. 2010. Projeto de Lei nº 1.202 de 2007, em anexo.

¹¹⁷ Ibidem, Artigo 3º.

¹¹⁸ Ibidem, Artigo 6º.

¹¹⁹ Ibidem, Artigo 2º, inciso VII.

influenciar, por um tempo razoável, direta ou indiretamente, a aprovação ou desaprovação de qualquer legislação no Congresso dos Estados Unidos. Além disso, a LDA define o que é firma de *lobbying*, cliente, atividade de *lobby*, contato de *lobby*, entidade estrangeira etc.

Uma inovação do Projeto de Lei nº 1.202 de 2007 em relação à LDA é que aquele se aplica, também, “às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta”¹²⁰, “que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa”¹²¹. A proposta inova, ainda, ao prever que esses órgãos ou entidades poderão indicar representante, que se responsabilizará perante aqueles por “todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas”¹²² e terá a função de fornecer aos dirigentes responsáveis “subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo”¹²³. Por dirigente responsável entende-se que é “o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes”¹²⁴. Nesse passo, o que a proposta abarca é a defesa de interesses da própria Administração Pública direta ou indireta entre seus órgãos e entidades.

Ao Tribunal de Contas da União (TCU) deverá o credenciado encaminhar, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração com informações semelhantes às exigidas pela LDA, como “a natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal”¹²⁵. O Tribunal é responsável por divulgar relatórios de apuração de tais declarações, enquanto que na LDA tal incumbência é da Controladoria-Geral. Ademais, pela LDA, os relatórios devem ser apresentados com maior regularidade, a cada quatro meses.

¹²⁰ BRASIL, *Projeto de Lei n. 1202 (2007)*. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Artigo 3º, §2º. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=417820> Acesso em: 24 out. 2010.

¹²¹ *Ibidem*, Artigo 3º.

¹²² *Ibidem*, Artigo 3º, §3º.

¹²³ *Ibidem*, Artigo 4º.

¹²⁴ *Ibidem*, Artigo 2º, inciso VIII.

¹²⁵ *Ibidem*, Artigo 7º.

O lobista que cometer omissão de informações poderá ser apenado com advertência ou com a cassação do credenciamento, sem prejuízo de possível responsabilidade penal e/ou civil, bem como, na ocorrência de comprovado abuso de poder econômico, “será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração”¹²⁶. Observa-se que não se define o *quantum* da pena, diversamente da LDA, que determina uma pena não superior a cinco anos.

Pelo projeto, considera-se ato de improbidade, punível com multa, o recebimento, por servidor ou agente público, “de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento”¹²⁷, concedido por alguém ou entidade atuando em defesa de interesse. Vê-se que não há previsão para valor da multa, diferentemente da LDA, que estipula uma multa civil de até US \$200.000,00 (duzentos mil dólares).

A proposta do Zarattini traz, também, a possibilidade de convocação do lobista, a qualquer momento, para prestar esclarecimentos sobre o seu trabalho, o que se assemelha ao disposto na LDA. Tal convocação poderá ser feita pelos Presidentes da Câmara e do Senado, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência, e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU). Na LDA, é a Controladoria-Geral quem pode solicitar tais informações.

Vale se frisar que o projeto traz, em seu artigo 8º, algo inovador em relação à LDA, que é a obrigatoriedade desses representantes participarem de curso de formação específico, “do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas”.

¹²⁶ Ibidem, Artigo 7º, §6º.

¹²⁷ BRASIL, *Projeto de Lei 1202* (2007). Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=417820> Acesso em: 24 out. 2010.

O projeto aguardava, desde 2008, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJC) e no final do ano passado foi arquivado, mas, a requerimento do deputado Zarattini, foi desarquivado em fevereiro último¹²⁸

A proposta legislativa, caso passe a vigorar como lei, permitirá melhor identificação daqueles que se utilizam do *lobby* para praticar tráfico de influência e corrupção e configurará o primeiro passo para reverter o estigma atual que permeia a sua prática, uma vez que possibilitará seu exercício dentro parâmetros legais e específicos, que acabamos de enfatizar.

O deputado Mendes Ribeiro, que apresentou recentemente o Projeto de Resolução nº 14/2011, entende que a regulamentação do *lobby* deve ser feita, internamente, em cada Poder da República¹²⁹. Ele propõe organizar a atividade dentro da Câmara, alterando o Regimento Interno da Câmara, para incluir o artigo 259-A, de seguinte teor:

Art. 259A. As pessoas jurídicas de direito privado, diretamente ou através de prestadora de serviços, *poderão requerer* credenciamento junto à Mesa Diretora da Casa para acompanhamento de matérias legislativas e, eventualmente, prestar esclarecimentos e informações técnicas específicas à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças, aos Deputados e ao órgão de assessoramento institucional.

§ 1º **Cada agente privado indicará um representante que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Liderança, Comissão ou Deputado.**

§ 2º **Os agentes privados credenciados poderão fornecer aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças, aos Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo, exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.**

§ 3º No requerimento de credenciamento deverá constar o campo temático de interesse do agente privado, no caso de se representar diretamente, ou a relação de empresas ou entidades, com os respectivos campos de interesse, no caso de empresa prestadora de serviços, devendo ser disponibilizado para consulta pública a relação dos credenciados e dos representados, se for o caso.

§ 4º Ato da Mesa regulará o credenciamento e as condições em que os agentes privados serão recebidos em audiências concedidas nas Comissões, nas Lideranças, pelos Deputados e pelo órgão de assessoramento institucional.

¹²⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei e Outras Proposições*. Disponível em < http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=353631 > Acesso em 03 abr. 2011

¹²⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Propostas de regulamentação do lobby podem dar transparência à atividade*. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/195095-PROPOSTAS-DE-REGULAMENTACAO-DO-LOBBY-PODEM-DAR-TRANSPARENCIA-A-ATIVIDADE.html> > Acesso em: 05 abr. 2011.

§ 5º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos Deputados. Destacou-se.

Percebe-se que esse projeto de resolução tem aspectos muito semelhantes ao projeto de lei nº 1.202/2007 (vide grifo), porém, enquanto este disciplina a conduta e a atuação de pessoas físicas e jurídicas na sua relação com o Estado e seus órgãos, aquele institui regras sobre a organização e o funcionamento interno da Câmara e, por isso, apresenta-se como projeto de resolução, ao invés de projeto de lei. O credenciamento aqui é facultativo (“*poderão requerer*”), já na proposta de Zarattini este é obrigatório.

Segundo Luiz Alberto Santos, o projeto de Zarattini tem “chances de converter-se em norma jurídica”¹³⁰, ao concretizar várias propostas legislativas anteriores e espelhar-se em experiências internacionais, mormente a dos Estados Unidos. Para ele, a criação de normas para a atividade lobista é meio de se garantir a transparência na atuação dos grupos de interesse junto aos Poderes.

Tais iniciativas legislativas configuram um “esforço de formular mecanismos que tornem a prática do *lobby* cada vez mais compatível com valores democráticos”¹³¹, nas palavras de Wagner Pralon Mancuso. Para o autor, outro grande desafio é “viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos [...] tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão sócio-econômica”, para que não só sejam defendidos os interesses daqueles que detêm poder econômico ou político.

Os projetos ora sob análise seguem claramente o modelo estadunidense e, como já foi dito, não é fácil normatizar uma atividade complexa, de difícil definição e que envolve múltiplos interesses. Não basta simplesmente importar o modelo dos Estados Unidos, pois provêm de uma realidade diferente, é mister verificar se essas propostas legislativas estão adaptadas ao *modus operandi* do *lobby* no Brasil. De

¹³⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Propostas de regulamentação do lobby podem dar transparência à atividade*. Disponível em:

< <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/195095-PROPOSTAS-DE-REGULAMENTACAO-DO-LOBBY-PODEM-DAR-TRANSPARENCIA-A-ATIVIDADE.html> > Acesso em: 05 abr. 2011.

¹³¹ MANCUSO, Wagner Pralon, *Lobby e democracia no Brasil*. Disponível em:

< <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/09.shtml> > Acesso: em 05 abr. 2011.

qualquer forma, é fato que a aprovação desses projetos já trará grandes benefícios para a democracia brasileira e, principalmente, possibilitará o reconhecimento, por parte da sociedade e da mídia, do *lobby* como o exercício legítimo da defesa de interesses, dentro de um sistema pluralista.

Quanto maior se tornar a participação política, seja das instituições civis seja dos órgãos públicos, tanto melhor será a democracia brasileira. A regulamentação fortalecerá a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política. De um lado, ensejará maior competição política (pluralismo) e, por outro, permitirá maior fiscalização, por parte dos órgãos credenciadores, dos meios utilizados pelos lobistas para vencer os embates políticos no sentido da aprovação ou não de leis ou de decisões administrativas.

CONCLUSÃO

O trabalho monográfico apresentou o perfil da atividade lobista, inclusive nos Estados Unidos da América, trazendo à baila o seu desenvolvimento histórico, bem assim a sua posição como elemento integrante do exercício democrático, no campo dos conflitos sociais e do pluralismo. A ordem política, fundada no Estado Democrático de Direito, não pode prescindir da convivência dos grupos sociais e das instituições, mas, ao contrário, salvaguardar a pluralidade ideológico-partidária que parte do titular do poder, em suas várias ramificações sociais. Nesse cenário, o *lobby* apresenta-se como atividade essencial de defesa de interesses e norte de decisões, tendendo a superar o estigma da clandestinidade por meio de uma regulamentação coesa e eficiente.

O trabalho demonstrou que a prática do *lobby*, seja por entidades representativas de classe, seja por grupos de interesses ou de pressão, possibilita uma representação mais pluralista dos interesses da sociedade. Entretanto, os lobistas devem estar subordinados a previsões legais que, além de prevenir a influência ilegítima e ilegal, devem garantir que todos os interesses sejam bem definidos e que seja exigida *accountability* pública (prestação de contas).

A necessidade de se criar regras de transparência para atividade surgiu com o crescimento exponencial dos *lobbies*, com o advento da Constituição de 1988, que ampliou o processo democrático ao permitir a articulação de interesses de diferentes grupos sociais perante os *policymakers* (tomadores de decisão), mormente perante os legisladores. Nesse contexto pluralista, nota-se que os interesses organizados da sociedade são instrumentais na produção legislativa e na elaboração de políticas públicas e fazem diferença no resultado prático das leis e decisões administrativas.

É fato que o caráter de marginalidade do *lobby* ainda persiste e o estigma acarreta uma conexão, por parte da população, entre a prática e a ocorrência de tráfico de influência e corrupção. No entanto, restou demonstrado neste trabalho que o *lobby* é fundamental para a democracia, posto que difunde informações técnicas, leva anseios da sociedade civil às autoridades públicas e constitui instrumento de comunicação do povo com o Estado.

Tal como ocorreu nos Estados Unidos, onde se elaborou sucessivas leis de regulamentação o *lobby*, cada uma trazendo melhores definições, punições mais severas e outros requisitos de *accountability*, o Congresso Brasileiro tem à disposição projetos que procuram melhorar os conceitos e tentam estabelecer regras mais rígidas e mais detalhadas do que o primeiro projeto, que foi do ex-senador Marco Maciel.

Portanto, é um compromisso inadiável do Congresso Brasileiro com o Estado Democrático de Direito, legalizar a prática do *lobby*, estabelecendo parâmetros legais de ação, dizendo o que pode e o que não pode ser feito e obrigando a prestar contas de todas as ações e procedimentos destinados a convencer o Parlamento de idéias consideradas legítimas e publicamente defensáveis.

Além disso, um estudo aprofundado das características do *lobby* no Brasil, como existe nos Estados Unidos, certamente, contribuiria para garantir que tais normas alcançassem o um objeto maior qual seja: eliminar o estigma da atividade e tornar o *lobby* um meio transparente e de caráter contributivo para a melhoria das experiências participativas no desenho de leis e de políticas públicas.

As propostas que estão no Congresso prevêm o registro dos lobistas perante um órgão público, a obrigatoriedade de prestar informações sobre os interessados em seus serviços e as matérias objeto do *lobby*, bem como de informar ao Congresso seus gastos com a atividade. Não obstante isso, os conceitos trazidos nos projetos são vagos e não se traz informações detalhadas de como se deve proceder na elaboração de tais relatórios. Ademais, as propostas deveriam prever que estes relatórios sejam públicos e disponíveis no meio eletrônico, para facilitar o acesso da sociedade a esses dados e, ainda, esclarecer melhor quais seriam os mecanismos de fiscalização e de punição.

Importante é que se estude mais profundamente os temas referentes ao *lobby* e que se proponha mudanças nos projetos, como já fez a Controladoria Geral da União (CGU) no projeto de Zaratini. É esse o caminho para se produzir uma regulamentação que estabeleça, com clareza, os limites da atuação de lobistas, prevendo, sobretudo, punições severas para aqueles que extrapolarem.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, Francisco, *Lobista com orgulho*. Isto É, ano 30, n. 1963,. São Paulo, 13 jun. 2007.

ARAGÃO, Murilo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.

ARAÚJO, Wagner de. *Prêmio Luís Eduardo Magalhães*. Instituto Tancredo Neves. 5ª ed. Brasília: T. C. Lira, 2003.

BRASIL, *Projeto de Resolução n. 87 (2000)*. Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21734 > Acesso em: 27 abr. 2011.

BRASIL, *Projeto de Lei n. 1202 (2007)*. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=417820> Acesso em: 24 out. 2010.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; RODRIGUES, Leda Boechat. *Curso de introdução à ciência política: elites, grupos de pressão e mudança política*. Brasília: Unb, 1984.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. *Ciência política*. São Paulo: Atlas, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei e Outras Proposições*. Disponível em < http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=353631 > Acesso em 03 abr. 2011

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Propostas de regulamentação do lobby podem dar transparência à atividade*. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/195095-PROPOSTAS-DE-REGULAMENTACAO-DO-LOBBY-PODEM-DAR-TRANSPARENCIA-A-ATIVIDADE.html> > Acesso em: 05 abr. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Saiba como o lobby é regulamentado em outros países*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/195092-SAIBA-COMO-O-LOBBY-E-REGULAMENTADO-EM-OUTROS-PAISES.html>> Acesso em: 03 Abr. 2011.

DANTAS, Josemar. *Democracia: lobbies e subornos*. Correio Braziliense. Brasília, n. 14062, 19 nov. 2001. Caderno e Justiça.

DINIZ, Eliz; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado. dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constituição dos Estados Unidos da América (1787)*. Disponível em: <<http://ratify.constitutioncenter.org/constitution/constitution.pdf>> Acesso em: 05 Abr. 2011.

ESTADOS UNIDOS, *Lobbying Disclosure Act (1995)*. Disponível em: <<http://www.senate.gov/legislative/resources/pdf/S1guidance.pdf>>. Acesso em: 27. Abr. 2011.

ESTADOS UNIDOS, *Honest Leadership and Open Government Act (2007)*. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ81/pdf/PLAW-110publ81.pdf>> Acesso em: 14 mar. 2011.

FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. Petrópolis: Associação Brasileira de Comunicação Empresarial, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Rita. *Lobbying e marketing político*. Comunicação & Cultura, Portugal, n. 2, out. 2006. Disponível em: <http://www.quimera-editores.com/pdf/revista2_t.pdf> Acesso em: 25 out. 2010.

GRAZIANO, Luigi. *O lobby e o Interesse Público*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 12, n. 35, Feb.1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009>. Acesso em: 24 out. 2010.

LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Sagra, 1988.

LODI, João Bosco. *Lobby & Holding*. São Paulo: Pioneira, 1982.

LUNES, Ivan. *O lobby na mira do Legislativo*. Hoje em Dia, n. 605, Dez. 2008, Caderno Brasília.

SILVA, José Afonso. *Poder constituinte e poder popular*. Estudos sobre a Constituição. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HUECK, Karin. *A mamata continua*, Veja, v. 40, n. 48. São Paulo: Abril, 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon, *Lobby e democracia no Brasil*. Disponível em: < <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/09.shtml> > Acesso: em 05 abr. 2011.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZE, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil*. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17, 2008, Brasília. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Nov. 2008.

MURTINHO, Joaquim apud MACIEL, Marco. In: PALESTRA, *Regulamentação do Lobby no Brasil*. Centro Universitário de Brasília, Brasília, 10 mar. 2009.

NOGUEIRA, Rui. *Poder do lobby*. Primeira Leitura, n. 26, Brasília. Abr. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Corporatism and the question of the State. In: _____, *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas Unicamp. São Paulo, 2004.

PENNSYLVANIA ASSOCIATION OF NONPROFIT ORGANIZATIONS (PANO). *Pennsylvania lobbyist disclosure bill summary*. Pensilvânia (EUA). Jan. 2007.

Disponível em: <http://www.pano.org/publicpolicy/publicpolicy-lobbying_state_summary.php> Acesso em 03 abr. 2011

PEREIRA, Paulo Trigo. Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. In: _____, *Reforma do Estado em Portugal (problemas e perspectivas)*. Portugal: Editorial Bizâncio, 2000.

PIMENTA, Angela. *O lobby se reinventa*. Exame, v. 41, n. 17. São Paulo: Abril, 2007.

POLITICO. *Union violates lobbying disclosure act*. Estados Unidos. Mai. 2010. Disponível em: <<http://www.politico.com/news/stories/0510/36981.html>> Acesso em: 03 abr. 2011.

PUBLIC CITIZEN ORGANIZATION. *Defending democracy*. Estados Unidos. Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.lobbyinginfo.org/laws/page.cfm?pageid=15>> Acesso:12 mar. 2011.

PUBLIC INTEGRITY ORGANIZATION. *Washington lobbying giants cash in on health reform debate*. Disponível em: <http://www.publicintegrity.org/articles/entry/2010/?utm_source=publicintegrity&utm_medium=related_heds&utm_campaign=related_bottom> Acesso em 05 abr. 2011.

REALE, Miguel, apud MACIEL, Marco. In: PALESTRA, *Regulamentação do Lobby no Brasil* Centro Universitário de Brasília, Brasília, 10 mar. 2009.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação da atividade lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2007.

SANTOS, Roberto A. O. O sindicato como grupo de pressão política: o caso dos trabalhadores. In: PRADO, Ney (Coord.). *Direito sindical brasileiro*. São Paulo: LTr, 1998.

SCHARTZMAN, Simon. *Sentidos do corporativismo*. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/corporat.htm>. Acesso em: 24 out. 2010.

SCHMITTER, Philippe C.; LEMBRUCH, G. Continua el siglo del corporativismo?. In: *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*. Beverly Hills; Londres: Sage Publications, 1979.

SENADO FEDERAL. *Regulamentação de 'lobby' no Brasil: um debate de duas décadas*. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=104427&codAplicativo=2> > Acesso em: 29 mar. 2011.