



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS

Curso de Direito

Patricia Lopes Nepomuceno Dias

A regulamentação do *lobby* no Brasil:

Debates e novas perspectivas.

Brasília, DF

2017



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS

Curso de Direito

Patricia Lopes Nepomuceno Dias

A regulamentação do *lobby* no Brasil:

Debates e novas perspectivas.

Monografia apresentada como requisito parcial para
conclusão do curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof. Raquel Boing Marinucci

Brasília, DF

2017

Patricia Lopes Nepomuceno Dias

A regulamentação do *lobby* no Brasil:

Debates e novas perspectivas.

Monografia apresentada como requisito parcial para
conclusão do curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof. Raquel Boing Marinucci

Brasília, março de 2017

Banca Examinadora

Professora Raquel Marinucci

Orientadora

Examinador (a)

Examinador (a)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo evidenciar como a discussão brasileira sobre regulamentação do *lobby* vem se construindo inspirada em modelos internacionais mais tradicionais, como o americano e europeu, herdando um debate entre duas correntes – contrária e favorável à legislação – que acabam por negligenciar outras possibilidades da realização do projeto democrático que uma eventual legislação visa oferecer e diante de especificidades do contexto brasileiro. A partir da análise dos principais temas polêmicos e do debate construído ao longo do tempo, em várias sociedades, pretende-se mostrar de forma mais ampla, o que é o *lobby*, sua finalidade e seus limites, além de apontar outras perspectivas a fim de se contribuir para o debate sobre a regulamentação da atividade do *lobby* no Brasil.

Palavras-chave: *lobby*; regulamentação; participação social.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 2 |
| 1. O LOBBY E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL | 5 |
| 1.1 Participação Social, Grupos de Interesse e <i>Lobby</i> | 5 |
| 1.2 O <i>lobby</i> nos Estados Unidos, Canadá, União Europeia e Alemanha..... | 12 |
| 1.2.1 Os Estados Unidos da América..... | 13 |
| 1.2.2 O Canadá..... | 15 |
| 1.2.3 O Parlamento Europeu | 16 |
| 1.2.4 A Alemanha | 17 |
| 2. O LOBBY NO BRASIL | 21 |
| 2.1 Previsão legal..... | 21 |
| 2.2 Esforços legislativos no Brasil..... | 23 |
| 2.3 Pesquisas acadêmicas sobre a regulamentação da prática do <i>lobby</i> no Brasil | 29 |
| 2.3.1 O método CIP | 30 |
| 2.3.2 Texto para discussão nº 2094..... | 32 |
| 2.3.3 Texto para discussão nº 2141 | 36 |
| 3. DEBATES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL E NOVAS PERSPECTIVAS..... | 40 |
| 3.1 O <i>lobby</i> e o combate à corrupção | 45 |
| 3.2 O <i>lobby</i> e a participação social | 47 |
| CONCLUSÃO | 51 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 54 |
| ANEXO I..... | 56 |

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX os Estados democráticos vêm se aperfeiçoando nas formas de participação da sociedade na política. Fundamentado em conceitos de integridade e liberdade do indivíduo na sociedade, a ideologia liberal que sustenta a democracia defende o desenvolvimento de sistemas políticos com participação da sociedade na elaboração das leis, nos julgamentos consistentes a elas e na execução de suas sanções, geralmente feita por meio de colegiados representativos do voto popular. Uma democracia saudável exige fluidez na exposição das ideias e o monitoramento constante das ações dos agentes públicos.

Em uma sociedade plural, os cidadãos possuem diferentes interesses e buscam formas eficazes para externá-los ao poder público. Grupos formados por indivíduos diversos, mas com interesse comum, passaram a se unir a fim de interlocutar com o setor público, sejam políticos, sejam burocratas, suas necessidades e interesses, o que geralmente é chamado de *lobby*. Ao aprofundar o estudo sobre a busca pela participação, este trabalho se propõe a discorrer sobre o Direito e a regulamentação¹ do *lobby* no Brasil, além de encaminhar novas reflexões sobre o tema.

Com isso em mente, esta pesquisa analisará métodos aplicados para comparar a eficácia da regulamentação do *lobby* nos 50 estados norte-americanos e, posteriormente, estendida ao Canadá, União Europeia (Parlamento Europeu) e Alemanha e as pesquisas publicadas no Brasil que adaptaram a pesquisa americana à realidade jurídico-política brasileira. Espera-se mostrar, em primeiro lugar, como e em que medida vem se desenvolvendo a legislação da prática do *lobby* no mundo e em especial no arcabouço normativo brasileiro. Em seguida, serão analisados os textos para discussão gerados por pesquisas brasileiras, inclusive publicados por órgãos

¹ Cabe rápida distinção entre os termos regulamentação e regulação. Segundo SILVA (2006), juridicamente o termo regulamentação é menos abrangente, seu objetivo é estabelecer ou instituir regras para a execução da norma legal. Como regulação, entende-se escopo mais amplo pois não se limita à imposição do cumprimento de leis ou aplicação de normas e princípios jurídicos. A regulação pode ser feita em caráter infra legal. O objetivo do trabalho é discutir a eficácia de legislação federal sobre o *lobby*, não se confundindo, portanto, durante o texto, as duas expressões.

públicos, observando as semelhanças e diferenças dos modelos propostos no Brasil e como se assemelham à experiência internacional.

Busca-se, com essa pesquisa acadêmica, evidenciar como a discussão brasileira sobre regulamentação do *lobby* vem se construindo inspirada em modelos internacionais mais tradicionais, como o americano e europeu, herdando um debate entre duas correntes – contrária e favorável à legislação – que acabam por negligenciar outras possibilidades da realização do projeto democrático que uma eventual legislação visa oferecer e diante de especificidades do contexto brasileiro.

A discussão proposta contribuirá com novos aspectos que poderão enriquecer o debate acerca da regulamentação do *lobby* no Brasil. A reflexão sobre a normatização frequentemente aparece em meio a escândalos de corrupção que assustam a sociedade. Nesses casos, parece ser mais interessante ao legislador, muitas vezes envolvidos em procedimentos ilegais, criminalizar a atividade e regular a esfera privada em detrimento de se observar as condutas públicas. Outro ponto de vista a se considerar está no fato de que em um Estado democrático, onde o povo transfere o poder de decisão a outrem, a representação deveria ser instrumento conector do Estado com a sociedade, devendo levar em conta, portanto os processos sociais que produzem interesses.

O trabalho é iniciado pela tarefa de conceituar o *lobby*, a partir da definição de grupos de interesse e sua relevância numa sociedade democrática. Também um pequena reflexão sobre representação, participação e breve histórico sobre os movimentos sociais e como eles se relacionam com a prática de *lobby*. A partir disso, descrita uma análise do debate em outros contextos nacionais a partir do trabalho desenvolvido por Raj Chari, John Hogan e Gary Murphy na obra *Regulating lobbying: a global comparison* em que visitam o desenvolvimento histórico da regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos, Alemanha, Canadá e União Europeia, atentando-se para os seus tipos de leis e de sistemas e as visões dos agentes-chaves do processo.

O segundo capítulo será dedicado ao histórico da previsão legal da participação social no ordenamento jurídico brasileiro e como sua prática acabou se traduzindo em propostas de regulamentação hoje em tramitação no Congresso Nacional. O objetivo deste capítulo é compreender o debate brasileiro sobre a eficiência da aplicação de uma norma de *lobby*. Em seguida, será feita a análise de pesquisas que se transformaram nos Texto para Discussão

2094 e Texto para Discussão 2141 publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ². O primeiro texto mostra, sob perspectiva comparada, o ambiente brasileiro na hipótese de vigência de projetos em tramitação, através da aplicação do método do CIP3 que será detalhado oportunamente. O segundo texto é a apresentação de um trabalho analítico de dados empíricos sobre a percepção de uma legislação de lobby no Brasil, as convergências e divergências ao procedimento. Ainda que não representem a posição daquele instituto governamental, a sua publicação é certamente demonstração do interesse público pelo debate sobre a regulamentação do lobby no Brasil.

No capítulo seguinte, o trabalho abordará o debate entre e os principais argumentos dos atores que atualmente se destacam na discussão sobre a regulamentação da prática do *lobby* no Brasil e a inspiração no debate internacional, comparando os modelos de participação social nas democracias liberais, abordando as teorias utilizadas para explicar a atuação dos grupos de interesses.

A partir da análise dos principais temas polêmicos e do debate construído ao longo do tempo, em várias sociedades, pretende-se mostrar de forma mais ampla, o que é o *lobby*, sua finalidade e seus limites, além de apontar outras possibilidades de debate as quais a regulamentação da atividade do *lobby* no Brasil poderia refletir, tais como a delimitação da esfera sobre a qual a legislação refletirá e a observância de princípios constitucionais de participação social e da administração pública. Desta forma, o presente estudo contribuirá para aprimorar o debate acerca da instituição de nova lei para a prática de *lobby* no Brasil.

² Ambos os Textos para Discussão nº 2094 e nº2141, de Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha, são relatórios finais de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob), no Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). As publicações do Ipea têm o objetivo de divulgar resultados de estudos. As opiniões dos autores não exprimiram necessariamente o ponto de vista do Instituto ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

1. O LOBBY E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A definição do *lobby* tem sido tarefa árdua àqueles que buscam um sentido diverso do pejorativo amplamente veiculado na mídia nos últimos tempos. Este capítulo se propõe a navegar entre os conceitos que definem a atividade do *lobby*, os grupos de interesse e grupos de pressão. Ainda, o texto discorrerá sobre a representação no Estado democrático e formas de participação como as iniciativas dos movimentos sociais que defendem interesses difusos na sociedade.

Após definir o *lobby* e esses conceitos correlatos, passaremos à evolução da regulamentação da atividade do *lobby* nos modelos mais comparados quando se traz a discussão para Brasil. A discussão internacional data do final do século XIX e toda a experiência bem sucedida é importada como algo desejado. A importância desse recorte é demonstrar como não só o modelo de análise internacional foi importado, mas também o debate acerca da necessidade da regulamentação do *lobby*.

1.1 Participação Social, Grupos de Interesse e *Lobby*

A pesquisa sobre *lobby*, de maneira geral, gera a necessidade de se olhar e se entender a participação popular e os grupos de interesse nos aparelhos políticos do Estado em uma sociedade democrática. Nos manuais e trabalhos acerca do tema, acadêmicos conceituam, em primeiro lugar, a prática de *lobby* e, a partir disso, grupo de interesse (BOBBIO, CHARI, HOGAN e MARPHY, FARHAT, THOMAS). Neste trabalho a conceituação será inversa. Isso se dará por se entender que a atividade é apenas um instrumento de grupos de pressão, um conceito mais restrito do que o de grupos de interesse. Não há, portanto, sentido em se falar de *lobby* sem antes olhar para o sujeito que de quem a ação não pode ser desvinculada.

Por lidar com a questão da participação popular, a discussão exige, antes, um rápido olhar sobre o tema da democracia. Ao mesmo tempo em que é vista como um regime e, por vezes, como uma filosofia de vida, ainda há questões mais pragmáticas que dizem respeito à liberdade e à participação do cidadão no processo de tomada de decisões.

Não há como deixar de se levar em conta as tradições históricas que levaram à teoria contemporânea da democracia, e por isso, recorre-se à classificação do filósofo político italiano Norberto Bobbio que distinguiu a democracia entre a dos antigos e a dos modernos.

A democracia dos antigos, dos gregos clássicos, privilegia os cidadãos que tomam as decisões sobre as atividades do estado. O termo se refere ao “governo do povo”, em que os cidadãos são aqueles que gozam dos direitos e de cidadania. Na Grécia antiga a cidadania era limitada aos homens livres maiores de 21 anos, filhos de atenienses (pai e mãe). O governo do povo excluía, portanto, mulheres, estrangeiros e escravos. Apesar da limitação social, um importante legado político e jurídico foi deixado pelos antigos: o de que todos os indivíduos se submetem à força da lei, de maneira isonômica.

A liberdade política, baseada em uma representação da soberania popular é considerada essencial ao exercício da democracia para os modernos, na visão de Bobbio. O poder do povo é exercido, a partir daí, por meio da representatividade popular. A participação na democracia dos modernos tornou-se indireta, em que a maioria delega a um colegiado a função de tomador de decisões. Sistemas democráticos monárquicos e republicanos surgiram em diferentes partes do mundo, com suas críticas e observações. Bobbio remete à Maquiavel no sentido de ilustrar que a república, em sentido oposto à monarquia, não se identifica com a democracia moderna, por:

ser entendida em sua oposição ao governo real, como aquela forma de Governo em que o poder não está concentrado nas mãos de um só mas é distribuído variadamente por diversos órgãos colegiados, embora, por vezes, contrastando entre si, se acham constantemente alguns traços que contribuiriam para formar a imagem ou pelo menos uma das imagens da Democracia moderna (...). (BOBBIO,1983:322)

Portanto, ainda que sejam uma criação da democracia, os órgãos colegiados que dirigem a ação do Estado são essenciais para definição moderna da democracia. O vertiginoso crescimento das populações unificadas sob os Estados modernos tornou a participação popular direta de antigas cidades-Estado gregas impraticável. A solução para essa questão se deu com a instituição da representação, que segundo Robert Dahl (2012), pode ser entendida como fenômeno histórico que aplica a lógica da igualdade a um sistema político de grande escala. Ainda segundo o autor, a semente da democratização do Estado nacional surgiu, tipicamente, em países onde a participação popular já se dava através do poder legislativo, que representava

diferentes interesses sociais, tais quais, aristocratas e comuns, proprietários e terras e comerciantes.

Nádia Urbinati (2005), nos ensina que a representação democrática vai além dos procedimentos eleitorais e da relação eleitor-eleito. Segundo a autora:

A representação política transforma e expande a política, na medida em que não apenas permite que o social seja traduzido no político; ela também promove a formação de grupos e identidades políticas. Acima de tudo, ela modifica a identidade do social (...) (UBINATI, 2005:219)

A identidade social, segundo a autora, diz respeito ao momento em que as divisões sociais tornam-se (ou adquirem uma linguagem) políticas. Nesse momento, ao criar uma identidade na arena pública de opiniões, as divisões tornam-se mais inclusivas ou representantes de uma parcela maior de interessados. A democracia é a passagem do estágio de entrega da soberania e legitimidade na tomada de decisões para uma democracia representativa, ou seja, “marca o fim da política do sim ou não e o início da política como arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo” (URBINATI, 2005:193).

A esfera pública, em regra, reflete um ambiente de mediação de conflitos de interesses sociais, em que se mostram necessárias constantes negociações a fim de se definir as prioridades, em termos de políticas públicas, dentro de um orçamento limitado. Para Mancur Olson, na visão Jeff Goodwin e James Jasper, é esperado que grupos de indivíduos que possuem interesses comuns atuem em nome deles, assim como se espera de indivíduos que agem em nome de seus interesses pessoais. Para ele, a visão de que os grupos agem a fim de defender seus interesses de forma coletiva decorre da suposição de que os indivíduos se unem em grupos em prol de auto-interesses comuns. Geralmente, os grupos de interesse são os responsáveis por levar suas demandas ao setor público.

Grupo de interesses são associações de indivíduos ou organizações (de caráter público ou privado) que, ao dividir o mesmo propósito, se unem para influenciar políticas públicas voltadas para si. Sob essa visão, qualquer organização, independente de sua estrutura formal e legal, identificada pela convergência de interesses e disposta a representa-los em busca de vantagens para si, constitui um grupo de interesse. Farhat lembra que:

O grupo pode ter inspiração política, visar a interesses ou vantagens econômicas, inspirar-se em razões altruísticas ou dedicar-se à propagação de ideias novas, para melhoria das condições gerais da sociedade ou de alguns de seus segmentos. (2007: 146)

Clive Thomas (2004) observa que a definição de grupo de interesse engloba as três grandes categorias operantes nos sistemas políticos ao redor do mundo. A primeira categoria se refere às associações formadas por indivíduos unidos voluntariamente de forma organizada. Algumas delas podem ser formais, burocratas, organizadas a tal ponto que os associados contribuam financeiramente para a manutenção da organização, como é o caso das dos sindicatos. Outros são informais, surgidos normalmente espontaneamente a partir de políticas impopulares e, apesar de possuírem vida curta e formal, são capazes de influenciar políticas públicas, como os movimentos sociais. A segunda categoria diz respeito a interesses organizacionais, que não se compõem de indivíduos, mas de organizações, sejam elas públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos. Essa categoria de grupo de interesses muitas vezes tem caráter nacional e representa atividades de setores econômicos como, por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria, e a Confederação Nacional do Comércio, no Brasil. A terceira categoria de grupo de interesse é formada por membros do Estado. Em muitos países, o próprio governo pressiona em diferentes níveis: no Brasil é comum ver o trabalho do judiciário no executivo para criação de cargos e aumentos de salários. As forças armadas pressionando por aumento de orçamento e melhoria de condições de trabalho.

Bobbio lembra que a existência de interesse político de um grupo, por si só, não simboliza pressão. No *Dicionário de Política*, Gianfranco Pasquino entende por pressão:

A atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades. (1983:564).

Observa-se, a partir dos conceitos, que os grupos de pressão por vezes representam uma evolução passageira dos grupos de interesse, que passam a atuar politicamente na defesa de suas ideias. Segundo Bonavides (2006), os grupos de interesse são capazes de existir organizados, de forma latente, sem exercerem pressão política. Nesse sentido, os grupos de pressão são a espécie e grupos de interesse, o gênero.

Os grupos de pressão, portanto, exercem a sua influência sobre decisões estatais, de forma proativa, não apenas divulgando seus interesses e seus impactos sobre a sociedade, mas se utilizam da possibilidade de punir ou premiar agentes públicos, dentro dos limites legais, para garantirem que seus interesses configurem a esfera pública.

Uma das atividades decorrentes dos grupos de interesse é o *lobby*. Ele acontece quando o grupo defende seu interesse junto ao poder público, de forma organizada e, na maioria das vezes, por meio de representação técnica especializada. O poder público é o interlocutor essencial da relação e por isso, frequentemente, o trabalho de um lobista é visto de forma negativa, confundido com prática de corrupção.

O termo *lobby* origina-se na língua inglesa e significa antessala ou saguão. Politicamente, refere-se ao trabalho de convencimento de autoridades que ocorriam no ambiente do parlamento, mas fora das câmaras de decisão. Em entrevista à rede NPR³, o editor do *Oxford English Dictionary*, Jesse Sheidlower, esclarece que as evidências escritas do termo *lobby*, na concepção política, não apareceram pela primeira vez em Washington D.C., mas em Ohio por volta de 1830⁴. O termo começou a ser utilizado na capital norte-americana, em referência aos encontros que ocorriam no hotel Willard, onde o Presidente Ulysses S. Grant costumava frequentar em busca de *brandy* e charutos, ocasiões em que peticionários aproveitavam para demandar apoio do legislativo do Presidente.

Lobby é, portanto, um meio. Segundo Farhat (2007), trata-se de atividade organizada, legal e ética, exercida por grupo com interesses legítimos e escopo definido. A finalidade da atividade é a de fazer o interlocutor político ouvir o pleito, informá-lo e influenciá-lo a tomar medidas favoráveis e decisões assertivas em prol deste grupo.

Podemos assimilar a partir de Thomas (2004) que os grupos de interesse alcançam sua finalidade quando conseguem influenciar políticas públicas por meio da atividade de *lobby*. O processo pode ser explicado em 3 estágios: primeiro, obtendo acesso ao interlocutor, que será o formulador da política pública. Segundo, criando o vínculo que levará o interlocutor à formulação e aplicação da política pública voltada para o interesse do grupo que o procurou. Terceiro, influenciando diretamente o tomador de decisão a favor da demanda.

³ NPR é uma rede de multimídia e estação de rádio de grande alcance nos Estados Unidos. Além de se ocupar em gerar notícias, a rede é também a principal organização de associação e de representação pública para rádios. Informações adicionais em <http://www.npr.org/about-npr/192827079/overview-and-history>.

⁴ Entrevista concedida em 22/01/2006, disponível em <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>. Último acesso em 30/05/2016.

Thomas (2004) define *lobby* como “a interação de um grupo de interesse com o formulador da política, direta ou indiretamente, que tem em vista influenciar a política corrente ou construir relacionamento propício para futura política em benefício do grupo ou seu interesse”.⁵

O profissional de *lobby* ou lobista é aquele que representa um grupo de interesse e se utiliza da articulação e estratégia política, do vasto conhecimento em política além do conhecimento específico convergente com seu representado para influenciar legisladores e gestores públicos. O lobista acaba por se tornar peça essencial à construção da democracia, uma vez que leva até o gestor público os pleitos e necessidades de determinado segmento da sociedade, que resultam, em grande parte, em políticas efetivas ou inspiram suas realizações.

A democracia impõe outras formas de participação social diferentes do *lobby*, como é o caso do *advocacy* e a atuação dos movimentos sociais. Diferente do *lobby*, o *advocacy* é outra forma de representação de interesses junto ao poder público. A diferença está na amplitude do escopo da defesa de interesses. Se de um lado o lobista visa influenciar uma ação específica, como uma norma ou legislação, o *advocacy* visa influenciar políticas públicas.

Para Luis Felipe Miguel (2011), a noção de *advocacy* de Urbinati que dispõe sobre a necessidade de se incluir o compromisso com um posicionamento sem deixar de observar o claro distanciamento entre representante e representado, leva a um espaço suficiente para que a razão possa se fazer presente na arena política deve ser levado em consideração. Há uma clara assimetria entre representantes e representados e a ênfase na eficácia do *advocacy* tende a agravar a diferença.

A representação deveria estar vinculada aos interesses e à autonomia, em que o desafio está no momento da construção de uma representação democrática. Grupos e indivíduos deveriam se ver representados por aqueles com quem se identificam ou sejam capazes de interlocutar. A situação democrática eleitoral nem sempre permite isso, e as questões sociais pulverizadas acabam por gerar inquietações em indivíduos que se reúnem em defesa desses interesses difusos, formando os movimentos sociais.

⁵ Tradução livre do trecho: *The interaction of a group or interest with policy makers, either directly or indirectly, that has a view to influencing current policy or creating a relationship conducive to shaping future policy to the benefit of that group or interest.*

Segundo Jeff Goodwin e James Jasper, alguns desses movimentos olharam para oportunidades para reclamar novos direitos, enquanto outros responderam a ameaças ou violência. Alguns foram em busca de emancipação, enquanto outros saíram em reivindicações sobre seus estilos de vida, defendendo o que gostavam e lutando por mudanças dos que os temiam. Nas palavras dos autores:

Alguns criaram organizações formais, outros confiaram em redes informais, e outros ainda se envolveram em ações mais espontâneas, como motins. Os movimentos têm que escolher entre atividades violentas e não violentas, ilegais e legais, ruptura e persuasão, extremismo e moderação, reforma e revolução. Os movimentos sociais são conscientes, concertados, e esforços sustentados por pessoas comuns para mudar algum aspecto de sua sociedade usando meios extra-institucionais. Os movimentos são mais conscientes e organizados e representam mais do que um modismo. Eles duram mais do que um único tumulto. Há mais para eles do que organizações formais, embora essas organizações geralmente desempenhem um papel. Eles são compostos principalmente de pessoas comuns em oposições às elites econômicas, oficiais do exército ou políticos. Eles não precisam ser explicitamente políticos, mas muitos são. Eles estão protestando contra algo, seja explicitamente como nos movimentos anti-guerra ou implicitamente como no movimento de volta para a terra que está enojado com a vida urbana e suburbana moderna. (2015: 3 e 4. Tradução livre.).

O despertar para a necessidade de organização popular é observada no Brasil desde o século XVI. Algumas reivindicações populares se traduziram em movimentos históricos como a Confederação dos Tamoios em 1562. A insurreição pernambucana (1645), Inconfidência Mineira em 1789 e a Revolução Constitucionalista de 1932 são outros exemplos brasileiros de movimentos populares. Há movimentos que precisaram ser menos revolucionários e mais estratégicos por questões de segurança, como os movimentos de resistência ao regime militar na década de 70. Movimentos estudantis ecoaram pelas universidades fortalecidas pelo amadurecimento de cursos de ciência sociais. Movimentos sociais saíram em defesa de um Estado democrático de direito aberto à participação popular, o que culminou com a redemocratização em 1985 e a promulgação de uma Constituição Federal fundamentada nos direitos sociais em 1988.

Os movimentos sociais desempenham relevante papel no planejamento público marcado pela participação popular. Frente a eles partidos e burocracias precisam garantir sua legitimidade, na forma de práticas públicas satisfatórias. Segundo Goodwin e Jasper (2015) geralmente são os movimentos sociais os primeiros atores a identificar determinado desafio social e a oferecer soluções para mudança. Para Leonardo Santos, os movimentos sociais buscam emplacar visões amplas e gerar profundas mudanças sociais, normalmente em favor

dos segmentos menos favorecidos da população e/ou defendem questões sociais específicas, como no caso do movimento negro, os ambientalistas ou as feministas. Via de regra são mais propícios a organizar mobilizações e ações de protesto e, como será argumentado mais adiante, essas práticas diferenciadas não são observadas no debate sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil. Essa herança desagregadora pode ter sido importada com a inspiração de modelos estrangeiros de regulamentação há mais debatidos, que serão vistos a seguir.

1.2 O *lobby* nos Estados Unidos, Canadá, União Europeia e Alemanha

Apesar de os esforços para a regulamentação da atividade do lobista serem empreendidas nesses países há muito tempo, alguns datam de 1890, como será visto, a literatura crítica comparada sobre o processo é limitado. O livro em referência, de Chari, Hogan e Murphy é pioneiro em pesquisa empírica na temática. O livro dedica-se à comparação da forma e do impacto da regulamentação de legislações de *lobby* em diversos países. A comparação visa quantificar e classificar, com base em análise de dados empíricos desenvolvidos através de pesquisas de campo, a percepção sobre os países em que há legislação específica e o impacto desta sobre a transparência e *accountability* do processo de defesa de interesses junto aos poderes públicos.

Por transparência do processo decisório, a bibliografia (CHARI, HOGAN e MARPHY, FARHAT, THOMAS) converge no entendimento de que se trata da disponibilização de informações sobre os atos públicos, servidores e grupos de interesses que tentam influenciar as decisões políticas. Aqueles que visando resultados particulares defendem a normatização sustentam que a transparência levará a sociedade a formar juízos de valores sobre as políticas públicas. Esse acesso à informação levará a outros grupos menores, menos organizados e portadores de menos recursos políticos a possibilidade de participação do processo político para defesa de seus interesses, de forma menos desvantajosa e mais justa.

Para Santos e Cunha (2015), a *accountability* deriva diretamente da transparência e é entendida como instrumentos que levam à responsabilização de agentes públicos pelos seus atos. A punição ocorreria de duas formas: política e legal. Política quando são punidos os responsáveis com a opinião pública contrária a si. Um parlamentar deixando de ser eleito, ou presidente de associação sendo obrigado a deixar seu posto representativo. Legalmente, mecanismos de controle estarão disponíveis e prontos para serem acionados em caso de

condutas ilegais, como por exemplo, instauração de processo administrativo disciplinar para apurar conduta irregular de agente público. Dessa forma, a legalidade e a constitucionalidade estariam potencialmente garantidas.

A seguir, uma análise do processo de regulamentação do *lobby* em países com discussão mais amadurecida, visto que o processo deu-se no século XIX. O debate e os moldes dos projetos de lei apresentados no Brasil trazem constantes referência e justificativa nos modelos de sucesso das legislações dos Estados Unidos, Canadá, União Europeia e Alemanha, que serão vistos a seguir.

1.2.1 – Os Estados Unidos da América:

Os Estados Unidos são um país federativo, composto por 50 estados autônomos e independentes, mas operados a nível nacional por um governo central composto por um presidente, por casas legislativas e poder judiciário federais. O pluralismo americano fez com que legislações de *lobby* surgissem descentralizadamente, primeiro em âmbito estadual e depois desenvolvimento de uma legislação federal. No âmbito estadual, destacam-se o primeiro estado americano a adotar legislação sobre o *lobby*, Massachusetts, em 1890 e a Pennsylvania, o último estado, aprovando a lei de divulgação para lobistas em 2007. Também cabe destacar o estado de Washington, que é frequentemente reconhecido como primeiro lugar em termos de quantidade de práticas regulamentadas nos Estados Unidos. Apesar de esforços tão antigos em outros lugares do país, origem da necessidade da legislação no estado de Washington se deu nos anos 70, quando cidadãos conscientes reuniram-se com o propósito de se ter o direito a conhecer o financiamento da atividade política do estado (e conseqüentemente das campanhas eleitorais). Esses cidadãos se organizaram na Coalizão para Governo Aberto (*Coalition for Open Government - COG*) que mobilizou quase 163 mil assinaturas em petição para aprovação de uma lei sobre *lobby*, que ocorreu em 1972. A lei entrou em vigor em 1º de janeiro de 1973. O estado reconhece o *lobby* tanto no âmbito do poder legislativo, quanto do poder executivo. No que tange a divulgação de dados, Washington também lidera o ranking. Os avanços se notam, por exemplo, no acesso público das informações dos lobistas, tais quais nome, atividade e gastos são cadastrados e divididos em 40 setores diferentes. O website da Comissão de Divulgação Pública do estado de Washington (Washington State's Public Disclosure Commission) abriga todas essas informações.

A nível federal, duas legislações se destacam: O Ato de Registro de Agentes Estrangeiros (*The Foreign Agents Registration Act*), de 1938, que buscava registrar quaisquer representações de governos ou organizações estrangeiras; e o Ato de Regulamentação Federal de *Lobby* (*The Federal Regulation of Lobbying Act*), de 1946, que considera-se a primeira lei federal geral sobre registros de *lobby*. Embora reconheça-se o esforço do ato, a lei era vista como falha. Ela determinava o registro de qualquer pessoa contratada por alguém para desempenhar o papel de lobista, sem que necessariamente o contratado exerça a atividade de forma profissional ou dedique grande parte do tempo trabalhado a isso. Outra falha é que a lei só contemplava as atividades relacionadas ao Congresso, deixando descobertas as atividades realizadas junto ao Poder Executivo, Agências Reguladoras e outras organizações governamentais.

Em 2005 uma reforma da Lei foi realizada, atualizando o conceito de lobista no Ato de Divulgação do *Lobby* (*The Lobbying Disclosure Act*)⁶. Segundo a legislação, lobista é aquele:

Que buscam influenciar o Congresso, o pessoal do Congresso e os responsáveis políticos do Poder Executivo, incluindo o presidente, altos funcionários da Casa Branca, secretários do Gabinete e seus deputados e administradores de agências independentes e seus assistentes⁷. (CHARI et al, 2010: 22)

O registro se dá por formulário, com perguntas detalhadas sobre o lobista e o cliente ou empregador, sobre os interesses políticos que serão objeto da atividade de *lobby*. A cada seis meses uma atualização é feita por meio da apresentação de relatórios com dados sobre interesses políticos discutidos, trabalho realizado junto aos entes públicos, sob pena de suspensão do registro por cinco anos caso não apresente. Paralelo ao movimento, em 2006 a Casa dos Representantes aprovou lei para emendar o Ato de 2005 (*The Lobbying Disclosure Act*), exigindo dos lobistas a divulgação de: contribuições para candidatos federais, comitês de ação política e comitês de partidos políticos; o montante e a data de qualquer presente estipulado do limite cumulativo estabelecido; e a data, o destinatário e o montante dos fundos destinados a contribuir para (ou em nome de) uma entidade designada para um membro ou estabelecida, financiada, mantida ou controlada por um membro.

⁶ Disponível em: < http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html> Acesso em 20/03/2017.

⁷ tradução livre de: “who seek to influence Congress, congressional staff, and policymaking officials of the executive branch including the president, top White House officials, Cabinet secretaries and their deputies, and independent agency administrators and their assistants”.

Com 50 estados confederados e todos com legislações próprias, além de legislação federal, a diversidade de regulamentos sobre a prática do *lobby* nos Estados Unidos é considerável. Dentre tantas diferenças, quatro pontos convergentes nas diversas legislações estaduais se destacam: regulamentação de registro, onde se define o que é *lobby* e quem pode ser lobista; a obrigatoriedade de se divulgar periodicamente os gastos e ganhos da atividade de lobistas e/ou dos interessados que os contrata; a quarentena em caso de ex-atores políticos se engajarem no setor privado para a prática de *lobby*. Também fica claro a partir das legislações estaduais e federal o que é permitido se fazer quando se trata de *lobby*, como por exemplo dar presentes, viagens, refeições, e qualquer outro meio de vantagem.

1.2.2 - O Canadá

A regulamentação do *lobby* no Canadá avançou primariamente em 1989, por meio do Ato de Registro de Lobistas (*Lobbyist Registration Act*), que tinha como objetivo promover a transparência e a abertura do processo político. O ato buscava registrar compulsoriamente todos os atores que realizavam defesa de interesses junto a atores governamentais, em nível nacional, em um banco de registros nacional. Esse ato foi emendado em 1995 a fim de se reforçar as informações fornecidas no registro.

Em 2003 outra emenda ao ato foi aprovada, entrando em vigor em 2005. Desta vez, a parás na definição de *lobby* foram feitas e lacunas sobre o trabalho do lobista foram preenchidas. Talvez a mudança mais significativa tenha ocorrido em 2008, quando o ato foi rebatizado para *Lobbying Act*⁸, e trouxe novas obrigações e sanções mais pesadas aos lobistas.

Importante destacar que todas essas mudanças foram feitas a partir de sugestões de diferentes partidos, transpassando um aspecto ideológico. O foco principal de uma legislação canadense é o registro. Para Chari et al (2010) a principal razão para o registro está na crença de que sendo o *lobby* uma forma de participação legítima no processo político, dados abertos trazem maior transparência e abrem o processo democrático a uma maior participação dos cidadãos canadenses. Segundo o autor, se cidadãos, grupos de *lobby* e funcionários públicos souberem quem está promovendo e o que está sendo promovido por meio de *lobby* terão a verdadeira noção de quem está tentando influenciar as políticas públicas. Cidadãos serão

⁸ Disponível em: < https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html > Acesso em 20/03/2017.

beneficiados a partir do momento que ganharem visão dos grupos privados que estão defendendo seus interesses. Políticos se beneficiarão por legitimarem suas decisões e estarão mais seguros das leis que formulam. Até as empresas de *lobby* se beneficiarão, uma vez que poderão saber em que seus competidores estão trabalhando.

Os canadenses, através do Ato de Registro de Lobista de 1989, definiram lobista como um indivíduo que busca, em troca de remuneração recebida de outrem ou de organização (Chari et al, 2010:38): 1. entrar em contato com um órgão público a fim de se influenciar qualquer proposta legislativa; 2. apresentar, trabalhar na aprovação, defender ou apresentar emendas a qualquer projeto de lei; 3. apresentar emendas a qualquer programa político; 4. pedido concessão de contribuições ou benefícios financeiros; 4. agendar reuniões entre funcionário público e qualquer outra pessoa. Para os autores, os profissionais devem se registrar em duas frentes, em termos de função e estrutura. Primeiro, em termos de função, o lobista é aquele que procura influenciar qualquer detentor de cargos públicos com o objetivo de afetar os resultados finais do governo. Em segundo lugar, tomando toda a legislação canadense em conjunto, as leis diferenciam entre os tipos de estruturas organizacionais às quais os lobistas pertencem: há aqueles que façam *lobby* em nome de seus clientes e aqueles que agem em nome de seus empregadores.

Os registros são realizados por meio eletrônico, via internet, e em regra é realizado gratuitamente (algumas exceções são encontradas em estados específicos, mas não se verifica um grande impacto quando se olha para o país como um todo). Por estar hospedado em página eletrônica, os registros dos lobistas estão disponíveis para consulta dos cidadãos, a qualquer tempo. O modelo é mais abrangente, uma vez que oferece um código de conduta único, além de vincular indivíduos e associações da mesma forma.

1.2.3 – O Parlamento Europeu (União Europeia)

A centralização dos esforços para um registro de lobistas para atuarem no Parlamento europeu baseou-se na percepção de práticas menos transparentes ocorridas no âmbito da casa legislativa ao longo das décadas de 1980 e 1990. Segundo registros do próprio Parlamento Europeu, havia "acusações de que algum membro dos assistentes do parlamento europeu poderia ter sido pago por grupos de interesses e que alguns deputados europeus poderiam

mesmo ter atuado como representantes dos interesses"⁹ (Chari et al, 2010:51). Como consequência, no início da década de 1990 debates foram realizados a fim de se estabelecer padrões mínimo para resolver a situação, movimento liderado por Marc Galle, *chairman* do Comitê de Regras e Procedimentos. No entanto, não foram realizados muitos progressos no período, considerando as eleições vindouras do Parlamento Europeu em 1994 além da incapacidade do Parlamento Europeu de concordar claramente com o que se entendia por *lobby* e por lobistas.

A Comissão Europeia, visando a comunicação continua com a população fora das instituições da União Europeia, em complementação com os diálogos inaugurados em 1992, resolveu adotar regulamentos que estabelecem regras básicas para os grupos que buscam participar do processo legislativo da Comissão. O mais recente, de 2007, define o *lobby* como atividade realizada com objetivo de influenciar, além da formulação de políticas para a União Europeia, os próprios processos de tomadas de decisão sobre elas.¹⁰

Os cadastros dos lobistas terão duração de um ano e dão livre acesso ao Parlamento Europeu, em número limitado. O registro só é válido para ingressar no prédio do Parlamento, ficando as relações constituídas fora dele desreguladas, portanto. Outra característica do regulamento é a obrigatoriedade de se registrar no website do Parlamento Europeu dos nomes dos lobistas, embora outros dados não sejam publicados, tais como a natureza do trabalho, os interesses que defende e em quais Comitês atua. Além do registro, o lobista deve respeitar um código de conduta com padrões mínimos a serem seguidos a fim de se evitar sanções.

1.2.4 A Alemanha

O caso alemão chama a atenção por trazer um interessante modelo, diferente dos anteriormente descritos. A orientação alemã da regulamentação se baseia em dois lados: de um há uma série de regulamentos que buscam definir códigos de conduta para funcionários

⁹ Tradução livre.

¹⁰ Documentos do Parlamento Europeu disponíveis em:
<http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf>
<http://ec.europa.eu/archives/civil_society/interest_groups/>. Acesso em 14/03/2017

públicos, membros do gabinete e do parlamento. Essas regras, segundo Chari et al (2010) são relativamente rígidas no que tange à prevenção de ações de corrupção. Por outro lado, duas associações nacionais que organizam lobistas e profissionais de relações governamentais implementaram códigos de conduta próprios e voluntários. Tanto a Associação Alemã de Consultores Políticos (*Deutsche Gesellschaft für Politikberatung*)¹¹ como a Sociedade Alemã de Relações Públicas (*Deutsche Public Relations Gesellschaft*)¹² afirmam que o *lobby* é uma parte importante da interação entre o governo e a sociedade e, nesse contexto, o *lobby* deve ser transparente e aberto. As associações também defendem que todos os membros assinem e assumam tais códigos de conduta. Embora Não sejam exigidas informações de cunho financeiro, grupos de interesse devem fornecer algumas informações básicas ao registrar. O registro é realizado anualmente e publicado no Diário Oficial Federal Alemão (*Bundesgesetzblatt*).

Os lobistas não podem ser ouvidos, em princípio, nos Comitês parlamentares, a menos que estejam registrados. Às instituições não cadastradas só é franqueada a palavra por meio de convite oficial do parlamento para apresentação de informações. Essa é uma forma de garantir a participação popular. Os alemães acreditam que quando um projeto de Lei está em discussão, as organizações e grupos de interesse que diretamente serão afetados por uma nova norma deverão ser chamados a discutir e trocar informações e opiniões acerca do tema. Aqueles que são registrados podem se manifestar a qualquer momento durante o processo legislativo, enquanto que aqueles sem registro devem aguardar convite para falar. Dessa forma, acredita-se em um sistema aberto e transparente de participação. Por outro lado, a crítica de Chari et al (2010) também aponta para a falta de controle daquelas organizações que não são cadastradas, mas que são levadas a praticar a atividade de *lobby* quando são convidadas a falar sobre determinado assunto. A mesma conduta ocorre em âmbito estadual.

Quadro I: Resumo comparativo do lobby regulamentado nos EUA, Canadá, União Europeia e Alemanha.

11 <http://www.degepol.de/documentation-eng/>

12 <http://dprg-online.de/>

| | EUA | CANADÁ | UNIÃO EUROPEIA | ALEMANHA |
|------------|---|--|--|--|
| Definições | Lobby é toda atividade desenvolvida no sentido da comunicação entre público e privado com vistas à sugestão, elaboração, alteração, administração ou execução de normas legais e infra-legais. O lobista compreende indivíduos ou empresas que mediante remuneração exercem a atividade comunicativa descrita acima, de forma constante ou mesmo aqueles que exercem a atividade por mais de 20% do tempo individual de trabalho. | Lobby é o relacionamento entre setor público e privado com o objetivo de criar, influenciar, alterar leis ou normas. Divisão entre lobista consultor, aquele é contratado para realizar o contato com o interlocutor do setor público em nome de um cliente, e os in-house lobbyist, lobista que trabalha para organizações sem fins lucrativos, em troca de remuneração. | Lobby é qualquer atividade que influencie as decisões do Parlamento Europeu. O lobista pode ser qualquer indivíduo, organização ou empregado que exerça influência na casa legislativa Europeia. | Não há definição clara do que seja o <i>lobby</i> e o papel do lobista. |
| Legislação | Federal e estadual (50 estados). | Federal e legislações descentralizadas em algumas províncias. | Legislação exclusivamente voltada para atuação no Parlamento Europeu. | Não há legislação de <i>lobby</i> , mas regulamentos voltados para as condutas dos agentes públicos. |
| Registro | O registro é realizado de forma on-line, diretamente no Senado ou na Câmara. As empresas com empregados que realizam o <i>lobby</i> devem se registrar, além do funcionário. Os escritórios de <i>lobby</i> devem registrar cada cliente interessado em atuar junto aos poderes públicos, ainda que de forma indireta. | O registro é realizado diretamente no <i>Office of the Commissioner of Lobbying</i> e é obrigatório apenas para lobistas remunerados pelo trabalho. Aqueles que o realizam de forma voluntária ou apenas transmite comunicações aos agentes públicos não precisam ser registrados. | O registro é voluntário, chamado <i>Transparency Register</i> , realizado e mantido pela Secretaria Mista do Registro de Transparência, órgão composto por membros do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia. | O registro é feito de forma voluntária em uma das duas associações de <i>lobby</i> , anualmente e publicados no Diário Oficial Federal Alemão. |
| Relatórios | Obrigatória a apresentação de relatórios trimestrais de atividades. Os escritórios de <i>lobby</i> devem apresentar um relatório para cada cliente. Os relatórios devem conter, em linhas gerais, informações de contato, descrição da atividade do lobista e do cliente além da estimativa de gasto com a atividade de <i>lobby</i> . A cada 6 meses deve-se informar sobre contribuições à candidaturas federais. | Os relatórios são apresentados semestralmente, com dados sobre quem realiza o <i>lobby</i> , quem são os representados, descrição dos assuntos tratados pelos lobistas, recursos governamentais recebidos, identificação dos interlocutores e detalhes sobre a comunicação entre as partes. | No registro são fornecidos dados gerais de identidade do lobista/instituição que realiza o <i>lobby</i> , interesses gerais em termos políticos, organização e dados de contatos. | Não sejam exigidas informações de cunho financeiro, grupos de interesse devem fornecer algumas informações básicas ao registrar. |

Fonte: documentos oficiais disponibilizados nos sites citados nas notas 6, 8, 10, 11 e 12.

Dentre as experiências internacionais, são identificados, pelo menos, dois motivos para explicar a alta regulamentação: i. A histórica importância da participação de grupos de interesse no processo de tomada de decisão, sobretudo influenciado por um modelo de sociedade com alto grau de pluralismo e competição por influência política; ii. Os escândalos envolvendo políticos e o setor privado, muitas vezes mostrando como vantagens são trocadas por decisões políticas. Na Alemanha, entretanto, um modelo corporativista resguardado em negociação tripartite (capital, trabalho e governo) organiza a representação de interesses, dispensa uma legislação focada em registro e valoriza o trabalho de entes privados de controle da atividade.

Apesar de grandes diferenças em termos de desenvolvimento nacional, nível de renda média da população e educação, a riqueza de detalhes dos modelos internacionais vem movimentando a discussão brasileira sobre o tema, de forma comparada com os países relacionados. Observa-se que as democracias maduras os desafios parecem diferentes daqueles gerados pelos tipos de interesse que se organizam para fazer *lobby* em países em desenvolvimento. Em democracias ainda não consolidadas os interesses que deveriam acessar o processo decisório a fim de influenciá-lo não são estimulados ou mesmo alijados, como no caso brasileiro, que será visto a seguir.

2. O LOBBY NO BRASIL

Este capítulo será dedicado a analisar a atividade de *lobby* no Brasil. Para isso, além da previsão legal/constitucional para legislação sobre a atividade, analisar-se-á propostas em tramitação no Congresso Nacional, seu público alvo e o escopo a ser atingido. Para tal, o

trabalho observará apenas projetos federais ativos, não considerando, portanto, aqueles que de alguma forma não se encontram em tramitação no Congresso Nacional.

Ao fim do capítulo, será possível compreender, em conjunto com os conceitos básicos inerentes à atividade do *lobby*, como essa atividade vem sendo praticada no Brasil, se há proposta de regulamentação adequada e qual é a percepção de lobistas profissionais sobre o assunto.

2.1. Previsão legal

O *lobby* no Brasil por vezes é estigmatizado e tratado como algo à margem do ordenamento jurídico, confundido com corrupção e tráfico de influência. Para pensar o assunto, é necessário antes, refletir sobre sua previsão constitucional, e a partir dela, sobre os grupos de interesse, como são formados e o seu papel social.

A Constituição Federal de 1988 assegura, logo no seu preâmbulo, o exercício dos direitos dos cidadãos, o Estado democrático, a liberdade e o comprometimento com a solução pacífica das controvérsias. Apesar de o Supremo Tribunal Federal expressar a tese da irrelevância jurídica para o dispositivo constitucional, ao mesmo tempo em que destaca a importância política do texto, se reconhece a ideologia do constituinte que serve de vetor interpretativo de todo o texto constitucional.

Ainda na Carta Magna, são identificados pontos que asseguram a participação da sociedade no processo de condução das políticas do País. O artigo 1º garante o pluralismo político, que possibilita e garante a existência de várias ideias e opiniões convivendo respeitosamente no mesmo espaço. O artigo 5º, que versa sobre os direitos e garantias do cidadão, salvaguarda o direito de petição a qualquer cidadão e o acesso a certidões essenciais ao exercício da cidadania no inciso XXXIV. O inciso LXXIII garante a participação da sociedade por meio de ação popular, que pode ser utilizada para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural. Dessa forma, a Constituição dá ao cidadão o direito e o dever de vigia, forma de pressão por políticas públicas adequadas.

Com relação aos direitos políticos, o texto constitucional permite, nos artigos 14, 15 e 16, que o cidadão vote e seja votado, desde que cumpridos requisitos mínimos. Essa é a participação popular direta, com intervenção própria do cidadão no poder público. Além disso,

outros dispositivos asseguram outras formas de participação: O artigo 31 §3º possibilita que os cidadãos dos municípios analisem as contas e o trabalho do gestor público. No artigo 37 §3º traz formas de participação do usuário na administração pública. O Artigo 61 garante a iniciativa popular para formulação de leis ordinárias e complementares que tramitarão no Congresso Nacional. Ainda, o artigo 74 §2º possibilita a denúncia de qualquer cidadão ao TCU, entre outros.

Antes do advento da Carta Constitucional de 1988, o espaço para discussão sobre interesses sociais, pleno exercício da democracia e direitos difusos, era limitado. Sabe-se que durante o regime militar o acesso ao poder público para defesa de interesses se limitava àqueles que detinham algum contato direto com o alto comando. O processo constituinte abriu as portas do Congresso Nacional para questões sociais que acabou por culminar em uma Constituição Cidadã. Essa abertura pode ser verificada no discurso de promulgação constitucional, proferido por Ulysses Guimarães em 1988, logo no primeiro parágrafo:

Dois de fevereiro de 1987. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. São palavras constantes do discurso de posse como presidente da Assembleia Nacional Constituinte.¹³

Tendo em vista que a participação popular é direito constitucional, e que no ordenamento jurídico brasileiro qualquer prática é possível realizar, desde que não seja proibido por lei, pode-se inferir que a prática do *lobby* é lícita no Brasil e vem se tornando cada vez mais essencial à defesa de interesses dos cidadãos que buscam consolidar uma sociedade democrática baseada na soberania popular.

Ao voltar o texto constitucional, cabe destacar, ainda, o artigo 22 inciso XVI, que legitima o poder público federal a instituir uma lei que regulamente a profissão do lobista. A partir desse aspecto, passemos à análise dos projetos de lei que pretendem legalizar a matéria.

Apesar de não tratarem diretamente sobre *lobby*, estão disponíveis alguns diplomas legais contendo previsões de alguns comportamentos que afetam a relação entre o público privado. Destacam-se os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e

¹³ Discurso proferido por Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html).

do Senado Federal (Resolução CD 47 de 2013 e Resolução SF 20 de 1993), O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, a Lei do Colarinho Branco (Lei nº 7.492/1986) e a mais recente Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013). Todos esses dispositivos visam ordenar as ações e coibir ilícitos que possam ser praticados por servidores e agentes públicos. Ao estimular o debate sobre a regulamentação do *lobby* se incentiva a busca por normatização de condutas de agentes privados, ao tentar se implementar cadastros e se exigir prestações de contas constantes, por exemplo, como será visto a seguir.

2.2 – Esforços legislativos no Brasil

Em virtude da constante confusão entre *lobby* e corrupção, no Brasil, entre 1984 e 2015¹⁴ foram apresentadas cerca de oito propostas¹⁵ para regulamentar a matéria. A discussão sobre o benefício da regulamentação da atividade não é nova. As iniciativas não se limitam a apenas uma vertente ideológica partidária, mas há iniciativas parlamentares desde partidos mais liberais, como é o caso do projeto do ex-senador Marco Maciel do Partido da Frente Liberal (PFL), até partidos de extrema esquerda, como iniciativa da ex-deputada Vanessa Grazziotin do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). A diversidade de propostas que visam garantir a participação popular e seus autores pode ser conferida no quadro 1 deste trabalho. A análise mais profunda, entretanto, se dará sobre as proposições em tramitação, uma vez que estas possuem real probabilidade de ingresso no ordenamento jurídico brasileiro.

Quadro 2- Propostas para regulamentação da atividade de *lobby* apresentadas no Congresso Nacional entre 1984 e 2015

| Número, ano e autoria | Ementa | Situação em 31/12/2015 |
|-----------------------|--------|------------------------|
|-----------------------|--------|------------------------|

¹⁴ O corte temporal levou em consideração apenas propostas em tramitação entre 21 de março de 1984, data da apresentação da primeira proposta de regulamentação do *lobby* no Brasil e 31 de dezembro de 2015, término da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Por ser dinâmico o processo legislativo, optou-se por não considerar propostas dos dois últimos anos (2016 e 2017).

¹⁵ Apesar da diversidade de tipos proposições legislativas possíveis de se tramitar no Congresso Nacional, este trabalho limitou-se àquelas que podem resultar em nova legislação. Os projetos que visam normas infra legais, como é o caso dos Projetos de Resolução que alteram os regimentos internos da Câmara e do Senado não foram considerados, por terem eficácia limitada apenas ao âmbito do Poder Legislativo.

| | | |
|--|---|--|
| PLS 25/1984 do Senador Marco Maciel (PFL) | Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que específica e dá outras providências. | Arquivado. |
| PLS 203/1989 do Senador Marco Maciel (PFL) | Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que específica e dá outras providências. | Foi aprovado no Senado e encaminhado à Câmara sob número PL 6.132/1990, onde foi declarado inconstitucional e arquivado em 09/02/2007. |
| PL 6.928/2002 ¹⁶ da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB) | Cria o Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do Art. 14 da Constituição Federal. | Em 2014 passou a tramitar em conjunto com o PL 7.005/2013, Encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, aguardando deliberação. |
| PL 1.713/2003 do Deputado Geraldo Resende (PPS) | Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. | Rejeitado e arquivado em 16/05/2005. |
| PL 5.470/2005 do Deputado Carlos Zarattini (PT) | 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. | Projeto devolvido ao autor em 02/08/2005. |
| PL 1.202/2007 do Deputado Carlos Zarattini (PT) | 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. | Tramita na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara. |
| PLS 336/2015 do Senador Walter Pinheiro (sem partido) | Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. | Tramita na Comissão e Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal. |
| PL 1.961/2015 do Deputado Rogério Rosso (PSD) | Disciplina a atividade a atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências. | Tramita em conjunto com o PL 1.202/2007. |

Fonte: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

¹⁶ O PL 6928/2002, da então deputada Vanessa Grazziotin, foi apensado ao PL 7.005/2013, que tem o escopo de participação popular voltado para atos de plebiscito, referendo e iniciativa popular para apresentação de proposições legislativas. Ao tramitar em conjunto, perdeu o foco do credenciamento e regulamentação do acesso de grupos de pressão e passou a tratar apenas dos temas acima citados. Por esse motivo dispensa aprofundamento neste trabalho.

O trabalho se aterá apenas aos projetos em tramitação, quer seja, PL 1.202/2007 do deputado Carlos Zarattini, PLS 336/2015 do Senador Walter Pinheiro, e PL 1961/2015 do deputado Rogério Rosso.

No Senado, em junho de 2015, foi apresentado, pelo Senador Walter Pinheiro, o PLS 336/2015, que, de início, indica que a atividade de *lobby* deve ser exercida com base nos princípios da administração pública da legalidade, moralidade e probidade administrativa. Ademais, classifica como lobista o indivíduo autônomo; o empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de representação de interesses; a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de defesa de interesses e os agentes públicos representantes de órgãos públicos. Conceitua, tal qual o deputado Zarattini, a decisão administrativa, em rol taxativo, como forma de impor limites à atuação do lobista. Impôs a obrigatoriedade de cadastramento, junto a órgãos ou entidades responsáveis pelo controle da atuação, de modo genérico, sem direcionar o órgão competente. A obrigatoriedade de prestação de contas de gastos envolvidos com a atuação do agente lobista, de relatórios de atividades e de quarentena também aparecem na proposta. Estes disponibilizados na internet para consulta ampla dos cidadãos. As penalidade previstas para quem descumprir ou agir com má fé compreende o cancelamento do cadastro e multa, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal dos atos.

Também em junho de 2015 os deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar apresentaram o PL 1.961 que versa sobre a atuação de pessoas e grupos de pressão no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo. Há semelhanças com as demais propostas no que tange a definição de lobista, quarentena, a disponibilização de informações na internet (prestação de contas e relatório de atividades), penas de cassação do credenciamento e multa. Inovações foram trazidas como a criação de Conselho Federal da atividade e suas respectivas Seccionais nos Estados, constituídos por ato do poder Executivo, na forma de autarquia que disciplinará a atividade do *lobby*. Os deputados se preocuparam, também, em proibir a atuação de pessoas que tenham sido condenadas, mediante sentença transitada em julgado, por crimes de corrupção ou improbidade administrativa, porquanto os efeitos da condenação durarem. Ressalta-se que este PL encontra-se apensado ao PL 1.202/2007 e, por tramitarem em conjunto, receberam um único parecer que convergirá os interesses em um único projeto substitutivo, que poderá vir a se tornar uma Lei Federal que regulamenta a atividade de *lobby* no país.

O PL 1.202/2007 foi apresentado em maio de 2007, em meio ao escândalo do esquema de corrupção envolvendo parlamentares que compunham a base aliada do governo, que recebiam do Partido dos Trabalhadores recursos para apoiarem votações no Congresso Nacional. O esquema do “mensalão” atingiu a classe política de tal modo, que o deputado Zarattini apresentou a proposta a fim de estabelecer critérios para moralizar e dar transparência à prática do *lobby* no âmbito dos poderes três poderes. O projeto original procurou trazer, logo nos primeiros artigos, conceitos importantes para a legislação, tais como decisão administrativa (toda e qualquer deliberação de agente público que envolva decisões de cunho administrativo-financeiro-contábil), entidade representativa (qualquer pessoa jurídica constituída em decorrência de interesse em decisão administrativa), recompensa (bem ou quantia recebida de entidade representativa ou de alguém atuando em seu nome) e presentes (bem, serviço ou vantagem, independente do valor, recebida de entidade representativa ou de alguém atuando em seu nome). O deputado classificou como lobista o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não governamental de qualquer natureza. Abriu a aplicação da lei para representantes de órgãos públicos que atuam influenciando outros órgãos públicos. Também incluiu como passível de influência do lobista, além o agente público, seu cônjuge ou companheiro e parentes de até segundo grau. Em termos de fiscalização, o deputado propõe que caberá à Controladoria Geral da União o ônus de credenciar, no âmbito do Poder Executivo, os profissionais. Trouxe a obrigatoriedade de curso de formação para lobistas, além da previsão de quarentena de ex-agentes políticos que queiram atuar como tal. O Tribunal de Contas da União seria, na proposta inicial, o responsável por avaliar a declaração discriminando as atividades do profissional detalhadamente, além dos gastos realizados relativos à atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal. As sanções previstas incluem multa e cassação do registro, que não excluem a possibilidade de sanções previstas em outros dispositivos legais, tais como Código Penal, Lei de improbidade, entre outros.

O PL 1202/2007 hoje é o que detém tramitação em estágio mais avançado no Congresso Nacional. Esforços entre 2016 e 2017, novamente em meio a escândalos de corrupção, esquentaram o debate e a relatora do projeto, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), filha do ex-Dop. Roberto Jefferson, figura central em escândalo anterior de corrupção, fez dele quase bandeira principal de promoção política. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, no exercício da democracia, realizou audiência pública em que se ouviu representantes do governo, da academia e da Associação Brasileira de Relações Institucionais

e Governamentais (ABRIG). A deputada apresentou parecer com substitutivo ao Projeto de Lei, aprovado na última Comissão de mérito em 07 de dezembro de 2016 (Anexo I), quando foi encaminhado ao Plenário da Câmara dos Deputados onde aguarda deliberação. No substitutivo, a relatora propõe uma nova denominação para a atividade, quer seja “atividade de representação de interesse”. A definição da atividade consiste naquela exercida

por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições, órgãos públicos, em processos de decisão política em que não exerça o poder de decisão, em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política.” (Artigo 1º do substitutivo da Dep. Cristiane Brasil aprovado em 07/12/2016 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados)¹⁷

O texto encaminhado para o Plenário da Câmara ainda menciona a quem a lei não se aplica (relações comerciais entre público e privado que visam à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado; procedimentos judiciais ou administrativos diversos da sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica). O texto conceituou, de forma objetiva e clara, processo de decisão política, relações governamentais, grupo de pressão, representação de interesses e tomador de decisões. Também deixou claro o que não será considerado como prática de representação de interesse:

Art. 4º Não será considerada representação de interesse para os fins do dispostos nesta Lei:

I – o exercício eventual do direito de petição no curso de processo de decisão política, em nome próprio e sem remuneração;

II – o acompanhamento de sessões públicas, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política, como exercício de cidadania e sem a finalidade de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;

III – o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que a pessoa convidada não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;

IV – o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

V – a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

17 Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495158&filename=Parecer-CCJC-30-09-2016 (acesso em 14/03/2017)

(Artigo 4º do substitutivo da Dep. Cristiane Brasil aprovado em 07/12/2016 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados).

O projeto define as práticas relacionadas ao profissional de relações governamentais, não se falando em *lobby* ou lobista, a forma de credenciamento, e garante o direito de representação de interesses em etapas da decisão política na intenção de contribuir para o equilíbrio do arcabouço jurídico brasileiro. Também versa sobre o direito de se manifestar a convite ou mediante solicitação, o direito de apresentar estudos, análises, emendas, requerimentos de redistribuição, realização ou participação em audiências públicas.

Como sanção, a lei avoca as penas previstas na Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa – além da proibição de registro perante órgãos dos Poderes Legislativos e Executivos em casos especificados no artigo 12. Por último, o projeto versa sobre regra de quarentena para **exercício de representação** de interesses.

O quadro 3, a seguir, sistematiza os principais pontos discutidos do substitutivo da Dep. Cristiane Brasil em comparação com a proposta ideal de Santos e Cunha:

Quadro 3 – Resumo do Substitutivo ao PL 1.202/2007:

| | Substitutivo PL 1202/2007 |
|------------|--|
| Definições | Relações Governamentais são a participação social nos processos de decisão política. O profissional é aquele capaz de mitigar riscos (economicos, sociais e políticos), monitorar a atividade legislativa, apresentar fatos e argumentos sobre a política pública formulada. A representação de interesses é a ostentação de posições perante tomadores de decisão ou que acompanhe os processos de decisão política. |
| Legislação | Federal |
| Registro | O registro é realizado na forma de regulamento próprio, no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo, não se falando em Judiciário. |
| Relatórios | Não são exigidos. |

Fonte: www.camara.leg.br

Como podemos observar, as iniciativas do legislativo para regulamentar a atividade do *lobby* no Brasil não são diversificadas e tratam, em sua maioria, de conceituação do agente lobista, de credenciamento e registro, da exigibilidade de prestações de contas e do controle dos atos. O substitutivo da Deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ) inovou ao conceituar como relações governamentais não apenas a representação e a defesa de interesses, mas a participação social nos curso da decisão política Um conceito mais amplo

permite que uma parcela maior da sociedade se veja como agente de relações governamentais, democratizando o acesso e tirando a errônea impressão de que a prática de *lobby* é algo imoral ou, no mínimo, reprovável.

A participação popular, garantia constitucional, pode se tornar mais eficiente e dinâmica, e o primeiro passo para isso é desvincular o *lobby* da corrupção. Como demonstrado, há previsão legal para coibir práticas ilícitas. A atividade é indispensável ao exercício pleno da cidadania, uma vez que leva variedades de interesses organizados e pleitos de segmentos sociais a agentes políticos, representantes e servidores da população, imbuídos do espírito do bem estar da coletividade.

Vistas as propostas e a evolução do debate político, passemos ao debate acadêmico sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil.

2.3 Pesquisas acadêmicas sobre a regulamentação da prática do *lobby* no Brasil

Como tratado anteriormente, há disponível um número limitado de bibliografias que analisam a necessidade de regulamentação do *lobby* em sociedades democráticas. No âmbito internacional, a pesquisa de Chari, Hogan e Murpy (2010) e as análises de Thomas (2004) se destacam e geram, até hoje, muitos adeptos mundo afora.

No Brasil, a inspiração se traduziu em textos para discussão publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) do Governo Federal. Em dois volumes (2094 e 2141), os pesquisadores Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha trabalham as possibilidades para regulamentação do *lobby* no Brasil: no primeiro um estudo comparado, aplicando-se o questionário CIP às propostas de regulamentação do *lobby* apresentadas no Congresso Nacional e no segundo, através de outro estudo empírico adaptado do modelo de Chari, Hogan e Murpy (2010), aponta as convergências e divergências para a normatização.

Antes de nos ater às pesquisas, resta necessário entender o indicador desenvolvido pelo *The Center for Public Integrity* (Centro para Integridade Pública - CIP), organização estadunidense dedicada a jornalismo investigativo e tem o objetivo de contribuir para um poder institucional com alto grau de transparência e *accountability*. O objetivo principal do placar CIP era o de mensurar o quão transparente e *accountable* o processo de defesa de interesses se dá nos 50 estados americanos, em que o *lobby* é regulamentado.

2.3.1 – Método CIP

Para mensurar as forças relativas às legislações sobre *lobby* no mundo, Chari *et al* (2010) utilizaram o método criado pelo Centro para Integridade Pública – CIP (*Center for Public Integrity*), a partir de duas medidas, encontradas na literatura americana, que buscavam auxiliar num melhor entendimento de como o *lobby* é regulamentado nos Estados Unidos.

A primeira medida no qual o CIP foi inspirado é a medida da professora Cynthia Opheim¹⁸, a respeito da severidade da regulamentação do *lobby* em 47 estados americanos. A pesquisa se propôs a examinar fatores que poderiam explicar a rigurosidade da legislação sobre *lobby* de um estado americano e sua execução. Para tal, em linhas gerais, além do profissionalismo legislativo, outras dimensões foram utilizadas para tentar a explicação, tais quais culturais, econômicas e políticas.

Opheim desenvolveu um índice composto por 22 itens, divididos em 3 tipos diferentes de requisitos para o *lobby*: 1. definições legais de um lobista (composto por 7 itens para análise e julgamento, a dimensão busca delimitar quais agentes devem ser necessariamente registrados e como se dá a divulgação dessas informações); 2. frequência e qualidade da divulgação (com oito itens, a dimensão sugere que a frequência de relatórios e a quantidade de informações podem contribuir para a qualidade da informação, seja pela periodicidade com que a informação será divulgada, seja pela especificidade dada à informação que se busca com a regulamentação). E a dimensão número 3 que trata da supervisão e cumprimento de normas e regulamentos (com sete itens, segundo a autora, o principal objetivo desta dimensão seria a indicação da gravidade das intenções do estado de alterar alguma legislação).

A segunda medida inspiradora do CIP é da professora Margaret F. Brinig¹⁹, também sobre a classificação da restrição das leis estaduais de *lobby*. De acordo com Chari *et al* “ Em vez de oferecer esquemas de codificação explícitos, o seu trabalho destaca exemplos específicos. Eles consideram a frequência com que os lobistas são obrigados a registrar um relatório, e seu esquema enfatiza a severidade das penas por violações das leis de *lobby*” (2010:100)

Um desdobramento desses métodos de análise tem sido perseguida pelo CIP. Trata-se de um sistema de ranking, criado inicialmente para avaliar a percepção dos seus atores sobre o

18 Explaining the Differences in State Lobby regulations (1991)

19 The Regulation of lobbyists (1993).

grau de transparência e *accountability* da legislação sobre *lobby* nos 50 estados americanos. Os estados são avaliados pela existência de legislação específica, baseado em um questionário com perguntas, desenvolvidas a partir na divulgação do trabalho de lobista. Perguntas realizadas em 8 áreas foram feitas a lobistas profissionais e organizações empregadoras de lobistas. As áreas temáticas foram divididas em: 1. definição de lobista; 2. registro individual; 3. divulgação de gastos individuais; 4. divulgação de gastos corporativos; 5. registro eletrônico; 6. acesso público ao registro do lobista; 7. cumprimento da Lei; 8. quarentena. No ranking de 1 a 100 pontos, quanto maior a pontuação do estado, maior será o grau da regulamentação, em termos de transparência e *accountability*. O estado americano com maior quantidade de pontos é o estado de Washington, com 87 pontos.

Chari *et al* (2010) chegaram a resultados favoráveis à regulamentação do *lobby* ao aplicar o método CIP para analisar o grau de aprovabilidade das legislações dos Estados Unidos, Canadá, União Europeia e Alemanha, entre outros. Esses países se tornaram o centro de comparação deste trabalho por se tratar dos países que frequentemente aparecem nas análises brasileiras sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil. A pesquisa dos autores se estendeu aos países em que a regulamentação se deu após os anos 2000: Lithuania, Polônia, Hungria, Taiwan e Austrália.

2.3.2. Texto para discussão nº 2094

No Texto para Discussão 2094, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os autores Manoel Leonardo dos Santos e Lucas Cunha investigam de que forma o legislador brasileiro lida com a questão da regulamentação do *lobby*, refletida a partir de duas grandes aflições que recaem sobre a classe política brasileira: as vantagens dos grupos de interesse mais poderosos no processo político e a percepção sobre condutas antiéticas e a influência desproporcional de grupos representantes de defesa de interesses. Ainda no início do texto, os autores apontam que o debate teórico sobre as iniciativas para regulamentar a matéria se fundamentam em duas grandes questões: a desvantagem dos grupos que não conseguem contratar lobistas profissionais ou ter estrutura de *lobby* própria; a alta percepção pública negativa a respeito do trabalho e da conduta dos lobistas junto a autoridades e funcionários públicos. Afirmam que os países que legislaram em favor de regras para o *lobby* o fizeram com base na transparência, ao apostarem na exposição pública e no monitoramento. Segundo Santos e Cunha:

Países que regulamentaram a atividade basearam suas legislações no sentido de apostar na exposição pública e no monitoramento da atividade de *lobby* e financiamento de campanha como forma de minimizar tanto o problema da desigualdade de acesso entre os diferentes grupos quanto o problema do comportamento desviante envolvido nas relações entre interesses privados e agentes do governo (Thomas, 2004). A justificativa para esta escolha está, portanto, na crença amplamente compartilhada de que, com a regulação, outros grupos de interesse, funcionários públicos e o públicos em geral poderão pautar suas ações baseadas na informação disponibilizada " (2015:7.)

Com relação ao debate sobre a falta de consenso para regulamentação do *lobby*, os autores descrevem os principais argumentos levantados por Chari, Hogan e Murphy (2010) e se propõem a verificá-los empiricamente no corpo das legislações propostas. Os grupos de argumentos se dividem entre os favoráveis e os não favoráveis. Quanto aos favoráveis: são construídos fundamentados na formação de uma institucionalidade política que possa promover transparência e assim gerar maior participação social e *accountability*. O segundo grupo, dos não favoráveis, são contrários à regulamentação sob o argumento de que criaria barreiras de acesso dos grupos de interesse que não possuem estrutura para fazer *lobby*, seja própria, seja através de contratação de empresas especializadas. Além disso, há aqueles que fazem parte dessa crença no *lobby* não regulamentado que defendem certo grau de confidencialidade das ações, objetivos e clientes envolvidos. Há ainda, dentro do segundo grupo, um terceiro entendimento, também manifestado de forma contrária, acredita que a regulamentação apenas onerará o erário de forma desnecessária.

Sobre as propostas acerca da regulamentação no Brasil, os autores, ao analisar cerca de quinze proposições apontam 3 aspectos que mais chamaram atenção. O primeiro diz respeito a não limitação ideológica-partidária dos projetos. Desde 1984, quando o primeiro projeto de Lei foi apresentado, até 2015, data da publicação do estudo, encontram-se iniciativas legislativas de parlamentares dos mais diversos e opostos partidos, carregados sempre da personalidade partidária de seus autores. O segundo aspecto observado diz respeito à natureza técnico-legislativa dos projetos. Dada que a participação social é previsão constitucional, mas sua forma regulamentação não, as iniciativas foram apresentadas em forma de Projetos de Lei ou Resoluções. A diferença do conteúdo também interfere na forma de apresentação. A regulamentação, no âmbito das casas legislativas, por exemplo, foi apresentada em forma de resolução, enquanto que um alcance maior almejado pelo legislador só é possível por meio de Projeto de Lei. O terceiro aspecto versa sobre a iniciativa das proposições, observada em ambas

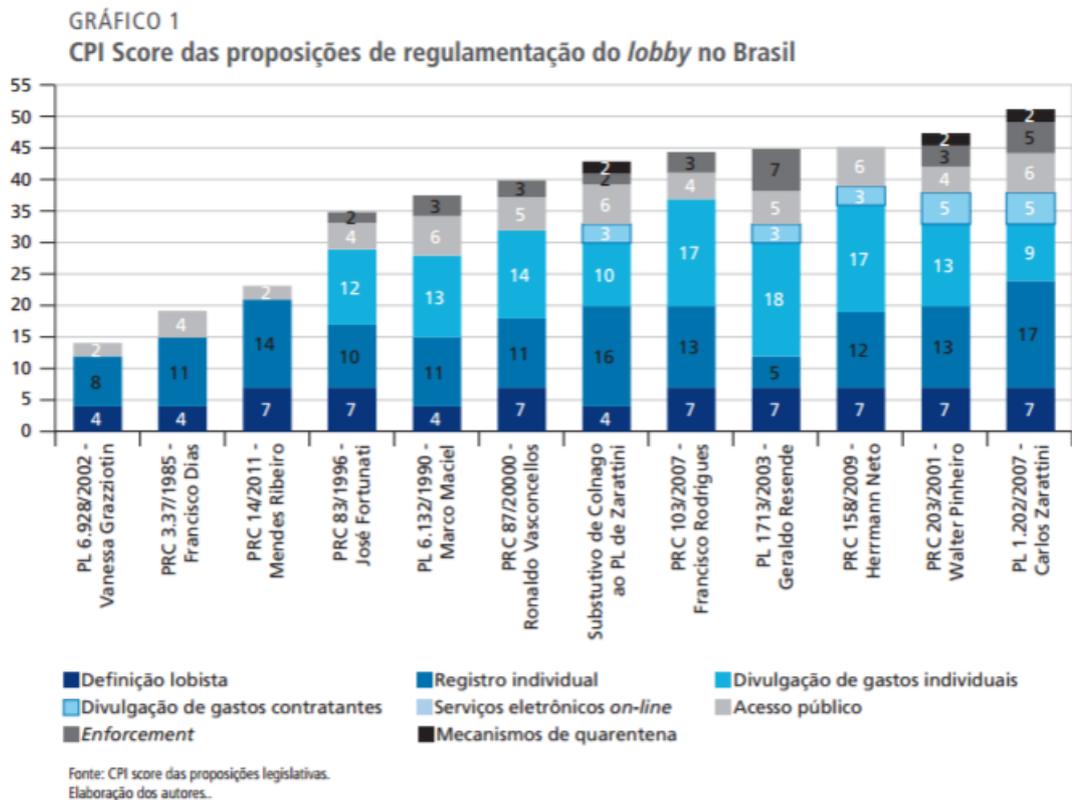
as casas do Poder Legislativo, ainda que a incidência tenha sido maior na Câmara dos Deputados.

Os autores passeiam pelas propostas apresentadas, desenhando uma linha do tempo entre apresentações e tramitações das proposições. Buscando avaliar de forma mais criteriosa a real efetividade das propostas, foi-se aplicado o método do Centro para Integridade Pública (CIP) dos Estados Unidos, excluindo-se das 48 questões originais aquelas que não se aplicam ao caso brasileiro, uma vez que dizem respeito à efetividade da norma, ainda não aprovada em nosso país. A proposta que obteve o score mais baixo, cerca de 14 foi o PL 6.928/2002, da então deputada Vanessa Grazziotin. Ao analisar a proposta, observa-se uma ousadia em querer criar o Estatuto da Democracia Participativa. O projeto se propõe a regulamentar outras formas de participação, como o plebícito e o referendo, restando apenas o capítulo IV (2 artigos) dedicados aos grupos de pressão, e portanto, ao *lobby*. Já a proposta mais robusta, que atingiu o score de 51 pontos, é o PL 1.202/2007, do Deputado Carlos Zaratini. A proposta é mais ousada, exige um amplo rol de obrigações que vão do cadastro, prestação de contas de gastos realizados por grupos de pressão até a declaração de matérias de seus interesses. Hoje, é a proposta mais debatida e a mais aguardada por aqueles favoráveis a uma regulamentação da atividade do *lobby* no país, como visto no capítulo anterior.

O panorama geral de classificações das propostas pode ser conferido no gráfico 1 do estudo, segundo as dimensões orginais do CIP, podem ser observados a seguir. No resultado chama a atenção algumas dimensões pela ausência de pontuação. A primeira delas é que não há, em nenhuma das propostas originais, o oferecimento de um sistema *on-line* de cadastro e banco de dados, hospedado por qualquer órgão que vise executar a fiscalização e o controle dos cadastrados. É de se esperar dos projetos mais antigos, como o do Dep. Francisco Dias de 1985, mas se torna questionável quando se trata de proposições mais novas, como é o caso do PRC 158 de 2009, de Dep. João Hermmann Neto.

A dimensão de acesso ao público também surpreendeu. Com o máximo atingível de 19 pontos, a maior pontuação chegou a 6,3. Isso representa que espera-se apenas 30% do esforço devido da legislação para atender a esse critério. Ora, se o *lobby* é um mecanismo de participação popular, que a partir de uma norma focada na transparência e no *accountability* gerará maior participação da sociedade no meio político, como pode uma proposta de norma contemplar de forma ineficiente tão esperado anseio e resultado? A explicação dos autores se

limitou a aspectos relacionados a localização e formato de arquivos sobre cadastros e gastos, a possibilidade de custos para o acesso das informações e a frequência de atualização das listas.



20

Estudo conclui que nenhuma das atuais propostas serviriam ao modelo brasileiro, e propuseram recomendações, na forma de proposta de projeto de lei ideal ao Brasil, o qual deveria-se perseguir. A proposta contempla os pontos de convergência do discurso dos que estão completamente favoráveis à legislação e amenizar as principais preocupações apontadas pelos que são contrários à legislação.

²⁰ Gráfico disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4374/1/td_2094.pdf> acesso em 09 de março de 2017.

Após chegar a um modelo ideal de legislação adequada ao modelo brasileiro, os autores passaram a se dedicar a um novo estudo, desta vez focados nas convergências e divergências à regulamentação, como será tratado a seguir.

2.3.3 Texto para discussão nº 2141

O Texto para discussão nº 2141, também publicado pelo IPEA traz um estudo fundamentado em dados empíricos sobre a percepção da regulamentação do *lobby* no Brasil. Os autores, Manoel Leonardo do Santos e Lucas Cunha novamente basearam seu trabalho na pesquisa aplicada por CHARI, HOGAN e MURPHY (2010), utilizando o método do CIP novamente para leitura dos resultados.

Importante destacar, antes de entrar no trabalho teórico, que a pesquisa foi aplicada a um número limitado de profissionais de *lobby*. Os pesquisadores utilizaram o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (órgão responsável por credenciar profissionais que exercerão defesa de interesses dentro da Casa Legislativa), que até o momento, é a única fonte sistemática disponível de cadastro de profissionais de relações governamentais. Embora disponível, a lista é ainda limitada. A pesquisa utilizou a lista referente ao biênio 2011-2012, quando 179 profissionais estavam cadastrados, predominantemente representantes de sindicatos, associações de âmbito nacional, órgãos de estado e de representação profissional.

Os autores atribuem esse número restrito de cadastro, em primeiro lugar, ao grau de institucionalização dos interessados. Quanto mais institucionalizado o agente, mais organizada é a representação no sistema político, incluindo-se o cadastro junto ao órgão público. Em segundo lugar, atribui-se o cadastro aos interesses do cadastrado. Segundo os autores, quanto mais difuso o interesse defendido, menor será o recurso e a estratégia para atuação e conseqüentemente a falta de cadastro. Dos 179 profissionais cadastrados convidados a participar da pesquisa, 65 responderam.

A pergunta que mais sofreu convergência na pesquisa se relaciona a necessidade da regulamentação do *lobby*. Quando perguntados “o (a) Sr. (a) concorda ou discorda com a afirmação de que a atividade de *lobby* precisa ser regulamentada no Brasil”, concordaram plenamente 58,5% dos entrevistados e concordaram mais que discordaram outros 21,5%. 6,2% se colocaram contrários à iniciativa e 7% dos respondentes se mantiveram indiferente.

De acordo com os autores, há duas opiniões que mais se destacam dentro do universo de percepções sobre a necessidade de regulamentação da prática de *lobby* em uma sociedade democrática. As consequências perseguidas em uma legislação se tornaram dados empíricos, partir dessas opiniões, e passaram a ser considerados nas perguntas do questionário.

O primeiro conjunto de opiniões convergentes à aprovação de uma legislação de *lobby* é fundamentada em preceitos que promova mais transparência e *accountability* no processo legislativo. Os profissionais e entusiastas que defendem essa opinião apostam em uma institucionalidade política, em que regras claras de cadastro e prestação de contas levam a uma cobrança da sociedade e consequentemente maior participação no debate.

As consequências positivas, no âmbito do estudo foram traduzidas em 4 frases para análise dos questionados, transcritas a seguir, acompanhadas dos resultados²¹:

1. “Ao tornar as ações dos grupos de interesse e dos políticos mais claras, permitirá maior transparência do processo decisório.”

Essa afirmação ganhou grande destaque no resultado. Cerca de 75,4 % dos entrevistados concordam, total ou parcialmente, com o que dispõe o enunciado.

2. “Pode deixar o eleitor e a sociedade mais bem informados sobre os interesses envolvidos nas decisões políticas permitindo maior *accountability*.”

A respeito do *accountability* eleitoral, 72,3% dos entrevistados acreditam que um dos benefícios de uma lei seria o aumento da garantia de *accountability*.

3. “Vai diminuir o risco das ações de *lobby* assumirem a forma degenerada de corrupção e tráfico de influência”.

Embora a literatura não traga relação direta entre a regulamentação e a diminuição da corrupção, muitos atores pro-regulamentação associam que uma legislação forçará a diminuição de práticas indesejadas e escusas. 75% dos respondentes concordaram com a afirmativa, 7,7% discordaram, apenas 6,2% se mostraram indiferentes, e cerca de 10% dos entrevistados não souberam/não responderam.

21 As sentenças foram retiradas da pesquisa, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26459&Itemid=383>. Acesso em 20/03/2017.

4. “Aumenta a informação para todos os grupos, evitando o domínio de interesses específicos e setores mais poderosos.”

A literatura especializada, como visto anteriormente, defende que o real papel da regulamentação da atividade de *lobby* é o de sensibilizar os cidadãos e a sociedade como um todo para o que realmente está por trás de cada decisão tomada no parlamento, de quem são os interesses e quem são os agentes envolvidos no processo político. Esse aspecto é o que obteve o menor índice de concordância entre os aspectos positivos, cerca de 63% e o maior índice de discordância (16,9%).

Vemos, na análise dos aspectos positivos, que os atores entrevistados acreditam que uma nova legislação regulamentadora gerará maior transparência e *accountability*. Por outro lado, opiniões divergentes trazem preocupações quanto a efeitos negativos que uma lei sobre *lobby* pode gerar ao sistema político, como a predominância de grupos mais preparados institucional e financeiramente para fazer o *lobby*, em detrimento de outros menos organizados, o custo-benefício de se manter uma estrutura de cadastro e fiscalização das ações.

Se por um lado, na pesquisa, as consequências positivas obtiveram um alto grau de convergência, de outro, as 04 sentenças relativas aos aspectos negativos apresentaram alto grau de discordância, como transcrito a seguir, acompanhado, novamente, dos resultados²²:

5. “Gera a percepção de que só é possível participar por meio de grupos formalmente constituídos, criando barreiras à entrada para novos grupos menos organizados.”

Cerca de 56,9% dos participantes responderam que discordam, total ou parcialmente, com possíveis limitações à participação de grupos menos organizados e dotados de menor poder no caso de uma legislação para a atividade de *lobby*. Cabe destacar que, dentre as consequências negativas, esta foi a que obteve maior grau de concordância, cerca de 23,1% dos entrevistados.

6. “A regulamentação fortalece os grupos mais poderosos, transformando o Parlamento em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação.”

22 Idem 22.

O questionamento levou a um grau de discordância de 55,4%, o menor da categoria de perguntas.

7. “A atividade deve ser autorregulamentada, pois a regulação por lei fere a liberdade de expressão e de associação.”

Sobre a autorregulação, 58,4% dos respondentes se disseram contrários à ideia e;

8. “O custo-benefício para o Estado não compensa: altos custos com fiscalização e pouco resultado em termos políticos.”

Com o grau mais alto de discordância, a questão obteve 67,7% de respostas discordantes, total ou parcialmente.

Santos e Cunha chegaram à conclusão, então, que os respondentes da pesquisa tendem a concordar com os possíveis efeitos positivos da regulamentação e discordar dos possíveis efeitos negativos a ser gerados com a regulamentação do *lobby* no Brasil. Para eles, embora haja convergência dos atores no interesse em se regulamentar a atividade, a forma como deve ser feita ainda gera divergências.

A pesquisa acaba por revelar uma tendência convergente dos respondentes à regulamentação da atividade do *lobby* no Brasil. Há um desvio que pode ser identificado e ser analisado, a partir de um olhar mais atento ao público-alvo da pesquisa. Foi utilizado o cadastro da primeira secretaria da Câmara dos Deputados como base de dados do público alvo. Havia apenas 179 registrados. Destes 66 representam servidores de outros órgãos públicos que acompanham matérias legislativas de interesse de seu órgão. , apenas 65 responderam o questionário. As instituições financeiras e grandes corporações representam 7,8% do total, restando às representações sindicais e associações livres o maior número de representates cadastrados.²³ Há um número significativo, portanto, de atores interessados na regulamentação da atividade por se tratarem de atores que representam entidades cujo grau de institucionalização é muito alto.

Além do mais, levando-se em consideração que a Associação Brasileira de Relações Governamentais e Institucionais (ABRIG) possui 189 associados²⁴ o Instituto de Relações

²³ Tabela 1 do Texto para discussão número 2141 publicado pelo IPEA, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26459&Itemid=383>. Acesso em 20/03/2017.

²⁴ Dados disponíveis em: <<http://abrig.org.br/associados/>> Acesso em 30/03/2017.

Governamentais (iRelGov) possui cerca de 90 associados²⁵, 65 respondentes somam pouco mais de 20% dos profissionais que voluntariamente se associaram a essas instituições representativas, não traduzindo fielmente os interesses daqueles que assumiram seus papéis de lobistas perante a sociedade e o Estado.

²⁵ Dados disponíveis em: <<http://irelgov.com.br/associe-se/>> Acesso em 30/03/2017. Fundado em 2015 por profissionais de relações governamentais, o Instituto é entidade sem fins lucrativos tem como principal objetivo elevar o grau de profissionalismo, competência e padrões éticos da atividade ao posicionar-se como um Think Tank para a área. < <http://irelgov.com.br/%E2%80%8Bveja-o-posicionamento-do-irelgov-sobre-a-regulamentacao-do-lobby/>>

3. DEBATES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL E NOVAS PERSPECTIVAS

O início do estudo com a análise da história das regulamentações de *lobby* e suas exigências nos EUA, Canadá, Alemanha e União Europeia, através do Parlamento Europeu, nos permite ter uma boa dimensão do esforço estatal e civil que foi feito em busca de uma regulamentação da atividade de *lobby*. Observa-se nessas legislações a constante tentativa de se chegar a um conceito ideal do que seja o *lobby*, quem são aptos a exercer a atividade e os anseios por transparência e responsabilização daqueles que eventualmente ultrapassem a linha tênue entre influenciar e corromper. Essa fronteira está quase sempre presente na origem dos debates acerca de uma legislação para a atividade dos lobistas, como pôde ser observado. Quase sempre algum escândalo envolvendo corrupção na influência de servidores públicos desencadeia a discussão em torno do tema. Resta claro, nesse debate, que por meio da transparência, o objetivo da regulamentação da atividade é dar conhecimento aos cidadãos de como a política pública é realizada, como o processo legislativo se desenvolve e quem são os atores que influenciam na tomada de decisões, estimulando-os à atividade política também.

No Brasil não é diferente. A atual crise política, os grandes escândalos de corrupção envolvendo propinas e caixa dois para campanhas tem levantando a necessidade de se discutir a viabilidade de uma norma regulamentadora da relação entre agentes privados e públicos no país. Nesse contexto, apesar da crescente exposição de argumentos sobre a possibilidade de regulamentação da atividade do *lobby* no Brasil, sejam em artigos²⁶ nos principais veículos de comunicação do país, e trabalhos acadêmicos, a comparação do caso brasileiro com países experientes deve levar em conta outros aspectos como a forma de governo, o funcionamento das casas legislativas, o financiamento privado para campanhas eleitorais, as organizações que buscam garantir a defesa de seus interesses e especialmente as participações populares no processo legislativo que ora são esquecidos quando se trata da regulamentação da atividade no Brasil.

26 <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil-imp-,689846>>; <<https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2015/08/26/regulamentar-o-lobby-pode-diminuir-a-corrupcao/>>; <<http://www.valor.com.br/politica/4897858/lider-do-pt-defende-regulamentar-o-lobby>>; <<http://www.jb.com.br/informe-cnc/noticias/2016/07/14/ministro-da-transparencia-defende-regulamentacao-do-lobby-no-brasil/>> Entre outros. Acesso em 21/03/2017.

A literatura internacional tende a dividir o debate sobre a regulamentação do *lobby* em duas correntes teóricas: a dos que acreditam que o *lobby* é parte do processo democrático e a regulamentação gerará mais transparência e *accountability* do processo, e a segunda que acredita que o *lobby* regulamentado pode ser um fator limitador à representatividade junto ao processo político.

Chari, Hogan e Murphy (2010) consideraram os dois lados do debate e suas razões teóricas favoráveis e contrárias à regulamentação. De um lado, encontram-se os argumentos convergentes a uma legislação que regule a atividade, fundamentados na necessidade de se construir uma institucionalidade política em que seja promovida a deliberação sobre a política pública a ser perseguida. Os defensores da regulamentação de *lobby* discutem a importância da democracia deliberativa, da transparência e da responsabilização. Para os autores, os precursores da teoria da democracia deliberativa (Chambers, 2003 e Pateman 1976 são lembrados), enfatizam que as deliberações que ocorrem em público aumentam a qualidade e a legitimidade das decisões tomadas. A democracia deliberativa é a razão pela qual as decisões políticas devem ser publicamente disponíveis, enquanto os tomadores de decisão devem ser publicamente responsáveis.

Nesse sentido, deve-se ater ao que expõe Miguel:

Um dos principais desafios da representação política democrática reside aí: em não bloquear a constituição de determinadas identidades coletivas, nem impô-las autoritariamente, garantindo um diálogo entre representantes e representados que depende da capacitação política destes últimos (...) (2011: 43)

A capacidade política é o que alimenta o diálogo aberto, a reflexão sobre a postura do agente público e mantém acesa a chama da vigilância que mantém os representantes alertas para evitar deslises e os representados atentos, questionadores e conscientes dos passos daquele que elegeu para representá-lo diante das questões sociais do país.

Segundo Chari *et al* (2010) a relação entre o objetivo da teoria democrática deliberativa e a necessidade de regulamentos de *lobby* está no fato de que quanto mais cidadãos souberem sobre as ações dos agentes públicos, mais fácil será julgar se estão agindo de acordo com o interesse público. A ideia é a de que a transparência na tomada de decisões, promovida pelo estabelecimento de regras, permite ao público avaliar o que se está influenciando quando a política é formulada. Embora a teoria democrática deliberativa critique a excessiva produção normativa, a regulamentação do *lobby* é via de exceção. Para Chari, Hogan e Murphy talvez seja um mal necessário, até que outras soluções possam ser encontradas.

Por transparência do processo decisório, conforme já discorrido, a bibliografia vem entendendo que se trata da disponibilização de informações sobre os atos públicos, servidores e grupos de interesses que tentam influenciar as consequências de decisões políticas. Aqueles que defendem a normatização sustentam que a transparência levará a sociedade a formar juízos de valores sobre as políticas públicas. Esse acesso à informação levará a outros grupos menores, menos organizados e portadores de menos recursos políticos a possibilidade de participação do processo político para defesa de seus interesses, de forma menos desvantajosa e mais justa.

A *accountability*, por sua vez, deriva diretamente da transparência e é entendida como meios que levam os agentes públicos e privados à responsabilização pelos seus atos. A punição ocorreria de duas formas: política e legal. Política quando são punidos os responsáveis com a opinião pública contrária a si. Um parlamentar deixando de ser eleito, ou presidente de associação sendo obrigado a deixar seu posto representativo. Legalmente, mecanismos de controle estarão disponíveis e prontos para serem acionados em caso de condutas ilegais. Dessa forma, a legalidade e a constitucionalidade estariam potencialmente garantidas.

Nesse sentido, uma legislação que regulamenta a atividade de *lobby* é vista como essencial, uma vez que permite maior transparência ao processo decisório e os interesses dos atores – públicos e privados, gerando maior participação e *accountability*, tornando o processo político mais equilibrado, transparente, deliberativo e suscetível de responsabilização.

Por outro lado, os oponentes enfatizam que os regulamentos representam perigos à participação social ampla e irrestrita. Um dos motivos apontados na literatura sugere que os sistemas políticos optem por não criar regras de *lobby* porque tais regulamentos podem ser vistos como barreiras à participação no processo político, particularmente no que diz respeito aos cidadãos. As barreiras são consideradas, basicamente, em duas frentes: a primeira diz respeito à percepção de que só será possível participar do processo político através de agentes formais de representação de interesses. A figura do “intermediário” surge dessa discordância com a legislação. Segundo seus defensores, somente os escritórios especializados e grandes empresas com capacidade e recursos seriam capazes de arcar e manter o registro e prestar, continuamente, informações sobre interesses e atividades desenvolvidas junto ao poder público. Aqueles grupos menos influentes ou financeiramente menos providos seriam naturalmente excluídos da possibilidade de participação popular através do *lobby*. O argumento encontra fundamento quando se olha para a legislação de *lobby* como excludente, ao mesmo tempo em

que se privilegia e respalda o acesso de apenas alguns agentes, que transmitem ao poder público as preocupações próprias ou de outros.

Ainda na linha de argumentação contrária à regulamentação do *lobby* encontramos aqueles que defendem que uma nova legislação criaria uma nova burocracia e, conseqüentemente, geraria impacto na administração pública. Manter um órgão de controle, que possa organizar e disponibilizar as informações de forma ampla e irrestrita gera implicações orçamentárias. Esse custo seria alto demais para o Estado, em detrimento do baixo benefício de se regulamentar uma atividade que pode, na verdade, trazer exclusão de atores no processo, privilegiando apenas uma pequena elite.

Cabe destacar que a análise de Chari *et al* (2010) atribui a forte regulamentação nos Estados Unidos e no Canadá (os CIPs mais altos da pesquisa) ao pluralismo de seus sistemas políticos, o que gera um modelo de defesa de interesses extremamente fragmentado, e os levam a lidar com o *lobby* de forma atomizada. Por outro lado, apontam que em sistemas corporativistas, em que as representações são centralizadas em entidades legais, formalmente organizadas federativamente, dotadas de recursos, ocorre uma limitação natural de múltiplas influências e a diminuição de uma eventual competição entre grupos. Seria essa a razão da baixa normatividade na Alemanha, por exemplo. O neocorporativismo, teoria mais recente, data da década de 1970, é associado primariamente às democracias sociais da Europa ocidental e menos aplicada nos EUA.

O pluralismo é utilizado por Thomas (2004) para explicar o relacionamento entre os agentes públicos e os grupos de interesse e como os grupos interagem no processo político, de um sistema liberal democrático em que recaem as teorias mais bem desenvolvidas. Além disso, segundo o autor, trata-se não apenas da mais conhecida teoria que tenta explicar a interação de grupos de interesse em sociedades pluralista, mas é considerada a mais popular teoria da ciência política no mundo ocidental.

Segundo Dahl (2015), os Estados Unidos possuem um sistema político no qual toda a atividade de grupos que desejam ser ouvidos em um estágio crítico do processo de tomada de decisão é legítima. Para ele, não é que todos os interesses sejam iguais, pelo contrário. É essa diferença que faz com que a distribuição do poder seja feita de modo desigual. O poder está disperso entre as instituições do governo (governo federal, estadual, municipal, executivo, legislativo e judiciário; agentes de carreira e de cargo eletivo) o que faz com que diferentes grupos possam acessar diferentes estágios do processo decisório do Estado.

Para muitos, durante os anos 1970, o abuso do termo ‘pluralismo’ tornava-o confuso. Para Thomas (2004) o pluralismo americano foi entendido por muitos radicais apenas com um pouco mais do que um pedido de desculpas para o capitalismo corporativo, como um sistema prático em que não se é possível satisfazer a todos os grupos de interesse. Trata-se de um arranjo político, em que se reconhece que os grupos de interesse possuem necessidades diferentes os quais devem perseguir legitimamente. Todavia, recursos de poder são condições para o acesso e à influência seja de estruturas institucionais, seja para acesso ao governo ou para firmar arranjos políticos. Chari, Hogan e Murphy, acadêmicos pluralistas, como Dahl, consideraram que todos os grupos tinham igual acesso ao processo, independentemente das restrições de recursos, e poderiam influenciar a política igualmente.

Observa-se, a partir de Thomas, de Chari, Hogan e Murphy, de Santos e Cunha, entre outros, que a preocupação tradicional dos estudiosos de *lobby*, sob a perspectiva do liberalismo, especialmente do pluralismo, é a questão da participação social ou de grupos de pressão, por meio da transparência, gerada a partir da regulamentação da atividade de *lobby*. A transparência seria, portanto, a consequência de uma legislação restritiva que visa coibir práticas ilícitas ao se obrigar o registro de dados dos agentes privados e suas relações com os agentes públicos. A transparência gera a participação a partir do momento em que estimula a reflexão e a crítica dos cidadãos comuns ao ter disponível dados dos atores envolvidos nas negociações de políticas públicas de seu país. Em uma sociedade em que a educação é tão limitada, a transparência não seria estímulo suficiente para tornar o processo mais democrático e participativo.

No Brasil, o debate polarizado no sentido de atores que apoiam a regulamentação do *lobby* e daqueles contrários, segue a linha de argumentação do debate internacional. De um lado, os que acreditam que a prática do *lobby* poderá ser desassociada da corrupção com uma legislação que dará transparência ao processo, ao criar listas e órgãos de controle e assim possibilitará a accountability das ações. Esses argumentos vem sendo defendidos por diversos profissionais, sobretudo, da área de relações governamentais. A Associação Brasileira de Relações Governamentais e Institucionais (ABRIG) tem sido fervorosa defensora de uma legislação²⁷. Sua linha de defesa parte do modelo americano, que enfatiza a necessidade de listas de controle e definição do papel do lobista profissional. Além de levantar a defesa da

legislação em seminário na Câmara dos Deputados²⁸, artigos foram publicados²⁹ e entrevistas concedidas³⁰ em que a transparência, como garantia de *accountability* foi o princípio mais defendido.

Em contraposição, há profissionais e entusiastas que criticam uma legislação que poderá engessar o processo e expor informações estratégicas do setor privado, como é a opinião do Instituto de Relações Governamentais - IRELGOV³¹. Argumentos nesse sentido podem ser confirmados em documento oficial do instituto³², participação em debates públicos (audiência pública junto ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) e entrevistas³³.

Uma coisa é comum nos pontos de vista dos dois polos: a percepção da necessidade de legislação vem frequentemente associada a escândalos de corrupção decorrentes da relação entre o público e o privado. Um processo transparente elevaria o entendimento de que a regulamentação proporciona maior participação social.

3.1 – O *lobby* e o combate à corrupção.

A falta de uma cultura de participação política, seja por meio de sugestão, seja por meio de confrontação e vigilância de políticas públicas, leva a falsa impressão de que é confundível a profissão do lobista com o sujeito operador de corrupção. Segundo Graziano (1996:1), o *lobby* e a corrupção deveriam se excluir mutuamente, uma vez que a atividade de *lobby* é “um empreendimento caro e de resultados incertos. Não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes, embora talvez a

28 Idem 18

29 <<http://www.relgovemfoco.com.br/regulamentacao-do-lobby-por-que-a-experiencia-americana-deu-errado/>> e <https://jota.info/colunas/as-claras/lobby-2-0-regulamentacao-etica-e-transparencia-13012017> Acesso em 20/03/2017.

30 < <http://extra.globo.com/noticias/brasil/entidade-de-lobistas-defende-sigilo-de-dados-em-caso-de-cadastro-de-profissionais-20226582.html>> Acesso em 20/03/2017.

31 . < <http://irelgov.com.br/%E2%80%8Bveja-o-posicionamento-do-irelgov-sobre-a-regulamentacao-do-lobby/>> Acesso em 20/03/2017.

³² <<http://irelgov.com.br/%E2%80%8Bveja-o-posicionamento-do-irelgov-sobre-a-regulamentacao-do-lobby/>> Acesso em 20/03/2017.

³³ <<https://jota.info/colunas/as-claras/regulamentacao-apressada-do-lobby-pode-trazer-prejuizos-03032017>> Acesso em 20/03/2017.

custos comparáveis”. Em uma arena de acessos equiparados, a defesa de interesses de grupos diversos é garantida sem o receio do comprometimento decorrente de corrupção.

Ademais, ao entender que uma legislação de *lobby* beneficiará a população no sentido de se coibir a corrupção, há de se levar em consideração os mecanismos jurídicos/normativos já existentes no Brasil e que dificilmente se tornarão menos eficazes do que uma nova legislação de *lobby*. Ainda que com tantas formas de desestímulo, a corrupção continua presente nas relações entre o agente público e o privado. Somas de dinheiro, presentes, viagens e trocas de favores são realizados com agentes públicos, eletivos e de carreira, para beneficiamento pessoal. Agentes públicos que deveriam observar os princípios da administração pública, tarefa de quem serve ao Estado, convergem sobre uma legislação que regulamentará a relação, mas com estabelecimento de regras para o agente privado. Agente esse especializado, normalmente portador de conhecimentos técnicos, além de políticos, munidos de mecanismos de *compliance*³⁴ que por si só já afastam hipóteses de corrupção e permitem a *accountability*.

Ora, a discussão sobre a regulamentação deveria, antes da análise do comportamento do particular, se ater às práticas dos agentes públicos. Um dos principais pesos que a representação traz é o fato de que a relação entre eleito e eleitor é quase sempre assimétrica e quem é eleito acaba por deter poder inacessível ao eleitor. A assimetria da relação propicia o ato de corrupção e além dele, o direcionamento o debate para fiscalização e punição do agente privado em detrimento do público. Para quem está em tal posição de poder, pode ser mais fácil legislar e criar uma nova norma para que o outro siga, do que cumprir princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição Federal.

Cabe observar as legislações vigentes que visam coibir as práticas de corrupção, tais como: Código Penal de 1940, Lei do Impeachment (Lei 1.079/1950), Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), Código de Conduta da Alta Administração Federal (2001), Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/1998), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e Acórdão do STF sobre ADI 4.650: veda doação de empresas em campanhas eleitorais e a Lei de Acesso à Informação (Lei

³⁴ O *compliance* é o conjunto de condutas internas da empresa que asseguram o cumprimento de legislações e normas, políticas e diretrizes, e atuam na manutenção da integridade e da reputação da empresa.

12.527/2011) que dispõe sobre o acesso e divulgação de informações dos órgãos públicos. Refletidas nos princípios constitucionais da administração pública, da legalidade (cumprindo o que determina a lei e sendo punido nos termos dela em caso de falta), impessoalidade (afastando sua personalidade do seu trabalho, imbuído do espírito estatal agindo sempre em prol da coletividade), moralidade (resguardando o interesse público na tutela de bens da coletividade), publicidade (forma pela qual a transparência é tão almejada numa legislação de *lobby*, quando se fala em registro público de profissionais e atividades) e eficiência (a coletividade é tão importante que todos os atos devem ser realizados com presteza, perfeição e rendimento funcional) podem ser tão eficazes, quando se discute a transparência e o *accountability*, quanto uma possível nova lei regulamentadora da atividade de *lobby*.

3.2 – O *lobby* e a participação social

Miguel (2011) vinculou a representação aos interesses e à autonomia. Para o autor, o desafio que se tem quando se constrói uma representação democrática é certeza de que grupos e indivíduos, munidos por seus interesses, se vejam representados por aqueles com quem se identificam ou sejam capazes de interlocutar.

Como já discutido anteriormente, Urbinati argumenta que a democracia representativa é diferente da democracia direta. Segundo ela a autora:

A democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar. A soberania popular, entendida como um princípio regulador “como se” guiando a ação e o juízo políticos dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação. (2005:202)

Portanto, mesmo uma democracia representativa deveria envolver muito mais do que apenas a escolha do representante, a quem a população assentirá em apoio a suas escolhas. Deveria, sim, levar em consideração a soberania popular e os esforços que foram feitos para se quebrar o monopólio da vontade e garantir a liberdade política. Liberdade essa que propiciará ao representado ir muito além da escolha e do sim e do não. A liberdade dá ao indivíduo a possibilidade de expressar sua opinião e se juntar a outros com quem converge e fazer da política uma arena de opiniões distintas, em diálogo e atenção constantes, sujeitas a revisão a qualquer tempo.

Segundo Graziano (1996), o liberalismo reconhece dois conjuntos de valores na sociedade, os públicos e os não públicos, que são diferentes de privados. O pacto social está limitado ao primeiro, em que há uma convergência de opiniões e valores. Para o autor, a possibilidade de uma discussão pública, livre e submetida à exposição são fatores decisivos no desenvolvimento de auto-respeito e respeito mútuo. Essa é a porta aberta para que instituições sociais defendam valores não públicos. Esses valores não estão contidos, na maior parte das vezes, nas políticas públicas idealizadas pelos governos, fazendo-se necessária a atuação de grupos em sua defesa. Para o autor

O termo ‘não público’ visa exatamente nos fazer lembrar que, embora esses valores não pertençam à constituição política de um país, também não são exclusivos da esfera privada. Na realidade, eles são a espinha dorsal de uma vigorosa vida social, que inclui a vida dos grupos. E dentro dos amplos limites definidos pelo pacto político, permanece um grande espaço para que os grupos sociais, concorrendo com o Estado, lutem por causas gerais. (GRAZIANO, 1996, sem página)

Nesse sentido, o tipo particular de interesse, quando defendido por organizações que lutam por outros objetivos mais amplos, vira interesse público. O interesse público é o motor da participação política. Geralmente é em nome dele que as políticas públicas são criadas. A realidade de um país como o Brasil, de grave desigualdade na distribuição de riqueza e oportunidades, portanto de recursos de poder, leva à identificação clara dos interesse públicos e não públicos, muito mais que dos privados dotados de grandes recursos. Essa situação torna essencial o desenvolvimento da sociedade.

Nesse sentido, o acesso de movimentos sociais nos processos decisórios como por exemplo do MTST em discussões sobre reforma agrária, podem contribuir para a saúde democrática do sistema político, uma vez que os primeiros atores a identificar as causas e os conflitos sociais são os movimentos sociais. Também é deles, que normalmente vem as propostas de soluções para mudança.

Segundo Goodwin e Jasper (2015), os movimentos sociais atuam de várias formas. A participação pode se dar na influência direta de um parlamentar no momento em que uma lei é discutida. Às vezes uma norma que acabou de ser gerada é o motivo do conflito de interesses que desperta a ação de movimentos sociais, que podem ser diretas, por meio de passeatas, protestos, ação corpo a corpo com parlamentares, seja por meio do contato com a mídia que exercerá um papel de influenciadora de outros cidadãos. Em todos os casos há regras de conduta que devem ser respeitadas, as quais todos os cidadãos estão submetidos.

A pressão exercida por movimentos sociais, que muitas vezes ultrapassam o limite das portas do Congresso Nacional quando acontece na forma de grandes mobilizações, ou dentro das casas legislativas quando se há acompanhamento de votações de matérias nas galerias dos plenários, igualmente influenciam a tomada de decisões dos agentes políticos e merecem, portanto, serem contempladas em uma proposta mais abrangente de participação social.

Como visto, há várias formas de se buscar participação do processo político. São reconhecidos os esforços dos grupos de pressão, que atuam na forma de *lobby* ou *advocacy*, os movimentos sociais e até a mídia, quando buscam influenciar a opinião pública. A instituição de normas de conduta sob argumento da transparência e *accountability*, deveria englobar todas as formas de participação e assim assegurar o que dispõe a Constituição Federal no artigo 1º.

O que se observa, nas tentativas de uma legislação para o *lobby* é que, além dos profissionais técnicos, capacitados para tal, não são contempladas as outras formas de defesa de interesses junto ao poder público. O maior exemplo é o projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1.202/2007, que na versão mais atualizada, na forma do parecer aprovado da Deputada Cristiane Brasil, prevê que a Lei abrangerá as ações de “entidades representativas de interesse coletivo dos setores econômico e social”, mas quando define quem poderá ser cadastrado e apresentar análises de impacto, estudos e notas técnicas e até sugestões de emendas, exclui aqueles que diferem da conceituação de profissional de relações governamentais, a saber:

Art. 6º Consideram-se agentes de Relações Governamentais aqueles que realizarem práticas relacionadas à representação de interesses em processo de decisão política no intuito de:

- I - mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;
- II - oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública;
- III – monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições;
- IV - apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política;
- V - alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa.

(Íntegra disponível no Anexo I deste trabalho.)

Os movimentos sociais, por conhecerem a realidade e reconhecerem os problemas são capazes de oferecer soluções aos agentes públicos e dessa maneira representar seus interesses

sem serem contemplados em projetos de lei que regulamentam a atividade de *lobby* no Brasil, como observa-se no texto da proposta com tramitação mais avançada na Câmara dos Deputados.

No Brasil, observa-se que o debate entre os que são favoráveis e contrários à legislação de *lobby* não os vêem pela perspectiva de transformação social, em que os movimentos sociais são fonte central do processo. Enquanto as organizações civis e políticas estão se preocupando com a mudança formal, de cadastramentos, disponibilização de dados na internet, órgão específico de cadastro e acompanhamento, transparência e *accountability*, normal de sociedades modernas plurais com interesses difusos, em que o político e o econômico andam juntos, sendo necessária uma norma para definir limites.

Em se tratando de um país com características corporativistas, a tentativa de se regulamentar a espécie de participação social que é o *lobby*, acaba por negligenciar outras formas de participação social tão importantes e inerentes a democracias participativas. Quando a organização das instituições é suficiente para se garantir processos transparentes, como no caso brasileiro, buscar adaptar realidade de um sistema pluralista, como o dos Estados Unidos, pode gerar uma leitura equivocada da sociedade e de suas necessidades. Porém, a contruibuição do modelo alemão deveria ser almejado, quando se garante o direito de ser ouvido durante o processo de formulação de política pública. O que se deve ter em mente quando se trata de participação é que toda e qualquer reivindicação que parte dos cidadãos destinadas à arena política, na forma de representação, é inevitavelmente um reflexo da necessidade de se redefinir as fronteiras entre as condições sociais do país e a legislação.

CONCLUSÃO

É inerente à democracia a abertura à participação social. Os cidadãos devem ser capazes de entrar em contato com seus representantes, e outras instituições de estado e precisam fazê-lo observando os princípios morais e éticos de seus códigos normativos, sendo capazes de saber se estão infringindo quaisquer leis ou regulamentos.

A corrupção e o tráfico de influência são distúrbios encontrados em qualquer democracia liberal. Não se pode confundir, entretanto, o trabalho técnico e especializado do *lobby* com as práticas desvirtuadas. O lobista é o representante de interesses que possui conhecimentos políticos e técnicos especializados voltados para o contato, sensibilização e o convencimento do agente público sobre determinada questão. Esse convencimento normalmente ocorre por meio de apresentação de notas técnicas, pareceres, estudos, sugestões legislativas, entre outros. A conduta do agente público, ao receber as demandas, deve estar em conformidade com os princípios da administração pública, elencadas no artigo 37 da Constituição Federal.

A regulamentação da atividade de *lobby*, em outros países, vem se dando com foco em cadastro de profissionais e registros de informações de agenda e financeiras. Alguns criticam a postura de países como os Estados Unidos, por exemplo, que ao exigir prestação de contas do lobistas profissionais gerou um incômodo capaz de interferir na relação. Segundo James Hickey³⁵, ex-presidente da Associação de Relações Governamentais dos Estados Unidos, durante a administração Obama o número de lobistas registrados declinou. Isso se deu por dois motivos, principalmente: o primeiro é o fato de que o governo não poderia contratar lobistas. O segundo, que a Casa Branca gostaria de diminuir o acesso de lobistas ao seu interior. As ações fizeram com que vários lobistas cancelassem seus registros e, segundo Hickey³⁶, alguns não cancelando, passaram a realizar as reuniões com agentes do governo há um quarteirão da Casa Branca, ferindo o preceito maior da regulamentação da atividade: a transparência.

Portanto, ao ver como uma legislação de *lobby* se deu em países como Estados Unidos, Canadá e no Parlamento Europeu, fica claro o foco da legislação: a relação de exposição e fiscalização recai sobre o agente privado, especialmente sobre o técnico que realiza a defesa de interesses de modo profissional ou como parte de uma corporação. E a transparência e *accountability*, tão perseguidos em uma legislação, acabaram por serem afastadas com a normatização, como no caso americano.

³⁶ Em entrevista concedida à 1ª edição da Revista Brasileira de Relações Governamentais de agosto de 2016. Disponível em: < <https://drive.google.com/file/d/0Bwj4yyQhD4hydXVYS3NCc1ZhUUK/view> > acesso em 21/03/2017.

O debate pró e contra a regulamentação no Brasil foi importado, como visto, e aplicado ao nosso caso sem a devida contextualização. Quase toda a pesquisa realizada nessa temática cita os ideais da transparência e *accountability* a serem perseguidos em uma regulamentação específica de agentes lobistas. O que não se vê, entretanto, é o esforço de se pensar a participação social através um sistema formado entre o público e o privado, fundamentado em preceitos constitucionais e regulado por meio de normas garantidoras de direitos e não apenas impositora de deveres.

Da forma como é posta hoje, haja vista os projetos de lei em tramitação, a regulamentação seria fundamentada em uma definição de indivíduo que busca defender algum interesse durante o processo legislativo. Chari, Hogan e Murphy afirmam que a criação de um registro de lobistas não precisa afetar a relação representado-representante. Sendo assim, qualquer sistema regulatório de *lobby* deveria regular apenas os lobistas profissionais. E isso deveria ser explicitamente escrito em qualquer legislação. Os pesquisadores, ao expor essa opinião, demonstram que os lobistas são diferentes dos cidadãos comuns, por, não só interagir com funcionários do governo e representantes eleitos, mas serem pago por fazê-lo. Os cidadãos comuns não se englobam na categoria. “Os lobistas podem ser ‘armas de fogo’ defendendo uma causa baseada em nada mais do que o que seu empregador quer, enquanto os cidadãos comuns não são” (2010: 158).

Um sistema abrangente de regulamentos de participação social deve englobar a atuação de lobistas profissionais, agentes de *advocacy* e representantes de movimentos sociais. Mais do que isso, deveria ser inclusivo e possibilitar o acesso do eleitor ao eleito quando da formulação de política pública que impacte a sua vida. Além disso, a norma deveria ser aplicada a quem se encontra em relação de poder numa relação assimétrica, como é o caso do público-privado. O administrador ou o agente eleito são investidos de poderes e por isso devem agir em estrito observação das normas, de forma vinculada.

Hoje já existe no arcabouço jurídico brasileiro uma série de normas que podem assegurar a transparência e o *accountability*, tão perseguidos por aqueles favoráveis à regulamentação da atividade, como por exemplo, Código Penal de 1940, Lei do Impeachment (Lei 1.079/1950), Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), Código de Conduta da Alta Administração Federal (2001), Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/1998), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar

101/2000), Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e Acórdão do STF sobre ADI 4.650: veda doação de empresas em campanhas eleitorais. Importante destacar a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) que dispõe sobre o acesso e divulgação de informações dos órgãos públicos, um dos pontos centrais requeridos pelas manifestações pró regulamentação. Essas normas podem fazer parte de um sistema em que o ponto central é ser tão transparente quanto possível, e resulte em maior responsabilidade possível. Tal sistema abrangente de regulação beneficiaria tanto o agente público, quanto o privado, mas sobretudo, valoriza a participação social no sistema político brasileiro, colocando em prática o direito previsto e assegurado na Constituição brasileira de 1988.

Antes de se pensar a necessidade de se regulamentar o *lobby*, pode-se observar a organização político-administrativo do Estado de acordo com seus princípios constitucionais e suas legislações vigentes. Para isso, no entanto, os participantes de mandatos eletivos devem ser pensados como os agentes públicos administradores. As decisões tomadas no âmbito dos três poderes devem atender aos anseios da população. Sem pensar o embate político como conjunto de forças contrárias que atendem aos ensejos de particulares, mas que se atentem a um projeto de governo em que o foco, de fato, sejam os cidadãos e o jogo político consista em situação agente e oposição em vigilância ao atendimento às demandas, a regulamentação da atividade de reivindicação do particular deixa de ser prioridade. E as sociedades plurais como o Brasil podem repensar o papel do agente do Estado antes de pensar o papel do indivíduo.

O esforço que se faz ao debater a regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil está apontada para o lado errado. A arena de embates entre grupos de interesses a que se referia Robert Dahl deve ser plena e justa e essa discussão deveria acontecer antes de se impor a forma como o grupo de interesse deve se portar no embate.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 1983.

BRASIL. Ministério da Justiça; UNICEUB – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Grupos de interesse (lobby)*. Brasília: UniCEUB e PNUD, 2009. (Série Pensando o Direito, n.8). Disponível em < https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/08pensando_direito.pdf> Acesso em: 19 de maio de 2016.

_____. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para discussão nº2094).

_____. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: Convergências e divergências*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para discussão nº2094).

CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. *Regulating lobbying: a global comparison*. England: Manchester University Press, 2010.

FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: ABERJE, 2007.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. *Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro [manuscrito]: o estudo comparado do modelo norte-americano*. Brasília: CEFOR, 2011. Disponível em < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1> Acesso em: 19 de maio de 2016.

GOODWIN, Jeff e JASPER, James M. (org.) *The social movements reader: Cases and Concepts*. Wiley Blackwell, 3 Edição.

GRAZIANO, Luigi. *O lobby e o interesse público*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12, nº.35. 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v12n35/35luigi.pdf>> acesso em 16/03/2017.

MIGUEL, Luis Felipe. *Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política*. RBCS Vol. 18 nº 51, 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989.pdf>> acesso em 17/06/2016.

MIGUEL, Luis Felipe. *Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy*. Revista Lua Nova, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a03n84.pdf>> Acesso em 17/03/2017.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução: Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLSON, Mancur, e FERNANDEZ, Fábio. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Edusp, 1999.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Forense. Rio de Janeiro: 2006.

THOMAS, Clive S. (Ed.). *Research guide to U.S. and international interests groups*. Westport: Praeger, 2004.

URBINATI, Nádía. *O que torna a representação democrática?* Revista Lua Nova, São Paulo, 67:2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>

Anexo I

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007 (Apenso: o PL nº. 1.961, de
2015)

Disciplina a atividade de relações governamentais ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina as atividades de relações governamentais exercidas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos, em processos de decisão política em que não exerçam o poder de decisão, em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política. Parágrafo único. Esta lei não se aplica:

I - às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visam à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;

II - às relações entre Administração e administrado que não tenham a função de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica; III - a processos judiciais e a processos ou procedimentos administrativos que não impliquem sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica.

Art. 2º A participação em processos de decisão política disciplinada nesta Lei orientar-se-á pelos seguintes princípios:

I – legalidade;

II – ética;

III – transparência;

IV – garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas.

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – processo de decisão política, o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público de natureza normativa, regulatória ou legislativa, que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;

II – relações governamentais, a participação social em processos de decisão política, incluindo o acompanhamento para fins de registro, análise ou divulgação dos atos e procedimentos, inclusive sessões públicas, vinculados a processo de decisão política, bem como a representação e a defesa de interesses no curso de processo de decisão política;

III - grupo de pressão, qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;

IV – representação de interesses, ostentação de posições próprias ou de terceiro, autorizado por esse, perante tomadores de decisão, ou que acompanhe processos de decisão política para o fim de registro, análise ou divulgação a seus representados;

V – tomador de decisão, a autoridade pública ou colegiado incumbido de conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política.

Art. 4º Não será considerada representação de interesse para os fins do dispostos nesta Lei:

I – o exercício eventual do direito de petição no curso de processo de decisão política, em nome próprio e sem remuneração;

II – o acompanhamento de sessões públicas, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política, como exercício de cidadania e sem a finalidade de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;

III – o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que a pessoa convidada não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;

IV – o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

V – a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

Art. 5º É legítimo e garantido o direito de representação de interesses em processos de decisão política com o intuito de contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País.

Art. 6º Considera-se profissional de Relações Governamentais aquele apto a realizar práticas relacionadas à representação e defesa de interesses em processo de decisão política no intuito de:

I - mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II - oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública;

III – monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições;

IV - apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política;

V - alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa.

Art. 7º Os profissionais de relações governamentais poderão requerer seu credenciamento, perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo na forma do regulamento.

§ 1º A solicitação à autoridade administrativa ou legislativa para agendamento de reunião deverá ser feito de forma escrita.

§ 2º Ao se dirigirem a agente público ou político, os credenciados junto aos órgãos da Administração pública declinarão a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam.

Art. 8º O profissional de relações governamentais pautará sua atividade considerando a moralidade, boa-fé, legislação vigente e o interesse social.

Art. 9º Os profissionais de relações governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão, à convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública.

Art. 10. É garantido ao profissional de relações governamentais apresentar aos membros dos Poderes Legislativo e Executivo sugestões de:

I - análise de impacto de proposição legislativa ou regulatória;

II - estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;

III - emendas, substitutivos e demais proposições legislativa ou regulatória;

IV - requerimento de redistribuição a comissão temática no âmbito do processo legislativo;

V - requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

Art. 11. Constitui ato de improbidade, sujeito às sanções referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o caput deste artigo ao profissional de relações governamentais que induza à prática do ato de improbidade ou para ele concorra ou dele se beneficie, de qualquer forma direta ou indireta.

Art. 12. Será negado o registro perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo aos profissionais de relações governamentais que:

I - tenha sido condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;

II - seja tomador de decisão ou tenha outra incompatibilidade funcional, enquanto durar a incompatibilidade;

III - tenha o registro cassado pelo Conselho de Ética da entidade de classe específica.

Art. 13. É vedado o exercício de representação de interesses à aquele que tenha exercido cargo público, de provimento efetivo ou comissionado, ou função pública, direta ou indiretamente, no prazo de 12 meses contados de sua dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria.

Parágrafo único: no caso daquele que tenha exercido mandato de chefe do poder executivo é vedado o exercício de representação de interesses no período de 04 anos, contados término do mandato.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada CRISTIANE BRASIL

Relatora