



Centro Universitário de Brasília – CEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

ROSELÉIA CORDEIRO DOS SANTOS

A CONTRIBUIÇÃO DO LOBBY NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

**BRASÍLIA
2021**

ROSELÉIA CORDEIRO DOS SANTOS

A CONTRIBUIÇÃO DO LOBBY NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Me. Edgard Francisco Dias Leite

**BRASÍLIA
2021**

ROSELÉIA CORDEIRO DOS SANTOS

A CONTRIBUIÇÃO DO LOBBY NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Prof. Me. Edgard Francisco Dias Leite

Brasília, de de 2021.

BANCA AVALIADORA

Prof. Me. Edgard Francisco Dias Leite

Professor(a) Avaliador(a)

*Aos meus pais que, com pouquíssima
formação acadêmica, tiveram a sabedoria
necessária para nos educar, propiciando-nos
alcançar o inalcançável de outrora.*

*Aos meus amores, pela compreensão das
tantas ausências e pelo apoio incondicional.*

*À minha mãe, especialmente, pelo amor e
suporte de todos os dias, que me permitiram
trilhar este caminho: essa vitória é nossa*

É um grande e belo espetáculo ver o homem sair, de qualquer maneira, do nada, por seus próprios esforços; dissipar, com as luzes da razão, as trevas nas quais a natureza o envolvera; elevar-se acima de si mesmo; atirar-se pelo espírito até às regiões celestes; percorrer, a passos de gigante, como o sol, a vasta extensão do universo; e, o que ainda é maior e mais difícil, entrar de novo dentro de si mesmo para aí estudar o homem e conhecer sua natureza, seus deveres e seu fim.

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

Trata-se de estudo sobre a prática de lobby, especificamente quanto ao seu desenvolvimento no âmbito do Poder Legislativo, com o objetivo de verificar se essa atividade contribui, de alguma maneira, com o regime democrático de governo adotado no Brasil. Para tanto, foi realizado um apanhado histórico, por meio de revisão bibliográfica, que tratou desde o surgimento do lobby como mecanismo de influência dos decisores políticos, até os desafios atualmente enfrentados para regulamentá-lo no ordenamento interno. Para tanto, foi traçado um breve panorama dos arcabouços normativos de outros países, com foco na experiência norte-americana, assim como apresentados os conceitos hodiernamente utilizados por seus profissionais e doutrinadores, especialmente no que concerne à tentativa de desconstituir a ilicitude atrelada ao lobby, nominando-o de relações governamentais, assim como à tênue distinção entre grupos de pressão e de interesse. Ainda, foram identificados malefícios advindos da prática de lobby e os benefícios que se originam dessa atividade, sem a pretensão de ter exaurido o tema. Ambos os aspectos foram analisados sob a ótica da participação da sociedade junto aos decisores, concluindo-se que o lobby, de fato, pode auxiliar no fortalecimento da democracia, desde que praticado dentro de estreitos limites éticos e com a transparência que a atividade requer.

Palavras-chave: Lobby. Democracia. Grupos de interesse. Grupos de pressão. Regulamentação da atividade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. DESENVOLVIMENTO DO LOBBY NO PODER LEGISLATIVO	09
1.1 Histórico do lobby	09
1.2 Breve panorama internacional	12
1.3 Características do modelo norte-americano	15
2. A ATIVIDADE DE LOBBY NO BRASIL	19
2.1 Formação e participação social	19
2.2 Conceitos atuais: grupos de interesse, grupos de pressão, lobby e relações governamentais	21
2.3 Desafios enfrentados na regulamentação da atividade	25
3. A CONTRIBUIÇÃO DEMOCRÁTICA DO LOBBY	28
3.1 A recente democracia brasileira	29
3.2 O lobby e a democracia participativa	31
3.3 Problemas decorrentes da prática de lobby	33
3.4 Benefícios do lobby para o processo democrático	35
CONSIDERAÇÃO FINAIS	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

INTRODUÇÃO

Muito se discute acerca do lobby e das suas implicações no cenário político, existindo, inclusive, proposta de regulamentação dessa atividade no Brasil desde a década de 1980. No entanto, para que se possa compreender os principais pontos cuja abordagem se faz imperiosa em uma possível normatização, bem como estabelecer a melhor técnica legislativa, mister conhecer os contornos dessa atividade e como ela tem sido desenvolvida no País.

Este estudo pretende demonstrar que o lobby, a despeito de sua associação incorreta e costumeira a práticas ilícitas, pode sim contribuir para o fortalecimento do regime democrático de governo, ao permitir que interesses da sociedade, ainda que subdivididos em nichos, sejam estudados e apresentados ao parlamento, colaborando por vezes com a elaboração de leis adequadas à realidade social.

Importa ressaltar que a lei, em sentido amplo, é, indubitavelmente, o sustentáculo de uma sociedade que se pretende democrática, assim como a participação social, seja direta, seja exercida indiretamente. Logo, é função de cada um enquanto ser político – e de forma especial, dos operadores do Direito –, conhecer os meandros da atividade que tem o poder de influenciar as decisões políticas, especialmente aquelas que ocorrem no âmbito da função legislativa, tendo em vista o impacto que essas normas possuem na construção da democracia e da sociedade.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi realizado levantamento bibliográfico, com vistas a entender o surgimento do lobby no mundo e, especificamente, no Brasil, assim como os conceitos adotados pelos doutrinadores do tema. Ainda, foi utilizada a metodologia bibliográfica qualitativa, com o intuito de verificar a correlação entre o lobby e a democracia participativa, levantando os benefícios que podem advir dessa atividade, especificamente quando desenvolvida na esfera do Poder Legislativo.

Este estudo foi, portanto, dividido em três capítulos. O primeiro trata do surgimento do lobby no mundo, com foco na prática de influenciar decisores políticos no processo legislativo. Traça ainda um breve panorama de como se desenvolveu o lobby pelos países hodiernamente democráticos e de como se encontra o arcabouço legal desses Estados no que se refere à regulamentação do lobby.

No primeiro capítulo, também, tem-se uma análise do lobby nos Estados Unidos da América, estudando-se a sua legislação acerca do tema. Não se pretende, com esse tópico, realizar estudo comparado com o direito pátrio, mas apenas aproveitar a expertise do país no

qual, de acordo com Seligman e Bandeira (2018), os interesses de terceiros junto ao Estado começaram a ser defendidos e representados por pessoas e por grupos de influência.

Após análise da realidade norte-americana, que Fernandes (2020) definiu como rica fonte de estudo, passa-se à identificação de como o lobby se desenvolveu no Brasil, restando o segundo capítulo incumbido de delinear a participação social enquanto corolário das sociedades democráticas, assim como os conceitos modernamente utilizados e aceitos pelos doutrinadores brasileiros.

Em seguida, foi realizada uma análise, tanto histórica, quanto do atual estágio das tentativas de regulamentação da atividade no País, com os diversos desafios enfrentados e que se constituem em óbices à finalização dessas tratativas, que, obviamente, também sofrem *lobbying* de opositores e defensores das propostas legislativas.

Na sequência, o terceiro capítulo trata brevemente da jovem democracia brasileira e de como o lobby se relaciona, intimamente, com esse tipo de regime, estando presente em todo o ciclo de desenvolvimento das políticas públicas, sempre ressaltando a necessidade de atuação com ética e transparência, institutos basilares para o lobby lícito, de acordo com conceituação de Gozetto (2018).

Nesse último capítulo é possível, ainda, visualizar as contribuições do lobby para o regime democrático de governo, sem olvidar, contudo, das mazelas associadas à atividade, que podem se constituir em potenciais riscos de desvirtuamento quando de uma possível regulamentação.

É certo que o lobby já está inserido no cotidiano e no vocabulário dos brasileiros, como bem destacaram Mancuso e Gozetto (2011). Ainda assim, é preciso cautela nessa afirmação, pois ela advém, também, dos termos pejorativos atribuídos à atividade especialmente pela mídia, e não necessariamente do engajamento político da sociedade.

Em suma, o que pôde ser verificado no desenvolvimento deste estudo, é que o lobby pode contribuir para a afirmação da democracia no Brasil, desde que exercido, minimamente, sob rígido controle social, pautados por ética e transparência, com oportunidades equânimes para os diversos grupos de interesse.

1. DESENVOLVIMENTO DO LOBBY NO PODER LEGISLATIVO

No Estado Democrático de Direito a sociedade passa a ser regida, primordialmente, por legislação derivada da atuação do parlamento, superando-se o modelo absolutista no qual a vontade pessoal do governante imperava.

Desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 – um dos documentos históricos mais importantes para a formação constitucional hodierna – a lei já era apresentada como uma derivação do poder do povo, sustentáculo do regime democrático, constando no artigo 6º daquele documento que “*A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação [...]*”.

Nesse contexto, a participação social – direta ou indireta – é um dos pressupostos para a democracia e, por consequência, para a concepção e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, exercendo a lei um papel fundamental na formação da sociedade e na necessária paz social (GARCIA, 2015).

No modelo de democracia representativa, adotado na maioria dos Estados ocidentais, o mandatário, cujo poder lhe foi delegado pelo povo, deverá tomar decisões que afetará a vida da sociedade, o que faz com que qualquer influência no processo legislativo tenha a potencialidade de prejudicar ou melhorar a vida de determinada parcela da coletividade.

Dentre os que podem exercer influência no processo decisório parlamentar estão os grupos de interesse e de pressão, comumente relacionados ao exercício de lobby, que possuem o intuito de alterar ou ratificar determinado posicionamento de um decisor no processo legislativo.

Este capítulo se dedica a tratar das origens dessa atividade e a contextualizar o funcionamento do lobby na atualidade por alguns dos países cujo regime de governo, assim como no Brasil, é o democrático.

1.1 Histórico do lobby

A atividade de lobby começa a fazer parte do cenário político já na Era Moderna, mais precisamente quando do surgimento das primeiras democracias daquele período. Observa-se que o direito de apresentar petições aos mandatários do Estado aparece de forma explícita já na *Bill of Rights*, de 1689.

E portanto os ditos lordes espirituais e temporais, e os comuns, respeitando suas respectivas cartas e eleições, estando agora reunidos como plenos e livres representantes desta nação, considerando mui seriamente os melhores meios de atingir os fins acima ditos, declaram, em primeiro lugar (como seus antepassados fizeram comumente em caso semelhante), para reivindicar e garantir seus antigos direitos e liberdades:

[...]

5. Que constitui um direito dos súditos apresentarem petições ao Rei, sendo ilegais todas as prisões ou acusações por motivo de tais petições.

O direito de peticionar ao Estado também integrou a Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos da América, de 1789, ratificada em 1791. Seligman e Bandeira (2018, p. 218) ressaltam que os norte-americanos criticavam a falta de respostas da metrópole quanto ao que eles definiam como injustiças, o que fez com que o tema fosse tratado desde as primeiras declarações das treze colônias.

Estava, com isso, criado o direito de o indivíduo influenciar o Parlamento e outras instituições governamentais, na elaboração e aplicação das políticas públicas. De acordo com Seligman e Bandeira, foi na sociedade norte-americana que pessoas e grupos de influência tiveram espaço para atuar representando interesses de terceiros junto ao Estado.

Essa representação com o intuito de influenciar os decisores no governo recebeu o nome de lobby ou lobbying, termo que remete a antessalas e informalidades, sugerindo uma certa inclinação a representar interesses e causas de grupos com alto poder econômico, podendo, inclusive, serem contrários à vontade da maioria, na visão dos autores.

A exata origem do termo lobby na concepção política é incerta, podendo ter decorrido dos encontros entre parlamentares e nobres nos corredores do Parlamento britânico, de acordo com a versão inglesa.

No entanto, a versão mais corrente nas Américas é que a terminologia tenha se originado a partir dos encontros entre pessoas que tinham interesse em influenciar as decisões governamentais e autoridades públicas nos lobbies dos hotéis, onde residiam muitos dos parlamentares e autoridades do Estado, especialmente a partir de 1689, quando o 18º presidente dos Estados Unidos da América, Ulysses S. Grant, passou a residir em um hotel próximo à Casa Branca.

Desde o século XIX, o lobby nos Estados Unidos já era tão consolidado que havia inclusive propostas legislativas, no âmbito federal, para regulamentar a atividade de lobby. Em 1876, a *House of Representatives* (equivalente à Câmara dos Deputados) aprovou uma resolução que obrigava o registro dos lobistas junto ao Secretário-Geral daquela Casa.

De acordo com Lemos (1988, *apud* Oliveira, 2005), Arthur F. Bentley foi o primeiro cientista político a utilizar o termo lobby no contexto do processo legislativo, em livro editado em 1908, atribuindo-lhe o significado de influência sobre decisões políticas ou sobre aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo.

No Brasil, o histórico de lobby delineado por alguns autores se confunde com o que conhecemos hoje por tráfico de influência. Isso se observa com o descrito por Figueiredo (2011), quando da contextualização histórica do lobby no País, ao atribuir à Marquesa de Santos – Domitila de Castro Canto e Melo, amante do imperador D. Pedro I – o papel de lobista, por exercer poder junto ao imperador a fim de obter vantagens pessoais.

Em que pese esse caráter depreciativo da atividade, têm-se relatos de algumas ocorrências de lobby ainda durante o Brasil Império. Conforme Galvão (2016), já no Primeiro Império havia, ao menos, três grandes grupos de influência: os senhores da agricultura de exportação de café, os fazendeiros que abasteciam o mercado interno e os industriais, cujo interesse por política econômica protecionista se alinhava ao dos fazendeiros, em sentido oposto ao dos barões do café.

O autor destaca, ainda, a pressão exercida sobre a Assembleia Constituinte de 1823, quando os representantes do agronegócio exerceram influência para coibir os direitos mínimos dos escravos, sempre com base no direito de propriedade, vez que eram considerados insumos de produção.

Entretanto, de acordo com Figueiredo (2011), o lobby começou a ser praticado de forma mais organizada somente durante o Segundo Império, por meio de associações empresariais que visavam a pressionar o governo para conceder privilégios a determinados setores da economia, como ocorreu com a indústria têxtil, a metalúrgica e a indústria em geral.

Esse foi o caso de Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, que soube exercer influência para fortalecer a indústria nacional – e por consequência os seus negócios –, convencendo o governo a elevar a taxa de produtos importados sob o pretexto de amenizar o déficit público.

Em que pese a clara diferença conceitual entre lobby e tráfico de influência, sendo este o conceito que mais se aproxima ao que ocorria durante o período imperial do Brasil, fato é que, historicamente, o lobby aqui possui uma visão social que o distancia diametralmente do conceito de direito ligado às liberdades, estabelecido ainda na *Bill of Rights* ou na Constituição norte-americana.

Isso decorre, provavelmente, da cultura patrimonialista e da constante confusão entre o público e o privado, além da má fama que a própria política possui perante a sociedade, fazendo com que o lobby seja visto como algo escuso, ilícito.

1.2 Breve panorama internacional

Cada povo possui suas leis e estas, enquanto expressão da organização social de cada nação, terão as especificidades do povo para o qual foram elaboradas, refletindo suas necessidades.

Montesquieu assevera em sua obra, “Do Espírito das Leis”, que seria “*um acaso muito grande que as leis de uma nação pudessem servir para outra*”. Para ele, as leis “*devem estar em relação com a natureza e com o princípio do governo que foi estabelecido*”, do mesmo modo que deve haver sintonia entre o grau de liberdade estabelecido e o suportado pelo Estado constituído.

Nesse sentido, já que as leis dos homens, como nominado por Montesquieu, devem expressar as necessidades dos povos, evidente imaginar que esses buscariam, de algum modo, participar da sua elaboração.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o lobby é visto como inevitável, pois, de acordo com Sotero e Prusa (2018), trata-se de um país no qual a “*arte de influenciar o governo é aceita com naturalidade*”.

Embora a atividade de lobby seja por diversas vezes confundida com práticas ilícitas, cujos conceitos diferenciadores serão dispostos no próximo capítulo, fato é que se torna praticamente impossível viver em um ambiente democrático sem permitir o debate de ideias e a influência de grupos organizados com a finalidade de defender interesses específicos.

O fato de o lobby por vezes ocorrer de forma escusa, não significa que ele não seja importante para as diversas sociedades. Isso pode ser corroborado inclusive ao observar que diversos Estados buscaram regulamentar as atividades que envolvem o lobby, ou, minimamente, permitir uma autorregulação.

Ainda que o modelo mais comentado seja de fato o norte-americano, o lobby possui alguma forma de regulamentação em quase 30 países. De acordo com levantamento realizado pelo Parlamento Europeu em abril de 2021¹, dos 27 países que compõem a União Europeia, 18

¹ Registo de Transparência: quais lobbies pressionam a UE? (infográfico). Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/registo-de-transparencia-quais-lobbies-pressionam-a-ue>. Acesso em 13/05/2021, às 20h03.

possuem algum sistema de regulação, seja por regulamentação federal (onze países), seja por mecanismos de autorregulação estabelecidos pelo próprio setor de lobby (sete países), caso em que se submetem a códigos de conduta e não a leis federais.

Destaca-se que a própria União Europeia também aprovou regulamentação para que interessados em influenciar as decisões dos eurodeputados possam se relacionar com transparência com o Parlamento Europeu².

Fora do bloco, há diversos outros países que também já regulamentaram a atividade: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Inglaterra, Irlanda, Israel, México, Nova Zelândia, Peru, Taiwan, Ucrânia. Mas o primeiro a estabelecer leis para controlar o relacionamento desses influenciadores com autoridades públicas foram os Estados Unidos.

Apesar de a maioria dos autores utilizar a *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946, como marco dessa regulamentação naquele País, verifica-se que já havia normas anteriores, ainda que com escopo mais restritivo. Mesmo que não se considere a resolução aprovada em 1876, destinada tão somente ao registro de lobistas junto ao Secretário-Geral da *House of Representatives*, houve a publicação de uma lei, em 1938, com o intuito de proibir agentes de governos estrangeiros a atuar junto ao Congresso norte-americano, a *Foreign Agents Registration Act* (SANTOS, 2007).

Do mesmo modo que as demais leis, as que se destinam a regulamentar a atividade de lobby nos diversos países seguem as características sociais e culturais de cada Estado e, por isso, regem a matéria de formas bastante distintas.

Em alguns, têm-se um maior rigor e controle da atividade profissional e do relacionamento com agentes públicos. Em outros, busca-se tão somente incrementar ações que propiciem maior transparência, sem impor muita rigidez ao desenvolvimento da atividade. Em outros países sequer há leis que estipulem regras, mas o próprio setor de lobby estabelece códigos de conduta para serem seguidos por seus profissionais.

De acordo com Nóbrega Netto (2015, p. 84), Áustria, Grécia e Polônia instituíram leis que tornam compulsório o cadastramento de lobistas, bem como a divulgação de relatórios, assim como Austrália e Israel, exigindo-se este uma quarentena de 18 meses para que ex-agentes do alto escalão estatal possam atuar como lobistas. Em estudo divulgado em abril de

² Processo: 2020/2272(ACI). Acordo interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório, aprovado em 27/04/2021. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_PT.html#. Acesso em 15/05/2021, às 19h57.

2021 no site do Parlamento Europeu, no que concerne aos países-membros da União Europeia, também obrigam ao registro França, Alemanha, Irlanda, Lituânia, Polônia e Eslovênia³.

Ainda sob o parâmetro de legislação mais restritiva ao exercício de lobby, com obrigatoriedade de registro junto aos órgãos em que se pretende atuar e maior controle da atividade, encontram-se os Estados Unidos, Chile e Reino Unido, conforme levantamento realizado por Fernandes (2020, p. 9), além do Canadá (DIAS, 2017).

O segundo grupo de países é composto por aqueles que, embora tenham regulamentado o assunto, possuem o que se denomina de *soft regulation*, vez que as normas emanadas pelo poder público não vinculam os lobistas. Há, então, um incentivo governamental para que os agentes se registrem e atendam às demais disposições legais, quando aplicáveis, mas sem obrigatoriedade. Aqui se encontram Bélgica, Holanda, Itália, Romênia e, de acordo com Nóbrega Netto (2015), também conta com a Hungria.

Há, ainda, Estados que sequer instituíram leis de abrangência nacional, mas que possuem autorregulação, vez que contam com códigos de conduta oriundos do próprio setor. Destacam-se Croácia, Finlândia, República Checa, Letônia, Suécia, Dinamarca e Espanha. Esta possui uma região autônoma, a Catalunha, que conta com norma compulsória quanto ao controle da atividade de lobby. No entanto, não há legislação que abarque todo o Estado espanhol.

No que concerne à América Latina, há poucos países com arcabouço legal relacionado ao lobby e os contextos de criação legislativa foram também bastante diversos, de acordo com Silva e Oliveira (2020). Cronologicamente, o Peru foi o primeiro a regulamentar o lobby, o que ocorreu em 2003, devido a escândalos de corrupção envolvendo práticas ilícitas de um assessor de alto escalão do Serviço de Inteligência Nacional e um parlamentar.

O México foi o segundo país latino, cuja legislação foi estabelecida em 2010, mas essa se restringe ao lobby no Poder Legislativo, apenas. Em 2011 foi a vez da Colômbia, cujo objetivo também se limitava a uma área da administração pública. Nesse caso, o intuito do governo colombiano foi o de melhorar o sistema eleitoral, propiciando transparência no que se refere aos recursos atinentes ao financiamento político partidário.

Entretanto, nas palavras de Silva e Oliveira (2020), o Chile foi o primeiro e, na verdade, o “*único país latino a regulamentar a igualdade de tratamento dos lobistas nas pautas das audiências solicitadas com autoridades públicas*”. Isso porque a lei desse país traz

³ Registo de Transparência: quais lobbies pressionam a UE? (infográfico). Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/registo-de-transparencia-quais-lobbies-pressionam-a-ue>. Acesso em 13/05/2021, às 20h03.

mecanismos de transparência e integridade, que visam a evitar desvios porventura cometidos no exercício da profissão. Além da aprovação da lei em 2014, o Chile também inovou com a edição de um código de conduta, ampliando então a normatização, possibilitando o desenvolvimento do lobby com a ética que a atividade requer.

Observa-se, portanto, que os Estados Unidos foram pioneiros na normatização do lobby, e que diversos outros países têm percebido a necessidade de regulamentar o desenvolvimento da atividade, com vistas a ampliar a transparência e a reduzir possíveis desvios de conduta quando da atuação de lobistas.

1.3 Características do modelo norte-americano

Muitos são os estudos que tratam da legislação norte-americana quando discorrem sobre países que possuem regulamentação para o lobby. Talvez isso ocorra devido ao tempo de existência dessas normas, que permitiram aos Estados Unidos observarem o que funcionou em sua legislação e o que, porventura, precisou ser aperfeiçoado.

Na verdade, trata-se de um sistema maduro, mas nem de longe perfeito. O fato é que aquele é um país liberal, que vê na atividade de lobby verdadeiro exercício de direito constitucional, garantido desde a Primeira Emenda. Isso não significa que não existam desvios de conduta ou que a atividade por lá não tenha também uma má fama e que não recebam olhares enviesados da sociedade.

Ademais, não se pretende, ao descrever o mecanismo de controle norte-americano, realizar qualquer forma de comparação que pudesse denotar a ideia de trazer as regras lá aplicáveis para serem reguladas em legislação pátria. Como disse Montesquieu em trecho outrora transcrito do livro “Do Espírito das Leis”, “[seria] um acaso muito grande que as leis de uma nação pudessem servir para outra”.

A escolha se deve, então, ao fato de o lobby integrar a política norte-americana desde a sua origem, o que faz com que a atividade seja vista com naturalidade e como inevitável por aquela sociedade, conforme enfatizado por Sotero e Prusa (2018).

Fernandes (2020) assevera que a atividade de lobby se desenvolveu desde cedo nos Estados Unidos da América, com uma normatização também precoce em relação a outras nações, e que, por isso, aquele país se torna uma rica fonte de estudo quanto ao tema.

De acordo com Sotero e Prusa (2018), o lobby norte-americano nasceu com a República e está no “*DNA da nação*”. Trata-se de uma das liberdades incursas na Primeira Emenda, ratificada em 1791, estando o Congresso norte-americano impedido de legislar no sentido de cercear o direito do indivíduo em peticionar ao governo para reparação de queixas.

A Primeira Emenda foi escrita nestes termos: “O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, nem proibir o livre exercício de uma; nem cerceando a liberdade de expressão, ou de imprensa; ou o direito de o povo se reunir pacificamente e dirigir petições ao governo para reparação de injustiças” (tradução de Seligman e Bandeira; grifo nosso).

Sotero e Prusa (2018), descrevem como o direito a praticar lobby se estabeleceu na sociedade norte-americana, inclusive com a participação do poder judiciário:

Ramo da mesma árvore frondosa que protege os direitos dos cidadãos, o direito de fazer lobby encontrou sua expressão moderna nas ações de grupos e associações de cidadãos formados com o propósito de influir na elaboração e aplicação das leis e normas que regem a vida da sociedade democrática, bem como a alocação de recursos públicos necessários para movimentar a máquina governamental. Essas ações se dão ao abrigo do processo de institucionalização dos direitos civis, que é um diferenciador essencial da experiência histórica na qual se alicerça a democracia americana. As primeiras catorze emendas da Constituição americana e a jurisprudência derivada das decisões da Suprema Corte sobre os casos em que os direitos previstos nessas emendas foram invocados constituem um conjunto único de regras sociais. Ele assegurou a formação de um ambiente propício ao desenvolvimento institucional do país como nação democrática, erigida de baixo para cima, a partir da experiência vivida por seus cidadãos.

Segundo Holman (2006), os primeiros esforços para regulamentar a prática de lobby em âmbito federal nos EUA ocorreram em 1876, com a aprovação, pela *House of Representatives* (equivalente à Câmara dos Deputados no Brasil) de uma resolução que determinou o registro de lobistas junto ao Secretário-Geral daquela Casa, para a sessão legislativa em curso.

Santos (2007), contudo, assevera que antes, em 1852, já existiam tratativas para que autoridades do governo pudessem se proteger de lobistas que se faziam passar por jornalistas, proibindo-os de ocuparem os lugares reservados aos jornalistas de fato.

Em 1938, com a aproximação da Segunda Guerra Mundial, foi aprovado o *Foreign Agents Registration Act*, que visava a inibir a atuação de lobbies estrangeiros e, assim, controlar possíveis atividades anti-americanas no país. Essa lei exigia o registro de todos os agentes estrangeiros junto à Secretaria de Estado, inclusive com a obrigatoriedade de identificar o material de propaganda disseminado por agentes estrangeiros e os registros detalhados dos assuntos discutidos (SANTOS, 2007).

Mas foi no contexto pós-guerra que a legislação acerca do lobby se consolidou naquele país. Em 1946, foi aprovado o *Federal Regulation of Lobbying Act*, sofrendo algumas modificações em 1989. Em 1995, o *Federal Regulation of Lobbying Act* foi substituído pelo *Lobbying Disclosure Act*, que sofreu emendas substanciais em 1998, segundo esclarece

Fernandes (2020). Em 2007, foi novamente alterado pelo *Honest Leadership and Open Government Act*, sendo modificado mais uma vez em 2019. O Quadro 1 sintetiza as principais normas instituídas em âmbito federal nos Estados Unidos, apresentando uma síntese do que cada uma delas objetivava.

Quadro 1 - Legislação Federal sobre lobby – Estados Unidos da América

Ano	Norma	Detalhamento
1876	Resolução	Dispôs sobre o registro dos lobistas junto à Secretaria-Geral da <i>House of Representatives</i> .
1938	<i>Foreign Agents Registration Act</i>	Proibiu que agentes de governos estrangeiros atuassem diretamente junto ao Congresso.
1946	<i>Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA)</i>	Objetivou dar a devida transparência por meio do registro de lobistas e da divulgação oficial de seus gastos.
1989	Alteração da FRLA, de 1946	Proibiu a utilização de recursos públicos por qualquer entidade privada com vistas a influenciar a concessão de contratos ou empréstimos governamentais.
1995	<i>Lobbying Disclosure Act (LDA)</i>	Lei da Transparência do Lobby, substituiu a lei anterior, visando a reparar os problemas constantes na Lei do Lobby de 1946.
1998	<i>Lobbying Disclosure Technical Amendments Act</i>	Visou clarificar a abrangência em relação aos oficiais do Poder Executivo, excluir do conceito de <i>lobbying contact</i> algumas situações de comunicação obrigatória e disciplinar de forma mais clara os procedimentos para a estimativa de rendimentos oriundos da atividade e despesas executadas.
2007	<i>Honest Leadership and Open Government Act</i>	Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto. Ampliou o alcance da Lei de Transparência do Lobby, aperfeiçoando os seus dispositivos.
2019	<i>Justice Against Corruption on K Street Act of 2018</i>	Emenda para incluir, nos relatórios apresentados, informações sobre condenações de lobistas em crimes que discrimina (como corrupção e lavagem de dinheiro).

Fonte: Fernandes (2020), com adaptações.

Segundo observa Rodrigues (2012), a LDA, aprovada em 1995, possui escopo mais amplo e mais rígido, apresentando conceituação bastante criteriosa quanto aos termos utilizados, especialmente no que se refere à definição de lobby e de lobista. Ainda, incorporou restrições constantes em outras leis sobre o assunto, inclusive aquelas da *Foreign Agents Registration Act*, de 1938.

O autor destaca que a LDA foi aprovada por unanimidade no Senado e isso pode ter decorrido do acordo bipartidário para sua aprovação, motivado por sucessivos escândalos, que envolveram lobistas, congressistas e funcionários do governo, conforme pontua Santos (2007).

Contudo, de acordo com Nóbrega Netto (2020), a LDA não atingiu o objetivo de reduzir os casos de corrupção envolvendo lobistas, mas foi efetiva para ampliar, de forma

significativa, as informações organizacionais dos que praticavam lobby. Foi também, a partir da LDA, que houve exigência de divulgação de informações por meio eletrônico, pela internet, ampliando de forma substancial a transparência almejada pela legislação.

Em suma, a LDA impõe o registro dos lobistas, dos clientes e das atividades realizadas, sob o argumento de que a sociedade tem direito de saber quem tenta influenciar o quê no governo. Contudo, tanto Santos (2007), quanto Sotero e Prusa (2018) concordam que uma das brechas ou falhas da lei é a dispensa de registro de organizações ou profissionais cujo faturamento oriundo das atividades de lobby não supere os 20% do faturamento total.

Isso faz com que muitos influenciadores fujam do rótulo de lobistas, apresentando-se como conselheiros empresariais ou consultores, de todo modo facilitando o acesso e criando conexões entre o governo e a iniciativa privada.

Em 2007, foi aprovado o *Honest Leadership and Open Government Act*, que alterou significativamente a LDA, de 1995. A nova lei foi projetada para ampliar a transparência da sua antecessora e para aperfeiçoar os seus dispositivos. Conforme destacado por Nóbrega Netto (2015), a norma determinou a divulgação de contribuições de lobistas a candidatos a cargos públicos, vedação aos agentes públicos de receberem qualquer tipo de presente, ampliação do período de carência para atuar como lobista àqueles oriundos de cargos eletivos, estipulação de carência para que funcionários do governo pudessem se tornar lobistas, além de ter criado uma certificação durante o ato de registro que exigia atenção aos itens preenchidos, vez que informações falsas podem levar os declarantes a punições cíveis e penais. Isso, inclusive, facilitou a ação Ministério Público Federal e ampliou a persecução por aquele órgão.

Já a emenda de 2019 ampliou a necessidade de informações relativas aos lobistas quando dos seus registros e da apresentação dos relatórios. De acordo com Sotero e Prusa (2018), o rigor da legislação federal, com regras cada vez mais onerosas, contribui para o declínio do número de lobistas registrados, vez que a legislação ainda possui as lacunas que permitem escapar do rótulo de lobista.

Conforme destacado por Fernandes (2020), uma avaliação sistemática dessa legislação demonstra a abordagem fundada na transparência, havendo consenso entre os parlamentares norte-americanos de que o lobby não deve ser uma atividade restringida. Ressalta, ainda, que a regulamentação não buscou oferecer oportunidades equânimes aos mais variados grupos da sociedade civil, para que pudessem ter as mesmas chances de participar e de influenciar as políticas públicas daquela sociedade.

2. A ATIVIDADE DE LOBBY NO BRASIL

Embora inexista regulamentação infraconstitucional que trate das atividades de lobby no Brasil, a Carta Fundamental traz diversos dispositivos cuja interpretação sistemática levam à conclusão de que o seu exercício é permitido, inclusive em homenagem à livre iniciativa e à liberdade profissional. Essas normas constam do art. 5º da Constituição Federal e se referem às liberdades de associação, de expressão, de manifestação do pensamento, ao direito de representação coletiva e, de forma especial, ao direito de peticionar aos órgãos públicos.

Como destacado no capítulo anterior, o direito de petição consolidou-se no cenário mundial ainda no século XVII, quando constou expressamente da *Bill of Rights*, de 1689. Talvez devido ao desenvolvimento desse direito em outros países, o Brasil o adotou já na Constituição de 1824, ainda que esta tenha decorrido de um governo absolutista. Verifica-se que o direito de fazer petições aos órgãos públicos consta do ordenamento constitucional pátrio desde então, permanecendo presente mesmo nas Cartas Fundamentais oriundas de governos autocráticos (Constituição de 1824: art. 179, XXX; Constituição de 1891: art. 72, § 9º; Constituição de 1934: art. 102, § 26; Constituição de 1937: art. 122, § 7º; Constituição de 1946: art. 141, § 37; Constituição de 1967: art. 150, § 30; Constituição de 1969: art. 153, § 30; Constituição de 1988: art. 5º, XXXIV).

Logo, essa é uma atividade que, em tese, pôde se desenvolver regularmente desde a outorga da primeira constituição do País. O que, por vezes, faltam são critérios capazes de distanciá-la de atividades ilícitas, como se verá no desenvolvimento deste trabalho. Isso causa certa confusão conceitual, não havendo consenso absoluto nem mesmo entre os doutrinadores da área.

Entretanto, para que se possam apresentar os conceitos utilizados nesse ramo, é preciso compreender como surgiu a necessidade de fazer-se representar, especialmente junto ao poder legislativo, foco desta pesquisa.

2.1 Formação e participação social

Quando se fala em lobby, é necessário compreender que se está tratando também de sua existência em regimes democráticos de governo, a despeito do direito de petição constar em todas as Constituições do Brasil. Isso porque a atividade se volta à representação de interesses, em um contexto no qual as oportunidades devem ser equânimes, visando a se distanciar de possíveis crimes, como será abordado oportunamente.

Assim, entender a dinâmica social que leva à formação desses grupos os quais pretendem ser representados e ao desenvolvimento da democracia se mostra indispensável à compreensão conceitual tanto do que é o lobby, quanto dos demais conceitos que permeiam essa atividade.

Ribeiro (2013) explica que a democracia surgiu na Grécia, após significativa transformação do seu desenho social, vez que o mundo grego era formado por cidades independentes, governadas por reis. Assim, o poder deixa de estar restrito aos palácios e ganha visibilidade ao ser transferido às praças públicas, concentrando-se em Atenas, mas não restrita a ela, esse novo modo de praticá-lo e de pensá-lo. A palavra democracia, então, vem do grego e significa poder do povo (*demos*: povo; *kratos*: poder).

Naquela sociedade, se desenvolveu uma forma de democracia direta, na qual os cidadãos iam até a praça pública para discutir as questões que deveriam ser decididas, a cada nove dias – tratava-se da *ágora*. No entanto, na Grécia antiga a cidadania era limitada aos homens livres, maiores de 21 anos e filhos de atenienses (pai e mãe). O governo do povo excluía, portanto, mulheres, estrangeiros e escravos.

Essa democracia direta somente era possível devido ao tamanho populacional das cidades gregas e ao interesse político presente naquelas sociedades. Atenas, por exemplo, contava com cerca de 30 a 40 mil cidadãos, de acordo com Ribeiro (2013). Contudo, o crescimento vertiginoso das sociedades nos Estados modernos tornou impraticável a participação popular direta nas decisões estatais, além do desinteresse pela política, o que, na perspectiva do autor, é um dos grandes fatores que impedem o retorno da democracia direta.

Por isso, a solução, quando da redemocratização de um mundo tomado por governos absolutistas, foi estabelecer um modelo baseado na representação. Assim, a democracia moderna não conta mais com a participação direta dos cidadãos. Estes são representados por políticos eleitos, que passarão 4 ou 8 anos (deputados e senadores, respectivamente), no caso brasileiro, decidindo em nome da coletividade – inclusive em nome daqueles que foram contrários à sua eleição.

Excetuadas as formas de participação direta previstas na Constituição Federal – plebiscito e referendo –, as demais decisões, no âmbito do poder legislativo, serão adotadas por parlamentares eleitos, que não necessariamente dominam todos os assuntos acerca dos quais decidirão e cujo resultado influenciará sobremaneira a vida das pessoas. Kierecz (2016) destaca que os representantes eleitos têm total independência para votar e expressar suas opiniões no parlamento, não se vinculando, necessariamente, às opiniões de seus eleitores.

Evidente que intervenções de pessoas e organizações junto a decisores sempre aconteceram. Farhat (2007) utiliza-se da clássica história bíblica que envolve a destruição das cidades de Sodoma e Gomorra, e da intervenção de Abraão junto a Deus para tentar persuadi-lo a não acabar com aqueles lugares e a sua população, ilustrando, assim, a existência de lobby desde o início das civilizações.

Para o autor, a história de Abraão se trata da prática de lobby, pois o patriarca teria levado informações ao detentor do poder, negociado para convencê-lo a modificar a decisão e obter o resultado pretendido, mesmo que este não tenha sido alcançado.

No que concerne ao meio político, embora, em última análise, o poder continue a ser do povo, a impossibilidade de decidir diretamente todas as questões afetas à vida em sociedade fez nascer a necessidade de informar e de negociar com os representantes – que se tornaram os decisores de fato –, para se alcançar determinados resultados, o que deu origem a grupos que se organizam com o intuito de manter ou de modificar a opinião dos representantes do poder do povo.

2.2 Conceitos atuais: grupos de interesse, grupos de pressão, lobby e relações governamentais

Embora haja consenso de que o lobby existe enquanto direito positivado desde o século XVII, o emprego do termo com o significado estudado hodiernamente foi dado pelo cientista político Arthur Bentley, em 1908, na obra *The Process of Government*.

Em que pese a terminologia apresentada por Bentley datar do início do século XX, até hoje aqueles que se dedicam ao estudo do lobby não são uníssonos quanto aos conceitos empregados nessa área, como ocorre em diversos outros ramos do Direito. Naquele momento, Bentley atribuiu ao termo lobby o significado de influência sobre decisões políticas ou sobre aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo.

Atualmente, outros conceitos enxertam as discussões, como aqueles que se referem a grupos de influência e grupos de pressão, ao próprio lobby e a relações governamentais. Por isso, serão apresentadas as definições de alguns dos expoentes dessa área, destacando desde então que não se trata de um rol exaustivo, mas de termos cuja conceituação é problemática, já que os sentidos adotados são diversos e por vezes ambíguos.

No que se refere a grupos de interesse e grupos de pressão, a distinção pode ser bastante factível partindo-se tão somente do sentido atribuído às palavras interesse e pressão, desconsiderando-se, claro, o contexto político na qual estão inseridas quando visam a tratar de

termos relacionados a lobby. Ainda assim, essa diferenciação utilizando-se apenas do dicionário já confere certa clareza ao que cada expressão sugere.

Interesse é um substantivo masculino que vem do latim *inter* “entre”, *esse* “ser, estar”, significando literalmente “estar entre”, ou “ser de importância, fazer diferença”⁴. Dentre tantas definições, interesse pode ser conceituado como “qualidade de certas coisas que as tornam próprias para cativarem a atenção, para prenderem o espírito.”

Já o substantivo feminino pressão deriva da palavra pressa. Esta veio do latim *pressus*, “apertar, pressionar, incomodar, derrotar”⁵. No dicionário, pressão é definida como “ação ou resultado de pressionar, premer, apertar” ou “coerção exercida sobre uma pessoa para obrigá-la a fazer alguma coisa”⁶.

Grupo de interesse, então, é apresentado por alguns dos doutrinadores como um grupo de pessoas que possuem ideias e interesses comuns, e que almejam o mesmo objetivo. Podem compartilhar filosofias e aspirações, mas não necessariamente têm o intuito de influenciar o poder público, podendo permanecer inertes em relação ao exercício do poder político.

No sentido oposto, grupo de pressão seria formado por pessoas que possuem interesses comuns, do mesmo modo, mas que adotam postura ativa quanto à influência nas esferas de poder, pois visam à defesa dos interesses comuns que os ligam.

Parte da doutrina, na qual se inclui Paulo Bonavides, defende que os grupos de pressão seriam uma espécie do gênero grupo de interesses. Para Bonavides (2006), os “grupos de interesse podem existir organizados e ativos sem, contudo, exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser espécie.”

Pierini (2010) corrobora essa visão doutrinária, afirmando que “grupos de pressão são genericamente derivados dos grupos de interesse.” No mesmo sentido, segue o autor português Paulo Trigo Cortez Pereira, para quem os grupos de pressão são, de fato, subconjunto dos grupos de interesse, visto que estes podem desenvolver suas atividades completamente à margem do poder político (2001, *apud* Veiga e Ferreira, 2015).

Para Galvão (2016), grupo de interesse é um conjunto organizado de indivíduos, cuja atuação se volta prioritariamente à atuação coletiva, podendo defender tanto os interesses que os une, quanto aqueles da sociedade como um todo, mas não junto a decisores políticos, no sentido estrito. Entende o autor que essa defesa ocorre tão somente perante outras organizações sociais ou empresariais, e não em relação a parlamentares eleitos.

⁴ Dicionário Caldas Aulete – Aulete Digital. Disponível em <https://www.aulete.com.br>.

⁵ Disponível em <https://origemdapalavra.com.br/palavras/pressao/>

⁶ Dicionário Caldas Aulete – Aulete Digital. Disponível em <https://www.aulete.com.br>

Há, porém, quem defina grupo de interesse como aquele que tenta, sim, exercer influência em política pública que lhe seja favorável. Esse é o caso de Clive Thomas (2004, *apud* SEINO, 2013), para quem grupo de interesse “é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, baseada em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar as políticas a seu favor.”

Essa também é uma interpretação possível no conceito do Prof. Paulo Trigo Pereira (2001) que, embora entenda que esses grupos ficam à margem do poder político, admite a possibilidade de influência nos casos em que o grupo vise, exatamente, à alteração de políticas públicas ou quando esse for financiado por recursos públicos.

Na visão do autor, o que diferencia os grupos de interesse dos de pressão seria, portanto, o fato destes estarem sempre se relacionando com entidades públicas, enquanto aqueles, somente quando estritamente necessário.

Já no que concerne a grupos de pressão, a despeito da existência de divergências, os conceitos costumam possuir maior proximidade semântica. A ênfase que se dá ao termo, em regra, se vincula ao fato de que os grupos de pressão buscam influenciar os *decision-makers*, praticando lobby efetivamente.

Jobim e Souza (2018) definem grupos de pressão como “aqueles compostos por um conjunto organizado de pessoas com interesses específicos e comuns que buscam influenciar políticas públicas.”

Santos (2007), embora discorra bastante sobre os diversos teóricos que estabelecem as diferenças entre grupos de interesse e de pressão, conclui, em suma, que o grupo de pressão decorre de um grupo de interesse que passou a exercer influência em decisores com poder político.

No entanto, do mesmo modo que praticamente todos os autores pesquisados, chega à conclusão de que pode utilizar os dois conceitos como sinônimos, considerando então que se trata de “associações de indivíduos ou organizações ou de instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor.”

Vê-se, portanto, que apenas se faz uma ressalva quanto à distinção entre um grupo que pretende exercer influência externa nos decisores, inclusive naqueles do Poder Legislativo, e os parlamentares eleitos com essa finalidade, cuja influência para aprovar suas propostas decorre da própria atividade que desempenham.

No que concerne ao emprego dos termos lobby e relações governamentais, embora também haja discussão conceitual, esta não possui tantas distinções semânticas.

Como já destacado na parte histórica, o lobby surgiu como uma forma de representação de interesses, com nomenclatura derivada do inglês, referindo-se aos que esperavam a passagem de tomadores de decisões públicas na entrada de prédios para apresentar seus pleitos.

Desde que Bentley atribuiu à palavra lobby a ideia de que se tratava do exercício de influência no âmbito do processo legislativo, o termo passou a ser estudado e seu significado foi ampliado. No âmbito político, passou a designar a pressão e a influência exercidas não somente no poder legislativo, mas junto a qualquer pessoa com poder decisório.

De forma geral, os sentidos atribuídos pelos diversos autores são os mesmos, não havendo discordância quanto ao que é lobby. Mancuso e Gozetto (2011) entendem que lobby é a “defesa de interesses diante de membros do poder público que podem tomar decisões políticas.”

Seligman e Bandeira (2018) definem lobby como

[...] a atividade de pressão de um grupo social organizado com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público e, conseqüentemente, criar um novo cenário regulatório em favor de suas causas ou interesses específicos.

Jobim e Souza (2018) defendem que a literatura mais recente entende que lobby é:

o processo por meio do qual representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos decision-makers os desejos de seus grupos. Lobbying é, portanto e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos decision-makers por meio de representantes especializados.

Há, porém, quem classifique o lobby como lícito ou ilícito (MANCUSO E GOZETTO, 2011), o que não chega a ser um consenso, vez que a maioria dos autores utiliza esse termo tão somente como uma atividade lícita, atribuindo-se a ilicitude às práticas já tipificadas na legislação penal, como tráfico de influência e corrupção.

Conforme leciona Oliveira (2005), essa ligação do lobby com a ilicitude, especialmente quando assim propagada nos meios de comunicação, desgastou o termo, criando um estigma de marginalidade à atividade. Em função do significado muito negativo, constantemente associado a escândalos de corrupção, os próprios profissionais que praticam lobby preferem utilizar outros termos para descrever sua atividade.

Gozetto (2018) afirma que se iniciou, de forma involuntária, um movimento para ressignificar a atividade. Neste sentido, surgiram, dentre outros, os termos relações governamentais e relações institucionais, que se prestam a substituir o termo lobby tão socialmente desgastado.

Embora haja quem defenda que a expressão relações governamentais é melhor aplicável à influência exercida sobre os decisores do Executivo e do Legislativo, por guardar tênue distinção em relação ao termo lobby, como é o caso de Jobim e Souza (2018), fato é que ambas as possibilidades se prestam a designar o que é lobby, havendo quem prefira a utilização de relações governamentais para que possa se distanciar do estigma impregnado à palavra, quase sempre associada à prática de corrupção e de tráfico de influência.

A despeito dos longos argumentos e da apresentação dos diversos conceitos empregados por autores de vários países, certo é que a grande maioria deles acaba por utilizar os termos grupos de interesse e grupos de pressão como sinônimos, da mesma forma que o fazem com lobby e relações governamentais.

Observa-se, portanto, que essa discussão não é deveras relevante para o presente estudo, visto que costumam se tratar de tecnicismos que, por vezes, visam a escapar de desgaste social já enfrentado pela nomenclatura, constantemente e de forma equivocada associada a práticas ilícitas. Por isso, também neste estudo os termos serão considerados equivalentes, visto que a doutrina assim o faz, exceto quando trata dos capítulos destinados a explicar essa diferenciação.

2.3 Desafios enfrentados na regulamentação da atividade

Esse estigma de atividade ilícita conferida ao lobby no decorrer dos anos é um dos argumentos para os que defendem com veemência a sua regulamentação. Como demonstrado no capítulo anterior, essa foi uma estratégia adotada por muitos países, em geral visando à transparência nesse relacionamento entre o público e o privado.

Contudo, sabe-se que trazer uma experiência oriunda do direito estrangeiro e aplicá-la tal qual no ordenamento pátrio terá todos os requisitos para se constituir em um fracasso absoluto. Isso porque as realidades dos estados nacionais são muito distintas, e o Brasil, em função da sua extensão territorial de caráter continental, já oferece desafios suficientes quando da implementação de normas e de políticas públicas.

Por isso, deve-se analisar com cautela essa necessidade de regulamentar a atividade de lobby, para que não se constitua em verdadeira privação de acesso ao debate público, ampliando as diferenças de forças entre os grupos de interesse.

A primeira proposta legislativa no sentido de regulamentar o lobby partiu do então Senador Marco Maciel, ainda na década de 80 (IPEA, 2015). Em seu discurso no plenário do Senado quando da apresentação do projeto de lei, em 1984, destacou a importância do lobby para o regime democrático de governo, assim como a necessidade de sua regulamentação⁷.

Aquele projeto previa o registro de lobistas junto às mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como a necessidade de declarar os gastos com a prática de lobby. Caso tivesse sido aprovada, não alcançaria outras formas de lobby, senão aquelas praticadas no âmbito do Congresso Nacional.

Os desafios impostos hoje, no entanto, não permitem que a regulamentação dessa atividade ocorra de maneira tão simplista. De fato, são muitas as notícias de corrupção, advocacia administrativa, tráfico de influência que se travestem de lobby. Por vezes, a definição do que pode ser considerado lícito tem aspecto muito tênue em relação a uma dessas ilicitudes.

Nos quase 40 anos desde o Projeto de Lei do Senado nº 25/1984, de autoria do Senador Marco Maciel, foram apresentadas aproximadamente 20 proposições legislativas. Atualmente, duas delas encontram-se aguardando deliberação no plenário da Câmara dos Deputados – o PL nº 1.202/2007, com o PL nº 1.961/2015 apensado.

A justificativa do PL nº 1.202/2007 se consubstancia na necessidade de dar mais transparência às atividades dos grupos de interesse e de pressão, assim como ampliar a participação da sociedade e diminuir os casos de corrupção ligados ao lobby. Utilizam-se das experiências de outros países, especialmente Estados Unidos, Inglaterra, França e México como forma de demonstrar êxito na ampliação da transparência nesses lugares, visando a corroborar a importância da regulamentação. Destaca ainda que é necessário garantir medidas de controle pela própria sociedade.

Da leitura do referido Projeto de Lei é possível observar que não haveria mecanismos suficientes, apenas no âmbito dessa possível norma, capazes de ampliar sobremaneira o controle social. Na verdade, ao PL nº 1.961/2015, que segue apensado, coube a tarefa de complementar aspectos importantes que objetivam ampliar a transparência no processo de influência oriunda do lobby.

⁷ Pronunciamento do Senador Marco Maciel, em plenário, no dia 21 de setembro de 1984. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496252>. Acesso em 21/04/2021, às 15h50.

O autor do PL nº 1.202/2007, assevera em sua justificativa que:

[...] em países que há mais tempo se preocuparam com a regulação das atividades de “lobby”, os instrumentos de controle são rigorosos. No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam regularmente no “lobby”, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Veda-se o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para Congressistas como instrumento de “corrupção” e asseguram-se meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo.

Limita-se a conduta dos lobistas, e dos próprios servidores públicos, para que não haja abusos nem tampouco conflitos de interesse. Garante-se a idoneidade do processo e a responsabilização daqueles que não observarem as suas normas.

Verifica-se, no entanto, que esse rigor não se encontra presente nos Projetos que aguardam a deliberação dos Deputados Federais. Além disso, a legislação norte-americana não é um exemplo de perfeição das práticas de lobby. Embora robusta e utilizada como parâmetro por muitos, também há várias lacunas em suas normas e desconfiança por parte da sociedade.

Sotero e Prusa (2018) escreveram um artigo cujo título é “O lobby nos EUA: a transparência de um sistema imperfeito”, no qual destacam que uma possível regulamentação no Brasil deve evitar “premissas ingênuas sobre a realidade do setor nos Estados Unidos.” Para eles, o que fará com que o lobby tenha sucesso é que seja construído um arcabouço normativo que acolha a visão de que essa atividade é lícita, inevitável e desejável em uma democracia, devendo basear-se em “princípios e práticas legítimas que podem ser ensinados, estudados e aprimorados.”

Em uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicada em 2015 e conduzida por Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha, os atores políticos diretamente envolvidos na atividade de lobby no Congresso Nacional foram entrevistados, para que se pudesse verificar empiricamente em que medida as controvérsias sobre a regulamentação do lobby se manifestam nas opiniões desses profissionais.

De forma bem sucinta, a pesquisa identificou os argumentos que sustentam o apoio à regulamentação, assim como a sua oposição: os favoráveis argumentam a necessidade de ampliar o debate com maior participação social, com mais transparência e mais *accountability*; os contrários, por sua vez, advogam que a regulamentação dificulta o acesso de grupos com menor poder econômico, que criam um ônus desnecessário ao Estado, além de defenderem que as relações políticas precisam de algum grau de confidencialidade e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas.

A literatura, de forma geral, aponta que os possíveis benefícios oriundos de uma regulamentação serão o aumento da transparência, a diminuição do risco de corrupção e de tráfico de influência, o aumento da *accountability*, especialmente eleitoral, assim como a diminuição da assimetria informacional entre os grupos e suas consequências positivas para os setores menos poderosos.

No que concerne à diminuição das práticas ilícitas, há divergência na literatura, pois alega-se que já existem leis destinadas a regulamentar e a punir a ocorrência de possíveis crimes, não competindo esse papel a uma legislação referente a lobby. Entretanto, boa parte da doutrina defende que a regulação do lobby terá o papel de “sensibilizar a sociedade para os interesses por trás das decisões, trazendo a política para o escrutínio público.” Desta forma, um benefício indireto de uma norma regulamentadora do lobby seria o de ampliar o conhecimento acerca do funcionamento dos sistemas políticos, assim como dos atores e interesses que nele atuam (IPEA, 2015).

Quanto às consequências negativas, de acordo com o IPEA (2015), a doutrina aponta a possibilidade de restrições à participação dos grupos com menor poder político e econômico, ampliação do poder dos grupos maiores em detrimento dos interesses coletivos e o custo-benefício da regulamentação, tanto para os lobistas quanto para o Estado.

Em que pese a referida pesquisa ter concluído pela percepção majoritariamente positiva quanto à regulamentação do lobby, o tema exige debate profundo e bem fundamentado, visando à priorização das medidas de transparência e de mecanismos de controle e de prestação de contas, sob pena de não se gerar os efeitos esperados.

Deve-se estar atento, ainda, para que uma possível regulamentação venha, de fato, disciplinar a atividade e não a profissão do lobista ou do agente de relações governamentais, respeitando-se, assim, os princípios da livre iniciativa e da liberdade de exercício profissional. Os controles devem ser os necessários a ampliar a transparência e não a estipular exigências onerosas que possam limitar o acesso de grupos minoritários.

3. A CONTRIBUIÇÃO DEMOCRÁTICA DO LOBBY

Mancuso e Gozetto (2011) afirmam que o lobby é uma palavra definitivamente incorporada ao vocabulário dos brasileiros. De certo modo, isso se acentuou também devido aos diversos escândalos envolvendo lobistas que atuam extrapolando o limite entre a pressão

lícita decorrente da prática de lobby e os atos ilícitos, tipificados como tráfico de influência, advocacia administrativa, corrupção.

No entanto, os autores afirmam que o lobby, se praticado dentro dos ditames legais, pode se constituir em instrumento democrático de representação de interesses, vez que leva aos tomadores de decisão contribuições positivas para a opinião pública, para os interesses representados e para o sistema político como um todo.

Avizú (2007) discorre que essa contribuição positiva do lobby se deve aos limites da democracia representativa, instaurada desde a Era Moderna em razão da impossibilidade de se restabelecer a democracia direta como a praticada nas *polis* gregas.

Um dos expoentes da democracia representativa, o abade francês Emmanuel Joseph Sieyès, elaborou esse modelo com a intenção de estabelecer uma forma de governar que pudesse ser adequada à sociedade desenvolvimentista da época. Segundo ele, a democracia bruta – como denominava o modelo direto desenvolvido na Grécia – seria incompatível com as ocupações do homem moderno (CONSANI, 2016).

No entanto, como assevera Avizú (2007), o mecanismo do voto revelou-se insuficiente para o representante eleito tomar decisão em nome do povo e para o povo. Devido ao fato de o voto ser irrevogável, a fiel identidade esperada entre os eleitores e o detentor do mandato não necessariamente se configura.

Kierecz (2016) destaca que a “falta de conexão entre o interesse de quem vota e o interesse daquele que é eleito, bem como suas atitudes no exercício do mandato, é o principal fundamento da crise da democracia representativa”.

Assim, para além da discussão dos direitos constitucionais que o lobby concretiza, certo é que ele pode mitigar os limites decorrentes da democracia representativa, transformando-a, de certo modo, em um modelo participativo e inclusivo. Para tanto, deve ser conferida igualdade de oportunidades e equilíbrio de forças entre os diversos grupos representativos dos interesses sociais, como se poderá concluir a partir do exposto no decorrer deste Capítulo.

3.1 A recente democracia brasileira

Em que pese a etimologia da palavra democracia (*demos* - governo; *kratos* - povo), hodiernamente ela foi ressignificada, cabendo de forma mais adequada o sentido atribuído por Abraham Lincoln, para quem a democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Essa acepção moderna, no entanto, não é a que costuma prevalecer no Brasil, a despeito do regime democrático de governo ter sido instituído ainda na Constituição de 1891. Isso porque o País tem comportamentos arraigados no patrimonialismo, no clientelismo e no corporativismo, originados nas tradições portuguesas e ibéricas, como destaca Kierecz (2016), além dos governos ditatoriais que também impediram que a democracia pudesse ser amadurecida.

O sentido de democracia de Lincoln não foi incentivado nem mesmo com a Constituição Cidadã de 1988, visto não ser possível mudar comportamentos, hábitos e valores de forma tão súbita, apenas com o estabelecimento de uma nova ordem constitucional.

Historicamente, o primeiro período republicano foi fortemente marcado por governos oligárquicos oriundos dos estados de Minas Gerais e de São Paulo, estando muito distante a ideia de um governo do povo. Embora o preâmbulo da Constituição de 1891 destaque que se trata de um “regime livre e democrático”, a democracia na República Velha era praticamente inexistente, vez que a sociedade era pautada pelo coronelismo e pelo ‘voto de cabresto’.

Kierecz (2016) discorre, a partir do pensamento de José Murilo Carvalho, que “o estatismo no Brasil favoreceu o crescimento dos interesses corporativos em detrimento do interesse coletivo”. Esse comportamento se manteve inalterado inclusive nos governos seguintes.

Para o autor, até mesmo os direitos sociais decorrentes da Era Vargas não foram concedidos pelo ou para o povo, mas, sim, devido à cooptação de trabalhadores em sindicatos de classes que negociavam o que lhes era favorável, afastando-se o Estado de atender necessariamente aos interesses coletivos.

Destaca, ainda, que o corporativismo arraigado na sociedade brasileira se manifestou, inclusive, na Constituição de 1988, pois cada grupo social pressionou a Assembleia Constituinte para fazer constar daquela Carta o que ele denomina de “preservação e implantação de privilégios”.

Mesmo diante da forma republicana de governo, o Brasil possui sérias dificuldades em se manter sob o regime democrático. Desde a promulgação da Constituição de 1891, foram necessárias outras seis Cartas Fundamentais que instauraram uma nova ordem constitucional, sendo três delas de caráter autoritário, afastando-se a democracia e instituindo-se um regime autocrático de governo.

Ao se referir à democracia no Brasil, Melo (2018) a intitula de “confusão democrática”, tratando dos falsos sentidos atribuídos a esse regime, afastando-se do significado genuíno compreendido por sociedades verdadeiramente democráticas.

Para ele, a igualdade decorrente da República e da suposta implantação da democracia é meramente formal e os quase 400 anos nos quais o Brasil foi uma colônia ou um império escravagista impedem a sociedade de compreender o que é, de fato, uma democracia.

Embora ressalte a ausência de consenso entre os analistas políticos, Melo (2018) sugere que a democracia foi instituída no Brasil, mesmo que com ressalvas, a partir de 1985, embora o país ainda enfrentasse diversas opressões herdadas do regime militar.

A verdade é que houve bastante expectativa de que a cidadania no Brasil ganharia novos contornos com a abertura política e a redemocratização do país, como bem destacou Kierecz (2016). Criou-se grande expectativa, também, de que a vontade popular se faria representar de fato na vontade do Estado.

No entanto, ressalta o autor que, a despeito de um regime democrático ininterrupto há pouco mais de 30 anos, “uma cultura de participação e dever cívico não se cria tão rapidamente, ainda mais em um país marcado por extrema desigualdade social com insatisfatório investimento e gestão da educação”.

Defende Melo (2018) que esse comportamento é compatível com um país cuja democracia é considerada jovem, quando considerados os períodos nos quais a vontade popular realmente se apresentava de forma livre – observando-se minimamente o sufrágio universal.

Talvez seja correto inferir que o conceito de democracia aplicável ao Brasil, mesmo depois da Constituição de 1988, esteja ainda em construção e que dependerá, como defendeu Kierecz (2016), de investimentos em educação, inclusive política e jurídica. Isso permitirá à sociedade compreender os sustentáculos da democracia – soberania e participação popular – e, quem sabe, exercer, de fato, esse poder que emana do povo.

3.2 O lobby e a democracia participativa

Como já descrito neste estudo, o lobby decorre de diversos direitos fundamentais expressos nas Constituições Federais do Brasil. Em que pese o estigma de marginalidade conferido a essa atividade, se praticado de forma lícita, o lobby pode ter o condão de contribuir sobremaneira para a construção de um ambiente verdadeiramente democrático.

Isso decorre da possibilidade de ampliação do debate perante uma proposta legislativa, por exemplo, quando aberto espaço para que grupos com divergentes opiniões e representando até mesmo interesses opostos possam se manifestar e levar subsídios aos tomadores de decisão.

Essa é considerada, por parte da literatura, como uma das vertentes do lobby, cuja contribuição extrapola os próprios benefícios perseguidos com a participação no processo legislativo, mas permite que deficiências apontadas no sistema de representação, apresentadas no capítulo anterior, possam ser mitigadas com uma participação popular, ainda que por meio de grupos de pressão.

Nesse sentido se encontra a base do lobby, que somente consegue se concretizar de forma lícita em um ambiente democrático, aberto à discussão, distanciando-se do que ocorre em ambientes autoritários, cuja influência se restringe ao que Oliveira (2005) denomina de “amigos do rei”, ou seja, àqueles que têm acesso direto aos decisores e que, por influência social ou política, conseguem ter aprovadas normas que lhes são favoráveis, configurando-se assim o tráfico de influência.

É por isso que Mancuso e Gozetto (2011) são categóricos ao afirmarem que o fortalecimento do lobby político no Brasil foi possível graças à redemocratização, a partir da segunda metade da década de 1980, devido ao fato de o processo de tomada de decisões públicas ter se tornado acessível somente com a reabertura política.

Avizú (2007) defende que é possível aliar novos atores, novos institutos e novas formas de participação social na vida pública aos mecanismos da democracia representativa, como o voto e os partidos políticos, mas isso, claro, não é uma solução tão simplista e implementada tão somente com a prática de lobby nos moldes como ocorre atualmente.

Conforme articula Kierecz (2016), a população em geral afirma odiar política e menosprezar os mandatários eleitos, no entanto, continua votando na esperança de obter vantagens pessoais. Assim, para que o lobby surta o efeito esperado em uma democracia verdadeiramente participativa, é necessário que o sentimento de solidariedade que deve mover um corpo social seja resgatado ou mesmo incutido em cada indivíduo.

Isso porque a formação da sociedade brasileira tolera e até induz a manutenção do *status quo*, no qual praticamente toda a população se subordina a quem controla a circulação de riquezas e a quem detém parcelas do poder – que, ressalte-se, deveria ser sempre, em última análise, do povo, exercido pelo povo e para o povo.

Diante disso, o Estado se torna incapaz de se sobrepor aos interesses econômicos de grandes grupos, atendendo ao interesse privado em detrimento do interesse coletivo, fazendo com que a democracia por meio de representação se torne praticamente inócua.

Para Kierecz (2016), que se embasa na visão de Raymundo Faoro, isso decorre da histórica confusão entre interesse público e particular, fazendo com que a democracia representativa não expresse a vontade geral da população, o que permite a adoção de práticas de mercantilismo como técnica de operação econômica.

No entanto, desde que assegurados acessos equânimes aos diversos grupos de interesse e conferida uma distribuição do poder político – dos cidadãos e dos seus grupos, de forma horizontal –, será possível vislumbrar o verdadeiro caráter democrático das atividades de lobby e sua contribuição para o sistema participativo, como bem articulou Avizú (2007).

3.3 Problemas decorrentes da prática de lobby

De acordo com a literatura, muitos são os problemas que decorrem da atividade de lobby, vez que sua prática apresenta algumas características que podem ser vistas como prejudiciais a uma sociedade que se propõe ser democrática e igualitária.

Neles estão incluídos os casos de ilicitude, mas não limitados a esses. Isso porque, como descrito no tópico anterior, a ausência de condições isonômicas, atrelado a um sistema representativo com diversas lacunas, pode propiciar a opressão de grupos de interesse minoritários e desequilibrar as relações de poder.

O desinteresse político de grande parte da população é um dos motivos pelos quais alguns grupos conseguem exercer forte influência nos tomadores de decisão. Essa apatia, e por consequência o desconhecimento, permite que grupos economicamente organizados promova a manipulação da opinião pública, por intermédio dos meios de comunicação, de acordo com Kierecz (2016).

Além disso, o autor destaca que a política deixou de exercer papel central na vida dos indivíduos e o debate se desvirtuou para o conflito de interesses privados. A ausência de solidariedade capaz de dar coesão à sociedade bloqueou o debate político acerca do interesse público.

O autor prossegue enfatizando que a promoção desses interesses privados pode levar – e leva, muitas vezes – à aprovação de leis que, teoricamente, foram legitimadas pela população. No entanto, ou o debate foi inexistente, ou decorreu de consultas populares pouco refletidas. A despeito do grupo que exerceu influência para obter a aprovação de determinada

proposta legislativa, fato é que uma lei, quando no ordenamento pátrio, vincula a todos e não apenas àqueles que se beneficiarão dela ou que desejaram a sua existência.

Ocorre que, quando um grupo exerce pressão no Poder Legislativo, especialmente se destituído de uma visão cívica e solidária, pode conseguir aprovar medidas que serão extremamente maléficas à coletividade, interessando tão somente àquele grupo de pressão.

As condições oferecidas hoje para a prática de lobby, inclusive sem a regulamentação que imponha medidas firmes de transparência no relacionamento do lobista com o agente público, pode provocar desequilíbrio social das políticas adotadas por intermédio da legislação. Quando do levantamento bibliográfico desta pesquisa, não foram localizados estudos capazes de mensurar se as leis, aprovadas em decorrência da pressão exercida pelos grupos de pressão, foram benéficas ou prejudiciais à população de modo geral.

Entende-se a dificuldade na realização desse tipo de estudo e sua baixa aplicabilidade para este tema, vez que somente identificar esses dados não teriam o condão de desacreditar o lobby, que, frise-se, precisa ser exercido dentro de limites éticos e considerando-se a inserção do grupo de interesse na coletividade.

Ainda, importa salientar as desigualdades econômicas que envolvem os diversos grupos de interesse e que, por consequência, os tornam díspares na influência junto aos representantes eleitos, conforme descrito por Oliveira (2005). Isso porque o lobby exige investimentos de grande monta, vez que a influência exercida por um lobista não se limita à persuasão. Deve-se estar munido de dados muitas vezes decorrentes de estudos sérios acerca do tema sobre o qual se pretende tratar.

Observa-se, assim, que nem todos os grupos de pressão têm condições financeiras de suportar os custos decorrentes da atividade de lobby e isso acarreta um desequilíbrio entre os segmentos sociais quando da representação de interesses.

Outro problema identificado é o estigma que o lobby possui atualmente perante a sociedade, mas este decorre da prática de ilícitos, que são erroneamente caracterizados como lobby, especialmente pela mídia.

Isso se acentuou ainda mais nos últimos anos, com o desenvolvimento tecnológico que possibilitou a informação em tempo real e propiciou a deflagração de diversos esquemas fraudulentos entre pseudo lobistas e agente públicos. Mas Oliveira (2005) assevera que o estigma de marginalidade começou ainda na década de 1970, durante o regime militar:

A criação do estigma de marginalidade do *lobbying* teve início na década de 70 e está intrinsecamente relacionado à estrutura do Estado brasileiro.

Durante a ditadura militar, o Congresso foi extremamente enfraquecido e o atendimento de demandas, assim como a formulação de políticas públicas, tornaram-se atribuição do Poder Executivo. Além disso, o processo de tomada de decisões e as informações que subsidiariam essas decisões eram muito centralizados. É a partir desse contexto que surge a figura do “amigo do Rei”.

A compra de acessos e resultados era uma constante e para isso bastava ter bons contatos, ou seja, ter acesso ao “amigo do Rei”. Conhecer ministros influentes ou militares em cargos estratégicos era essencial para o sucesso do lobista. No entanto, todo o processo se desenrolava na clandestinidade. [...]

Essa relação tão próxima entre o setor produtivo e as figuras de poder gerou a compra de acessos e resultados e uma série de acordos escusos foram travados. A essas negociatas a imprensa deu o nome de *lobby*. A relação entre *lobby*, corrupção e tráfico de influência estava traçada e a mídia passou a denunciar essas negociatas utilizando-se erroneamente do termo.

Mancuso e Gozetto (2011) destacam que o relacionamento entre pessoas com acesso e poder de influência sobre membros do poder público pode resultar em crimes contra a administração pública – tais como corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrências –, como se observa dos escândalos políticos denunciados diariamente pela mídia.

A despeito da mídia ser um importante instrumento de controle, possibilitando o combate à corrupção com a denúncia de escândalos políticos, ela também é responsável pelo fato de o lobby ser constantemente associado a práticas ilícitas, causando essa imagem social negativa.

Os autores asseveram que “a figura arquetípica do lobista passou a ser a do indivíduo que atua de forma obscura e dissimulada, procurando acesso privilegiado aos tomadores de decisão, sempre disposto a entrar em negociatas com agentes públicos capazes de ajudá-lo na obtenção de seus objetivos”.

Em função disso, muitos lobistas preferem evitar esse termo que já tem caráter pejorativo e se identificam como profissionais de relações governamentais ou institucionais, consultores, analistas e assessores políticos, dentre outras denominações, como já destacada no capítulo anterior.

Entretanto, como bem destacado por Mancuso e Gozetto (2011), associar o lobby apenas à defesa ilícita de interesses é desprezar as contribuições positivas que a atividade pode proporcionar, como se buscará demonstrar no próximo tópico.

3.4 Benefícios do lobby para o processo democrático

Em que pesem os problemas que podem advir da prática de lobby, é consenso entre os doutrinadores da área que essa é uma atividade inerente ao regime democrático e que, ao

permitir a representação de interesses de segmentos da sociedade, amplia o sentido da democracia no País.

Mancuso e Gozetto (2011) afirmam que o lobby lícito integra o conjunto de instrumentos à disposição dos segmentos sociais para a promoção de seus interesses.

Ao tratar do lobby, Avizú (2007) ressalta que compete ao Estado assegurar a igualdade de oportunidades, inclusive no que concerne à discussão e ao debate público, que, segundo a autora, “tem como um dos principais palcos a elaboração legislativa, a produção normativa, a fim de que ao final a Lei contemple de forma equilibrada o pleito dos pólos opostos”.

Mancuso e Gozetto (2011) discorrem sobre o lobby como sendo um processo por intermédio do qual os grupos de pressão participam da tomada de decisões estatal, de forma dialogal, contribuindo para a elaboração das políticas públicas do país.

Nesse sentido, Avizú (2007) utiliza-se das ideias de Ronald Dworkin ao defender que a qualidade de vida do cidadão depende das leis às quais ele está submetido, ao passo que a distribuição das riquezas decorre da ordem jurídica estabelecida. E, como já destacado neste estudo, as sociedades são reguladas por lei, estando todas as pessoas submetidas a elas.

Decorre disso a necessidade de adequação das propostas legislativas aos interesses coletivos e, desde que oferecidas igualdade de condições, assim como ambiente transparente, o lobby pode ser a ferramenta utilizada pelos parlamentares, tanto para conhecer as necessidades sociais, quanto para decidir como votar, a partir dos dados apresentados.

Avizú (2007) ainda acrescenta que se faz mister impor limitações às partes na defesa dos seus interesses, mas sempre com a finalidade precípua de equilibrar as forças e oferecer oportunidades equânimes.

De acordo com Oliveira (2005), os grupos de pressão se utilizam do que ela chama de uma “cadeia multifacetada” para concretizar o lobby. Logo, percebe-se que não se trata tão somente de argumentos persuasivos, visto que a atividade inclui “coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas, procura por aliados”. Observa-se, assim, que a pressão propriamente dita é uma das últimas etapas.

Com isso, os tomadores de decisão passam a possuir elementos para subsidiar suas decisões, já que as informações fornecidas pelos grupos de pressão são confiáveis e comprováveis.

Oliveira (2004) destaca que o lobby “é necessário para que se crie um canal de comunicação entre sociedade civil e Estado”. Segundo a autora, essa é uma atividade que tanto

permite a aprovação de propostas favoráveis ao grupo de pressão, quanto possibilita um diálogo entre a sociedade civil e o Estado, com a troca de ideias e informações.

Segundo Mancuso e Gozetto (2011), a variedade de questões com as quais precisam lidar faz com que os parlamentares possuam informações incompletas sobre os assuntos a deliberar. Além disso, muitas dessas questões possuem complexidade suficiente para tornar o debate ainda mais complicado, envolvendo múltiplos interesses.

Diante disso, compete ao lobby colaborar com os tomadores de decisão, proporcionando-lhes informações precisas e confiáveis, que, se respeitados os direitos políticos e a ordem jurídica estabelecida, tornarão o debate político muito mais rico, com a discussão de diferentes pontos sobre a mesma questão, e com a representação de interesses inclusive antagônicos, todos tendo o mesmo espaço. Isso amplia o conhecimento acerca do tema e evita a tomada de decisão de forma apressada e desfundamentada.

Os autores prosseguem pontuando os benefícios no exercício lícito e transparente do lobby, em um cenário de respeito político aos diversos grupos de pressão. Dentre eles, destacam o refinamento da opinião pública sobre temas relevantes, a aproximação do resultado decisório às preferências dos grupos de interesse, a ideia de que o povo de fato é o detentor do poder e que suas aspirações são consideradas, em um processo de democracia participativa.

Em relação à essa participação no regime democrático, trazem ainda outras vantagens decorrentes: educação política, sentimento de coletividade e da necessidade de pensar no todo e não apenas nos interesses privados, aceitação de decisões que considerem bem fundamentadas e, portanto, bem decididas. A sociedade teria, então, uma integração junto à comunidade política em um contexto de participação democrática aberta, transparente e lícita.

Verifica-se, assim, que a prática de lobby pode ser bastante benéfica ao regime democrático de governo, ampliando de fato o sentido da democracia no Brasil e permitindo o seu amadurecimento. Para tanto, devem ser respeitados princípios éticos, de transparência, de isonomia, assim como ser propiciado ambiente salutar para o desenvolvimento dessa atividade, com integração dos diversos segmentos representativos da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A distinção entre lobby e crimes contra a Administração Pública pode ser muito tênue, se não observados alguns princípios que devem nortear o desenvolvimento da profissão. Como explanado em todos os capítulos deste estudo, o que os separa, de fato, são, minimamente, a ética e a transparência com que aquela atividade deve ocorrer.

Portanto, o lobby não poderá funcionar sem que exista uma consciência coletiva de solidariedade, em que a política e a legislatura sejam utilizadas como instrumentos de coesão social, pois, o contrário disso significará uma verdadeira ausência de sociedade.

Os esforços voltados à regulamentação da profissão, em que pese as justificativas das propostas legislativas, não trarão os benefícios esperados, se os agentes públicos que sofrem a influência dos lobistas não estiverem dispostos a atuar com ética, transparência, oportunizando espaços equânimes aos diversos grupos de pressão, do mesmo modo que se exige dos profissionais de lobby.

Importa destacar a experiência norte-americana, que precisou reestruturar seu arcabouço legal, sempre editando novas leis para suprir lacunas das anteriores, visando ao aumento da transparência e do controle de práticas ilícitas, a despeito da existência secular do direito de peticionar às autoridades e desse direito ter sido, desde o princípio, alçado à estatura constitucional.

Assim, não se pode ter a ilusão de que uma regra legal no Brasil, com tão jovem democracia, consiga, desde logo, dirimir os problemas hoje conhecidos quanto à prática do lobby. Isso porque, culturalmente, ainda há diversos desafios que precisam ser enfrentados, especialmente quanto ao engajamento político da sociedade, inculcando-se nos indivíduos o compromisso social decorrente dessa convivência coletiva.

Com consciência política, o lobby pode se tornar, inclusive, elemento de controle sobre os atos praticados pelos representantes eleitos, já que é por meio da participação popular que se fortalece a democracia. Essa participação, portanto, deve ultrapassar o momento do escrutínio eleitoral, ocupando-se os espaços públicos, inclusive exercendo-se pressão para delineamento não só de propostas que representem setores econômicos, mas, também, de setores sociais e elaboração de políticas públicas.

Inegável que o interesse privado pode ter seu espaço na política nacional, desde que esteja alinhado aos interesses da coletividade, especialmente àqueles que promovam a concretização dos princípios e garantias constitucionais. Logo, ainda que os grupos de pressão

atuem dentro da licitude e com princípios éticos, é necessário alinhar os interesses defendidos àqueles que propiciem maior efetividade do interesse público, sendo inaceitável que o poderio econômico e organizacional dos grupos de pressão possam se sobressair ao bem-estar geral da sociedade.

Neste sentido, parece necessária a realização de outros estudos, com vistas a investigar se os interesses defendidos licitamente por lobistas com alto poder econômico e político têm provocado algum desequilíbrio social, propiciando a aprovação de propostas legislativas que prejudiquem considerável parcela da sociedade.

Ademais, seria interessante analisar as propostas de regulamentação em curso, verificando se elas atendem, de fato, ao que se propõem, com aumento significativo da transparência e com medidas que dificultem a prática de ilicitudes, proporcionando oportunidades isonômicas de representação, ou se, com efeito, se tratam de verdadeira limitação ao exercício do lobby enquanto atividade profissional.

De todo modo, em que pese a impossibilidade de exaurir tema tão complexo, observa-se que este estudo logrou êxito em demonstrar que há, sim, contribuição benéfica no desenvolvimento do lobby, especialmente quanto ao fortalecimento da democracia no cenário nacional, embora não possam ser negligenciados os malefícios identificados.

Assim, por entender que o engajamento político e social deve estar incutido em cada indivíduo, esta pesquisa se encerra alinhada ao expressado pelo Barão de Montesquieu, em sua obra *Do Espírito das Leis*: “Se eu pudesse fazer que aqueles que comandam aumentassem seus conhecimentos sobre o que devem prescrever, e se aqueles que obedecem encontrassem um novo prazer em obedecer, considerar-me-ia o mais feliz dos mortais”.

REFERÊNCIAS

AVIZÚ, Cristiane. **Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e Direito**. Dissertação de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25/03/1824**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24/02/1891**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16/07/1934**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10/11/1937**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18/09/1946**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24/01/1967**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 17/10/1969**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 03/06/2021.

_____. **Projeto de Lei nº 1.202, de 30/05/2007**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em 10/06/2021.

_____. **Projeto de Lei nº 1.961, de 30/05/2007**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2284747>. Acessado em 10/06/2021.

CONSANI, Cristina Foroni. **Direito e história na França pós-revolucionária: considerações a respeito da contribuição de Emmanuel Sieyès para o constitucionalismo moderno.** Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade, vol.8, n. 1, jan/jun 2016, p. 35-49.

DIAS, Patricia Lopes Nepomuceno. **A regulamentação do lobby no Brasil: debates e novas perspectivas.** Monografia do Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos da América, de 1789.** Disponível em <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>. Acessado em 23/04/2021.

_____. **Justice Against Corruption on K Street Act, de 01/03/2019.** Disponível em <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2896/text#:~:text=5440%5D%5D%20Public%20Law%20115,%2C%20perjury%2C%20or%20money%20lauding>. Acessado em 24/04/2021.

FARHAT, Saïd. **Lobby: O que é. Como de faz. Ética e transparência na representação junto a governos.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Peirópolis, 2007.

FERNANDES, José Pedro Vaz. **O PL no. 1.202/2007 e a Regulação do Lobby no Brasil: a consolidação de um contexto normativo já vigente.** Dissertação de Mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília: 2020.

FIGUEIREDO, Ney de Lima. **O lobby no Brasil: uma trajetória histórica.** Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas (ORGANICOM), ano 8, n. 14, 1º sem/2011, p. 181-189.

FRANÇA. **Declaração universal dos direitos do homem e do cidadão, de 1789.** Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 21/04/2021.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Fundamentos de Relações Governamentais.** Brasília: Clube de Autores, 2016.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **O Papel Fundamental da Lei na Democracia.** Artigo de 22/05/2015, publicado em <http://genjuridico.com.br/2015/05/22/o-papel-fundamental-da-lei-na-democracia/#:~:text=A%20lei%2C%20como%20norma%20jur%C3%ADdica,do%20ente%20que%20a%20produz>. Acesso em 21/04/2021.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Relações Governamentais como fator de competitividade.** Cadernos Adenauer XIX, vol. 2/2018, p. 35-49.

HOLMAN, Craig. **Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act.** Public Citizen, Washington, May 2006. Disponível em <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf>.

INGLATERRA. **Bill of Rights, 1689.** Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.direitos-humanos.usp.br/index.php/Documentos->

anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/a-declaracao-inglesa-de-direitos-1689.html. Acesso em 21/04/2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Pesquisa conduzida por Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha. Texto para discussão, 2141, out/2015.

JOBIM, Nelson A.; SOUSA, Luciano Inácio de. **A regulamentação do Lobby**. In Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Org. Milton Seligman e Fernando Mello. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 45-65.

KIERECZ, Marlon Silvestre. **A crise da democracia representativa no Brasil**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS, n. 2, vol. 11, 2016, p. 360-365.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?** Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas (ORGANICOM), ano 8, n. 14, 1º sem/2011, p. 119-128

MELO, Carlos. **Relações governamentais: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil**. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat – Baron de. **Do Espírito das Leis**. Org. ELO. 1ª ed. Livro digital em domínio público: 1748.

NOBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Lobby e a sua regulamentação no Brasil: uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização**. Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília: 2015.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Estudo avalia impactos da atuação de lobistas**. Reportagem de Paulo César Nascimento. Jornal da Universidade Estadual de Campinas, de 31 de maio a 6 de junho de 2004, p. 3.

_____. **Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, ano 42, n. 168, out-dez/2005. p. 29-44

PIERINI, Alexandre José. **Grupos de interesses, de pressão e lobbying – revisitando os conceitos**. CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, ano 4, ed. 10, mai-ago/2010. p. 187-195.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 3ª ed. São Paulo: Publifolha, 2013.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos**. Revista de Informação Legislativa, ano 49, n. 196, out-dez/2012. p. 83-93.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**

– **análise comparativa dos Estados Unidos e do Brasil**. Tese de Doutorado da Universidade de Brasília. Brasília: 2007.

SEINO, Eduardo. **Grupos de interesse e lobby no processo constituinte brasileiro (1985-88)**. VIII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE, out/2013. p. 49-65.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Manual de melhores práticas em Relações Institucionais, Capítulo 2 – História do Lobby e definições**. In: Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, Eliane Macedo Ferreira da; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Regulamentação da atividade do lobby no Brasil**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, ano 05, ed. 10, vol. 14, out/2020. p. 31-60.

SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna C. **O lobby nos EUA: a transparência de um sistema imperfeito**. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

VEIGA, Fábio da Silva; FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. **Lobbies, grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema americano**. Revista Ballot, Rio de Janeiro, n. 2, v. 1, set-dez/2015, p. 01-21.