

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo **Vice-presidente**

Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás **Vice-presidente Sul** -

Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul **Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra.

Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro **Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra.

Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI Coordenadores: José Querino Tavares Neto; Marcus Firmino Santiago – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-458-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Econômica. 3. Regulação. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I

Observamos nos últimos tempos uma crise constante na ordem social, econômica, política e mesmo cultural. Não é uma conjuntura que se processa apenas nos países desenvolvidos, apesar de conceito tão ambíguo, e com presença do capital financeiro em larga escala, mas sobretudo naqueles que estão praticamente à margem de discussões, já que não produzem commodities em larga escala.

Na realidade, o mundo nunca produziu tanto e cada vez com maior influência sobre o PIB dos países, o que não implica em maior perenidade financeira e muito menos conflitos armados que pareciam superados em nossa sociedade global e de mercado.

Estamos cada vez mais sujeitos a instabilidades comerciais e, conseqüentemente, hidroelétricas, cambiais, micro e macroeconômicas. Somos uma sociedade global rica que no que se refere a produção em larga escala e tecnológica de um lado e, de outra, pobre e miserável porque produção não significa distribuição de renda e estabilidade social, econômica, cultural e muito menos política, sem nos esquecermos do fator ambiental e a ausência de matrizes energéticas limpas, já que estamos entrando numa perigosa e ambígua ausência de soluções permanentes, mesmo com reuniões multilaterais de aparente interesse reflexivo.

A questão que parece emergente, sempre passa pela tentativa de respostas abissais da presença do Estado ou sua ausência como formas ao menos mais duradouras para uma convivência entre mercado e meio ambiente, pois a falta de equilíbrio atinge, sobretudo, os seres humanos, que parecem não perceber que não precisaremos de novos desastres externos ao nosso planeta que estamos sujeitos, mas se avizinha nosso premente e deprimente final sem qualquer apoteose.

Estas questões, com matrizes epistemológicas distintas, mas, sobretudo, dialogais, permeou os debates do GT TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I no último V Conpedi virtual. Realmente, momentos de debates efusivos e com contribuições de grande profundidade, mas com um extrato comum: a superação de

respostas abissais, já que não se consegue o enfrentamento de questões tão complexas e prementes sem o mundo acadêmico com suas formas críticas, até mesmo de seus pressupostos.

Como diria a arte na composição de Flávio Venturini e Murilo Antunes, O Medo não cria:

Depois de tanto luar

Muita energia solar

Eu descobri mil caminhos

Poeira nos olhos

Estrelas nos olhos

E eu sem saber onde ir

A gente tem de seguir

E atravessar

Os ventos da liberdade

Os homens desmatam florestas

E matam o sonho

Que não é só seu

A natureza zangada

Beleza ferida

Até a raiz

O homem de Xapuri

Aonde estiver

Não seja só um

Há um temor nuclear

De tudo se acabar

Meu coração devastado

O medo não cria

Não traz alegria

Não faz avançar

O amor, o amor, o amor

Boa leitura a todos.

Marcus Firmino - IDP

José Querino Tavares Neto – UFG

BREVE REFLEXÃO ACERCA DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

BRIEF REFLECTION ABOUT THE NEED FOR REGULATION OF LOBBYING IN BRAZIL

Marcella de Lourdes de Oliveira Ribeiro ¹
Demetrius Nichele Macei ²

Resumo

A atividade de lobbying está presente nos agrupamentos humanos desde tempos imemoriais e, apesar de muito antiga, ainda hoje carrega estigmas relacionados às práticas de corrupção e tráfico de influência. Em busca de melhor compreensão sobre o tema, o presente artigo tem por objetivo perscrutar o atual conceito de lobby e qual o papel exercido pela atividade lobista para a tomada de decisões públicas nas sociedades democráticas contemporâneas. Por fim, sob uma perspectiva crítica, sustentar-se-á a necessidade de regulamentação do lobby no Brasil.

Palavras-chave: Lobby, Grupos de pressão, Accountability, Democracia, Regulamentação

Abstract/Resumen/Résumé

Lobbying activity has been present in human groups since time immemorial and, despite being very old, it still carries stigmas related to corruption and influence peddling practices. In search of a better understanding of the subject, this article aims to scrutinize the current concept of lobbying and the role played by lobbying for public decision-making in contemporary democratic societies. Finally, from a critical perspective, the need to regulate lobbying in Brazil will be supported.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Lobby, Lobby groups, Accountability, Democracy, Regulation

¹ Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania no Centro Universitário Curitiba

² Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutor pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba

1 INTRODUÇÃO

Certamente o leitor deste artigo já se deparou, em redes sociais ou portais de notícias, com manchetes sensacionalistas em que se lia a palavra “*lobby*”. Seja em filmes, séries de televisão ou no noticiário, dificilmente encontraremos alguém que não tenha sido apresentado ao o tema, frequentemente associado a atividades ilícitas, como corrupção e tráfico de influência.

O senso comum pode nos levar a crer no sensacionalismo das manchetes ou nas obras de ficção, mostrando-se necessária, então, uma reflexão mais acurada acerca da temática que remete ao lobismo. O presente artigo buscará, ainda que de forma sucinta e despretensiosa, esclarecer o que se pode entender por *lobby*; qual sua relevância na tomada de decisões públicas no âmbito das sociedades democráticas contemporâneas; e, por fim, perscrutar a necessidade da regulamentação da atividade no Brasil.

O problema que deu origem a esta pesquisa surgiu da leitura e discussão acadêmica da obra “Um capitalismo para o povo – Reencontrando a chave da prosperidade americana”, de autoria de Luigi Zingales.

Despertados pela relevância, atualidade e riqueza do tema, por meio do método hipotético-dedutivo, com amparo em pesquisa bibliográfica e tendo como standard legislativo o *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, buscamos confrontar a questão traçando um paralelo entre o Brasil e as demais democracias ocidentais, propondo, sob uma perspectiva crítica, a necessidade de regulamentação do *lobby* no país.

De início, traremos ao leitor as dificuldades na delimitação do conceito de “*lobby*”, enfrentadas tanto por pesquisadores do tema quanto por legisladores. Em seguida, trataremos, brevemente, sobre o *Lobbying Disclosure Act* e os principais pontos desta legislação que, em nosso entendimento, podem servir como bússola ao legislativo pátrio, uma vez que sustentamos, amparados por brilhantes pesquisas que nos antecederam, a indissociabilidade entre o *lobby* e os regimes democráticos ocidentais contemporâneos.

Será também exposta a opinião dos cidadãos brasileiros acerca do *lobby*, colhida através de pesquisa realizada recentemente por demanda do Senado Federal, a fim de que possamos verificar se subsiste na sociedade brasileira o estigma que o tema carrega.

Na sequência, sustentaremos a premência da regulamentação da atividade lobista no Brasil como prelúdio para o aperfeiçoamento do Estado e esboçaremos nossa posição acerca da insuficiência de eventual normatização como único instrumento de supressão de excessos e abusos no exercício do *lobby*.

2 LOBBY

2.1 Afinal, o que é *lobby*?

2.1.1 As dificuldades na conceituação do termo *lobby*

A complexidade da temática que afeta ao *lobby* se inicia já no momento de sua conceituação. Em tradução livre do inglês, a palavra “*lobby*” designa vestíbulo ou antessala, local comumente utilizado por aqueles que buscavam influenciar autoridades, ainda que de forma lícita. A expressão, consagrada pelo uso, passou a designar também a atividade em si (OLIVEIRA, 2005, p. 30). Contudo, sobre a expressão, alerta Gontijo (2020, p. 49) que “[...] não é possível que se alcance uma conceituação unívoca, indene a críticas”.

Por sua vez, Santos (2007, p. 85) leciona que:

Considerada intraduzível para o português, a expressão é utilizada, desde 1925, para designar o grupo, organização ou associação que busca influenciar decisões, mormente do Poder Legislativo, com vistas a aprovar ou impedir a aprovação de proposta, segundo seu interesse, ou buscar a tomada de decisão que seja favorável ao seu interesse, ou ainda o próprio ato de influir nas decisões dos poderes públicos.

O *lobbying* nasce por meio do diálogo travado entre grupos com interesses econômicos e o Estado. Todavia, ao longo da história, passou a ser exercido por grupos que não ostentavam motivação meramente econômica, os quais podem ser chamados de “entidades sociais ou idealísticas”. Tamanha abrangência da atividade lobista comprova que o processo visa, em última análise, à representação, perante os agentes públicos, de interesses diversos e não necessariamente de caráter econômico (OLIVEIRA, 2005, p. 30).

Neste ponto, saliente-se que, ontológica e historicamente, a prática de *lobbying* está necessariamente associada ao esforço de influenciar a atuação do Estado na tomada de decisões e, não obstante os elementos socioculturais tenham impacto no instituto, a globalização fez com que as principais técnicas de convencimento usadas pelos lobistas se alastrassem por muitos países (GONTIJO, 2020, p. 49-50)

Em que pese a dificuldade de elaboração de uma definição hígida, nos é possível, ao menos, identificar os elementos que compõem a prática do *lobbying*, quais sejam: a presença de grupos de pressão; o fornecimento de informações de natureza técnica; e, ainda, a tomada de decisão estatal. Partiremos, assim, deste consenso para estruturarmos este artigo.

2.1.2 *Lobbying Disclosure Act*: um passo em direção à clareza conceitual

A par dos problemas de conceituação já assinalados, merece destaque a clareza estampada no *Lobbying Disclosure Act of 1995*, mormente com as reformas que sofreu em 1998 e 2007 (RODRIGUES, 2012, p. 84).

Ao substituir o antigo Estatuto que tratava do tema, datado do ano de 1946 - período do pós-guerra, com suas idiossincrasias - a lei sancionada por Bill Clinton passou a regulamentar, também, o *lobby* exercido junto ao Poder Executivo, além daquele realizado no âmbito das casas legislativas.

Ademais - e este é ponto que mais nos interessa - o *Lobbying Disclosure Act* de 1995 (doravante abreviado como “LDA”) dedica toda sua terceira seção à necessária definição dos principais termos afetos ao tema regulamento, apresentando, assim, definições específicas das atividades que são consideradas como *lobby* e, mais ainda, de quem pode ser chamado de lobista.

Com efeito, a Seção 2 da nova legislação, que corresponde à sua exposição de motivos, ressalta expressamente a falta de clareza da linguagem utilizada nos demais estatutos que outrora trataram do tema, atribuindo, inclusive, a ineficácia da antiga legislação, a esta ausência de clareza, dentre outros fatores¹.

De acordo com o art. 10 da Seção 3², o termo lobista passou a designar o indivíduo que é empregado ou contratado por um cliente, mediante compensação - financeira ou não - para serviços que necessariamente incluam mais de um contato de *lobby*. Conforme assevera Rodrigues (2012, p. 88):

Ao contrário da definição anterior, a nova definição passou a reconhecer dois tipos de lobistas: os residentes, que promovem os interesses das organizações ou empresas das quais são empregados; e os “de fora”, contratados pelas organizações ou empresas especificamente para o trabalho de *lobby*.

O mesmo dispositivo, contudo, exclui da definição de lobista aqueles que exercem *lobby* em causa própria; aqueles que o fazem como voluntários, sem compensação pelo

¹ Estes outros fatores seriam: disposições administrativas e de execução fracas, além de uma ausência de orientação clara sobre quem deve se registrar e o que deve divulgar.

² “The term “*lobbyist*” means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period” - Item 10 da Seção 3.

desenvolvimento da atividade, bem com os indivíduos cujas atividades lobistas consomem menos de 20% (vinte por cento) do tempo destinado a determinado cliente durante um período de seis meses.

O art. 7º da LDA, por seu turno, conceitua as atividades lobistas não apenas como os contatos realizados com agentes públicos, como, também, todo empenho destinado ao suporte de tais contatos - englobando, assim, as atividades de preparação e convencimento de agentes públicos.

Como se não bastasse, a fim de tornar mais clara a expectativa de comportamentos a serem travados entre lobista e agente público, o *Lobbying Disclosure Act*, em seu art. 8º, define o que pode ser compreendido como *lobbying contact*: qualquer tipo de comunicação, oral ou escrita (incluídas as eletrônicas) que defenda interesse de terceiro, travada com agente público que tenha competência para influenciar decisões de Estado.

Estas decisões, contudo, devem versar sobre (i) a formulação ou modificação lei federal, incluídas as propostas legislativas; (ii) a formulação ou modificação de norma ou regulamento federal, incluídas as ordens executivas, programas, políticas e tomadas de posição do Governo dos Estados Unidos; (iii) a administração ou execução de um programa ou de uma política na esfera federal, incluídas as negociações contratuais e licenças; ou, por fim, sobre (iv) a nomeação ou confirmação de pessoa a cargo sujeito a confirmação pelo Senado.

Mesmo com o detalhamento contido no art. 7º, o LDA, no dispositivo seguinte, prevê muitas situações que, embora guardem, à primeira vista, relações com o lobismo, com ele não devem ser confundidas, ao menos juridicamente, porquanto o legislador americano as excluiu expressamente da definição de *lobbying contact* (GONTIJO, 2020, p. 105).

Observe-se que o LDA exclui do conceito de *lobby* o simples pedido de reunião ou qualquer outro pedido administrativo semelhante, caso este pedido não inclua uma tentativa de influenciar o agente público com capacidade de tomada de decisões.

Todavia, conforme pontua Rodrigues (2012, p.90), "a lei ainda ficou aquém do objetivo de reduzir a incidência de corrupção e de escândalos políticos envolvendo autoridades governamentais e lobistas", tendo sido aperfeiçoada - e não substituída - pela Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto (*Honest Leadersgip and Open Government Act*), de 2007.

Apesar do advento da nova legislação, o *Lobbying Disclosure Act* cuidou pormenorizadamente dos conceitos envolvendo a atividade de *lobby*, contatos de *lobby* e da definição mesma de lobista, e nem mesmo o *Honest Leadersgip and Open Government Act*

alterou estes conceitos essenciais, mantendo-se o significado normativo destes preceitos (GONTIJO, 2020, p. 114).

2.2 LOBBY E DEMOCRACIA: SIMBIOSE INEVITÁVEL

2.2.1 Sociedades democráticas e *lobby* como “mal necessário”

Onipresente na história dos agrupamentos humanos, o *lobby* adquire maior relevância nos regimes de índole democrática, por propiciar maior qualidade técnica às decisões públicas, ao mesmo tempo em que está inserido no âmbito dos direitos fundamentais de petição e livre manifestação do pensamento (GONTIJO, 2020, p. 217).

Passemos, pois, ainda que de forma muito sucinta, a um necessário esclarecimento sobre a natureza das democracias ocidentais contemporâneas. Consentiu-se que todas as formas de participação popular no poder que não se resolvem sob outras formas de representação podem ser entendidas genericamente como democracia direta, tais como o governo do povo através de delegados com mandatos temporários, o governo de assembleia e o *referendum*. Consagrou-se, porém, na Europa, após a Primeira Guerra Mundial, os Estados representativos, que evoluíram até que se alcançasse o sufrágio universal e surgissem os partidos políticos (BOBBIO, 2017, p. 200 e 202).

Bobbio (2017, p. 191) rememora a lição kantiana, segundo a qual a emancipação do homem no âmbito político leva à conclusão de que deva decidir livremente sobre a própria vida individual e coletiva. Assim, a força do argumento pró-democrático residiria no fato de que o legislador e o destinatário da lei se confundem, e que o povo não pode abusar do poder contra si mesmo e nem prevaricar em seu próprio desfavor.

O que mais nos importa neste artigo, contudo, é fenômeno de alargamento da democracia nas sociedades contemporâneas, compreendido como a extensão da democracia desde a esfera política até a esfera social.

Hodiernamente não é suficiente para se indicar o desenvolvimento democrático de um país, analisarmos apenas o número de pessoas que detêm direito ao voto; é preciso avaliar o número de instâncias sociais - diversas das meramente políticas, portanto - nas quais o direito de voto é efetivamente exercido.

Nesta esteira, nos reportamos à questão aventada pelo filósofo político Bobbio (2017, p. 205):

Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase de desenvolvimento da democracia nos países politicamente mais democráticos: “É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática?”

Nesse sentido, Bobbio (2017, p. 207) argumenta que a democracia substancial é o regime que se caracteriza pelos valores de igualdade social e econômica em direção aos quais um grupo político opera.

Assim, formalmente, a democracia pode ser encarada como forma de governo, enquanto substancialmente deve ser entendida como o regime através do qual se persegue a igualdade social. O dever-ser da democracia, portanto, seria o alcance máximo e perfeito de seus aspectos formal e substancial.

Voltando ao cerne deste artigo, depois de expostas as bases teóricas sobre as quais compreendemos as democracias contemporâneas, ressaltamos a íntima relação entre o lobismo e a promoção dos valores democráticos. Isto porque, a prática de *lobby* homenageia o direito constitucional de petição e permite à sociedade civil interferir diretamente nos processos decisórios do Estado a qualquer tempo (GONTIJO, 2020, p. 65).

Nesse sentido, Gontijo (2020, p. 59) afirma que: “A prática do *lobby* também é entendida por muitos estudiosos como importante instrumento de mitigação do *déficit* democrático que marca os modelos de representação atualmente vigentes na maior parte dos países do globo” (grifos nossos).

Assim, ao menos, alguns dos entraves à concretização da democracia substancial são mitigados, vez que superadas as limitações advindas do fato de a sociedade ser ouvida apenas durante o período eleitoral.

Ademais, o *lobbying* propicia o intercâmbio de informações técnicas e confiáveis entre agentes lobistas e funcionários do Estado, auxiliando na tomada de decisões qualificada e elaboração de diplomas normativos de melhor qualidade.

2.2.2 O que pensa o brasileiro sobre *lobby*

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em estudo intitulado *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation* (OCDE, 2009, p. 9), ao mesmo tempo que sustenta a relevância da atividade de *lobbying* para a efetivação de valores democráticos, reconhece que

os lobistas são comumente percebidos pela sociedade como agentes que realizam negociações ocultas e ilegais com membros estatais, a fim de promover interesses de classes privilegiadas.

Com efeito, apesar do reconhecimento do papel do *lobbying* como meio de aproximação entre sociedade civil e Estado, uma vez que proporciona aos grupos de pressão efetiva participação no processo de tomada de decisões públicas, a atividade é socialmente estigmatizada (OLIVEIRA, 2005, p. 31).

Interessante destacar as exatas palavras de Gontijo (2020, p. 69) quanto ao estigma de marginalidade que o *lobby* carrega:

Cumprir registrar que a visão crítica que recai sobre a atuação dos lobistas não surge sem motivo. Ao longo dos anos, inúmeros e graves casos de corrupção foram protagonizados por profissionais que, em tese, praticavam *lobby* junto a agentes do Estado.

Da mesma forma, observamos que a mídia, ao lado do relevante serviço social que presta ao noticiar práticas escusas e ilegais, costuma fazer uso indistinto do termo *lobby* e, com isso, acabou por desgastá-lo, já que foi inúmeras vezes utilizado como sinônimo de corrupção e tráfico de influência (OLIVEIRA, 2005, p. 34).

Por outro lado, ao tratar da visão de agentes públicos sobre o tema, Ricardo Modesto (2008, p. 58), na pesquisa realizada no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, constatou que:

A grande maioria dos parlamentares crê na necessidade do registro para as entidades da sociedade organizada participarem das atividades legislativas e de um código de conduta para os atores políticos que inclua o estabelecimento de punições aos que descumprirem as regras. Essa normatização equivale ao que se poderia chamar de legalização do *lobby* e da profissão de representante, bem como da profissão de lobista.

Dado este panorama geral, passemos à impressão atual que o brasileiro tem do *lobby*. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com acadêmicos dos Departamentos de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade de Pittsburg, entre os dias 28 de abril e 4 de maio de 2021³, demonstrou que, apesar de a atividade lobista usualmente ser equiparada à corrupção no Brasil (GONTIJO, p. 284), cerca de 70% (setenta por cento) dos entrevistados se mostraram favoráveis à

³ “O Instituto DataSenado, em parceria com acadêmicos dos Departamentos de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade de Pittsburg, realizou pesquisa para avaliar como o cidadão brasileiro percebe as relações entre os grupos de interesse e o Congresso Nacional e como avalia a necessidade de regulamentação das atividades de *lobby* no país. Dos dias 28 de abril a 4 de maio, 3.000 brasileiros de 16 anos ou mais foram entrevistados por telefone, em amostra representativa da opinião da população brasileira.”. (DATASENADO, 2021, p. 2)

regulamentação do *lobby* no país, inclinando-se positivamente à proposta de que contatos entre autoridades públicas e representantes de grupos de interesses devam ser registrados e publicizados (DATASENADO, 2021, p. 3).

A referida pesquisa foi realizada por demanda do Senador Antonio Anastasia, em atendimento à sugestão feita pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e teve, por mote, investigar a percepção do cidadão acerca das relações entre os grupos de interesse e o Congresso Nacional, mormente naquilo que concerne à regulamentação das atividades de *lobby* (DATASENADO, 2021, p. 112).

Foram entrevistados três mil cidadãos brasileiros com dezesseis anos ou mais, selecionados amostragem em cada unidade federativa, respeitando-se a proporcionalidade populacional de cada uma (DATASENADO, 2021 p. 112). O perfil dos respondentes é variado e equilibra-se entre homens - 47% (quarenta e sete por cento) e mulheres - 53% (cinquenta e três por cento), de todas as faixas etárias e níveis de escolaridade (DATASENADO, 2021 p. 9). Nos surpreenderam os dados referentes ao posicionamento político dos entrevistados: a maioria - 48% (quarenta e oito por cento) declarou não se considerar de direita, esquerda ou centro (DATASENADO, 2021 p. 11).

Neste contexto, quando perguntados sobre regulamentação do *lobby* realizado por sindicatos, 71% (setenta e um por cento) dos respondentes se manifestaram positivamente, mesmo percentual observado dentre os questionados sobre a necessidade de registro e divulgação dos contatos realizados por grupos de pressão em geral. Quanto à necessidade de regulamentação do *lobby* praticado por empresas, 70% (setenta por cento) dos perguntados acenaram positivamente, enquanto em relação ao *lobby* praticado por Organizações Não Governamentais, o índice foi de 69% (sessenta e nove por cento) (DATASENADO, 2021, p. 3).

Interessante notar também que, ao que parece, a percepção dos brasileiros acerca do contato de diferentes segmentos sociais com parlamentares tendo por objetivo a aprovação de leis não se altera a depender da expressão utilizada ao se fazer referência a essa prática. Os brasileiros que tiveram a atividade apresentada como “fazer *lobby*” externaram percepção positiva em 59% (cinquenta e nove por cento) dos casos. Dentre os que foram apresentados à expressão “tentar influenciar”, 52% (cinquenta e dois por cento) se manifestaram positivamente. Depreende-se que a expressão “fazer *lobby*” despertou percepção mais positiva do que a expressão “tentar influenciar” (DATASENADO, 2021, p. 4).

Quanto aos grupos de interesse e pressão, a pesquisa demonstrou que, para os brasileiros perguntados, a atuação de grandes empresas com o objetivo de influenciar o

governo é, em geral, tida como aceitável. Ao serem perguntados sobre o exercício de influência para a abertura de novos mercados, 88% (oitenta e oito por cento) dos entrevistados se mostraram favoráveis; já sobre a proteção de empregos, 83% (oitenta e três por cento) consideraram positivo o intento.

Percebe-se, ainda, que o público entrevistado se mostrou amplamente favorável ao *lobby* das empresas para apoio a causas sociais, pois 82% (oitenta e dois por cento) dos indivíduos perguntados acenaram positivamente para tanto; já a busca de competitividade empresarial como razão para exercício de influência foi considerada aceitável por 75% (setenta e cinco por cento) dos perguntados, e inaceitável para 21% (vinte e um por cento).

Verificou-se, contudo, que para 54% dos cidadãos, é aceitável que grandes empresas atuem junto ao governo com vistas a conseguir financiamentos e subsídios, mas para a margem de 40% (quarenta por cento) dos perguntados esta é uma conduta inaceitável (DATASENADO, 2021, p. 6).

Depreende-se, portanto, do contexto geral da pesquisa, que o cidadão brasileiro – e, portanto, a sociedade civil – compreende o que é *lobby*, reconhece sua existência de fato e entende que sua regulamentação do *lobby* no Brasil é necessária.

2.3 Regulamentação do *lobby*: uma necessidade premente

2.3.1 Regulamentação da atividade lobista no Brasil

Ainda que o *lobby* seja compreendido como um mal necessário, não se pode negar sua relevância no processo de tomada de decisões públicas - seja pelo fornecimento de informações técnicas pertinentes, seja pelo exercício de pressão nos agentes estatais.

Na esteira do que sustenta Santos (2007, p. 88) e conforme já repisamos, não se pode negar que a prática de *lobbying* se traduz em importante instrumento da arena democrática, uma vez que fomenta a resolução de conflitos entre interesses concorrentes e diversos, ao mesmo tempo em que institui um sistema de freio e contrapesos entre os grupos de interesse.

Além disso, a atividade fornece substrato para tomada de decisões de maneira informada e equilibrada pelos agentes públicos, tornando o processo legislativo mais eficiente e incrementando políticas públicas. Vejamos o que leciona Gontijo (2020, p. 73):

A atuação dos lobistas, é, *prima facie*, totalmente compatível com os preceitos normativos que devem imperar na ordem jurídica brasileira, realiza

o fundamento do pluralismo, consubstancia faceta do direito à livre manifestação do pensamento e do direito de petição, e é importante para que o Estado atue com eficiência, eis que aumenta o nível técnico das discussões em seu bojo travadas.

Por todas estas razões, cremos que a prática lobista deve ser permeada por transparência e publicidade, possibilitando a *accountability* pela sociedade civil.

Apesar da dificuldade na tradução do termo - que não será tratada neste artigo, por fugir completamente de seu escopo - a noção de *accountability* envolve também as ideias de *answerability* e *enforcement*. O primeiro se relaciona ao dever de informação dos próprios atos pelos agentes públicos, enquanto o segundo está relacionado à efetiva capacidade do exercício de controle e imposição de sanções sobre aqueles que violam seus deveres (BUTA; TEIXEIRA; SCHURGELIES, 2018, p. 49).

Apesar de relevante, não basta a mera conceituação de termos sensíveis como *lobby*, lobista, atividade lobista e contatos de *lobby* pelo legislador. Para que haja efetiva transparência, é curial que o sistema normativo preveja também a obrigatoriedade de divulgação clara e periódica das atividades do lobista aos órgãos competentes, bem como a existência de banco público de informações, alimentado por agentes públicos, em que constem todos os contatos com lobistas e as iniciativas entre eles tratadas, possibilitando o cruzamento destes dados (GONTIJO, 2020 p. 215).

Estas obrigações, voltadas tanto ao lobista quanto ao agente estatal, estão em perfeita consonância com as duas faces da *accountability*: uma vez observado o dever de informação (*answerability*) pelo poder público, torna-se possível a fiscalização da atividade de *lobby* através do cruzamento de dados, permitindo a aplicação de sanções administrativas e penais (*enforcement*), se for o caso.

Entendemos que o Brasil deve empreender grandes esforços para a regulamentação do *lobby*, mediante a adoção de mecanismos administrativos e penais que possibilitem transparência, mormente quanto à relação entre o agente lobista e o agente público (GONTIJO, 2020, p.217).

Com efeito, ainda na década de 1990, Ricardo José Pereira Rodrigues (1996, p. 62), ao tratar da regulamentação do *lobby* no Brasil, sustentou firmemente:

Para resumir, acreditamos que a democracia no país já esteja amadurecida o suficiente para merecer uma lei de *lobby*, ao mesmo tempo abrangente e eficaz, que contribua para tornar a participação de grupos organizados da sociedade na formulação de políticas públicas um processo legítimo e transparente. Para tal, a lei de *lobby* a ser proposta deverá levar em

consideração as peculiaridades da cultura política nacional. Deverá também prescrever sanções que, de fato, coíbam o descumprimento de seus dispositivos. O *lobby* pode representar uma grande contribuição ao processo legislativo, e a regulamentação da atividade nada mais deve fazer senão preservar essa condição.

Vale, neste ponto, esclarecer que não podem ser ignoradas as diferenças socioculturais e estruturais havidas entre os Estados Unidos da América e o Brasil. Não se trata, aqui, de propor uma transposição legislativa simplória, na forma de mera cópia de conceitos, desprezando-se as realidades e experiências locais.

As especificidades de cada país requerem legislações específicas e mecanismos próprios de *enforcement*, aptos a atenderem aos auspícios locais. Se observa, contudo, e como já sustentado neste artigo, o cuidado do legislador americano ao estampar de forma clara e pormenorizada os conceitos utilizados no *Lobbying Disclosure Act* de 1995, homenageando a transparência e facilitando a *accountability*.

2.3.2 Regulamentação não é o bastante

Não se nega – e nem nos seria possível – a relevância da regulamentação do *lobby* no Brasil, conforme sustentamos ao longo deste artigo.

Todavia, daremos um passo adiante e, sobre este ponto em específico, vale mencionar a posição do economista Zingales (2015), na obra “Um capitalismo para o povo – Reencontrando a chave da prosperidade americana”.

Afirma o mencionado autor que não é empiricamente verdadeiro que todos os indivíduos sempre ajam em defesa dos próprios interesses imediatos - a principal questão é saber se há normas sociais sustentáveis que possam impelir as pessoas a agir de uma maneira que beneficie a sociedade quando o interesse próprio imediato fracassa em produzir um resultado desejável (ZINGALES, 2015, p. 156).

Partindo dessa premissa, Zingales (2015, p. 163) busca demonstrar que não apenas as normas jurídicas importam no contexto do lobismo, mas que as normas sociais são extremamente necessárias para a prática do *lobby* – por ele brevemente definido como “a defesa de algo”. Sem meias palavras, aduz que o *lobby* se diferencia da defesa de grupos de interesse, e, ainda, que os presentes ofertados por lobistas somente se diferenciam do suborno por não haver condição explícita para a prática de atos específicos entre quem os entrega e quem os recebe.

O economista passa, então, à análise das evidências de que o nível atual de atividade lobista nos Estados Unidos é excessivo. A partir de 1995, com o advento do *Lobbying Disclosure Act*, os dados a respeito da atividade de *lobbying* passaram a ser disponibilizados, e este fato não garantiu total transparência ao sistema americano. Sustenta, também, que

[...] o componente mais valioso do capital humano de um lobista é *quem* ele conhece, e não *o que* ele conhece. Esse resultado simplesmente não condiz com a afirmação segundo a qual o *lobby* envolve sobretudo a provisão de informação (ZINGALES, 2015, p.165).

Isto porque a rede de relacionamentos do lobista é importante para a credibilidade de suas informações - e sua influência pode ser medida através da capacidade de alteração das votações no Congresso.

Neste ponto, o autor esclarece que as competições podem ser equalizadas através do equilíbrio dos recursos nelas investidos - e isso também vale para a atividade lobista, uma vez que se os interesses concorrentes tiverem recursos parecidos para a transmissão de informações, os resultados legislativos tornam-se eficientes. Formula, contudo, a provocativa questão: “Se quisermos regular o *lobby* porque acreditamos que essa atividade distorce o processo político, por que então o processo político distorcido seria capaz de melhorar a situação regulando *lobby*?” (ZINGALES, 2015, p. 167).

A fim de dirimir quaisquer dúvidas, o autor expõe que a regulação do *lobby* é uma ideia atraente, mas de difícil execução, porque seria uma tentativa de vencer os lobistas em seu campo de atuação. Contudo, as chamadas “normas sociais” seriam úteis por duas razões: são democráticas na sua criação e aplicação, se sustentando em amplo consenso; e têm mecanismo descentralizado de *enforcement*, sendo que eventuais erros dos tribunais da opinião pública são menos custosos do que aqueles cometidos pelos tribunais judiciais. Ademais, as normas sociais são mais amplas do que as leis, dificultando sua subversão e burlagem pelos interessados (ZINGALES, 2015, p. 169-170).

Lembremos, neste ponto, da lição do jusfilósofo Reale (1996, p. 611), segundo a qual aos homens de Estado é dado o dever de evitar o distanciamento entre a realidade social e as normas jurídicas que não têm razão de ser, pois, além do mal próprio causado por leis falhas, o desprestígio de boas leis também é consequência desta dicotomia. Imprescindível se mostra o ajustamento permanente das leis aos fatos da vida, tanto pelo legislador – criador da norma – quanto pelos intérpretes do Direito.

Interessante destacar, também, que as normas sociais corrigem uma falha de mercado que também pode ser encarada, em sentido amplo, como uma lacuna jurídica: conquanto a

defesa de grupos de interesses possa gerar maiores ganhos financeiros, a pesquisa acadêmica voltada à defesa do interesse público goza de maior prestígio social. Assim, havendo mais glória em determinadas atividades - ainda que menor benefício financeiro - pessoas qualificadas tendem a desempenhá-las (ZINGALES, 2015, p. 172).

Zingales (2015, p. 178), conclui, então que, apesar de não ser facilmente vencível através de regulações legislativas, o *lobby* excessivo e corrupto pode ser suplantado numa sociedade livre e competitiva, em que as forças opostas possam ser equalizadas.

Entendemos, contudo, que a equalização destas forças depende da regulamentação da atividade lobista, uma vez que a inexistência de regras claras impede o controle social de eventuais excessos. Como já debatido, a existência do lobby em Estados democráticos independe de normatização, mas o controle desta atividade só é passível de concretização mediante o advento de normas que sobre ele disponham.

Em confluência ao sustentado, ao tratar do preconceito relacionado à atividade lobista, Oliveira (2005, p.33) observa que: “A não regulamentação da atividade também contribui para que o estigma se perpetue, já que não há impedimentos legais para aqueles que exercem a profissão de maneira inapropriada”.

No Brasil, a verificação *per se* da existência de abusos na execução do *lobby* é obstada justamente pela ausência de normas que identifiquem e imponham limites ao desempenho desta atividade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim deste artigo, esperamos que o leitor não o tome como mera defesa irrefletida da atividade lobista, e sim como uma pequena contribuição ao relevante e necessário debate acerca do tema.

No Brasil, brilhantes trabalhos foram realizados sobre como a temática afeta ao *lobby*, por inúmeros pesquisadores. Esperamos, contudo, ter atingido o escopo de, singelamente, numa pesquisa ora descritiva, ora prescritiva, demonstrar que a regulamentação das atividades a que convencionou-se chamar de lobistas é, senão uma medida essencial e urgente, o primeiro passo em direção à maior eficiência do Estado brasileiro.

Tencionamos que a tentativa de desmistificação do *lobby* como sinônimo de corrupção ou atividade espúria tenha obtido sucesso e, mais ainda, que se tenha compreendido a necessidade de sua regulamentação como meio legítimo para fornecer substrato técnico às

decisões estatais, além resguardar a livre manifestação de pensamento e propiciar a plenitude do direito de petição.

Com efeito, nosso objetivo jamais foi tecer comentários a este ou aquele Projeto de Lei em trâmite no Congresso Nacional em específico, tantos e tão antigos que são. Tampouco desejamos encerrar, em tão curto espaço, uma discussão de imensa amplitude e tamanha complexidade.

Buscamos apenas, através de uma breve digressão composta por legislação comparada e referenciais bibliográficos bem definidos, trazer à lume o estado atual do debate sobre o ponto investigado, a fim de que enxerguemos um ponto de partida para soluções locais.

Importante também mencionar que esta pesquisa coloca um pequeníssimo feixe de luz sobre um tema intrincado, e apresenta a proposta de institucionalização do *lobby* como passo necessário ao aumento da transparência e da eficiência do aparato estatal, mas não como solução última para todos os embaraços relacionados às atividades lobistas.

Apesar de termos nos debruçado de forma sintética sobre os problemas que podem surgir com a normatização pretendida, procuramos demonstrar a urgência de sua concretização. Mantendo-se a coerência: a pesquisa demonstra que a regulamentação é necessária, e, na hipótese de se mostrar insuficiente, conserva sua imprescindibilidade para a garantia da segurança dos processos decisórios na esfera do poder público.

Ainda que tardia, a regulamentação do *lobby* pode coibir abusos de grupos de pressão que hoje atuam nas sombras, além de limitar as condutas de servidores públicos no exercício de suas funções. O advento de normas claras sobre *lobby* pode viabilizar a verificação da idoneidade das atividades exercidas pelos lobistas, demover tentativas de abusos e aproximar a sociedade civil dos centros de poder, fortalecendo, assim, a democracia em seu aspecto substancial.

Por fim, esperamos que o leitor que encontre este artigo dele se possa beneficiar, ainda que seja para confrontá-lo e corrigi-lo, desde que instigado pela relevância do tema.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Fragmentos de um dicionário político. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 113-217.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. *Accountability* nos Atos da Administração Pública Federal Brasileira. **Revista Pretexto**, Belo Horizonte, v. 19, n. 4, out./dez. 2018, p. 46-62. Disponível em:

<https://doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715>. Acesso em: 15 dez. 2021.

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA DATASENADO. **Percepções sobre a Regulamentação do Lobby**. Brasília, set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/percepcoes-sobre-a-regulamentacao-do-lobby> Acesso em: 05 dez. 2021.

MODESTO, Ricardo. **O estudo do lobby no legislativo pela abordagem de redes**. 2008. Biblioteca Digital da Câmara. Federal dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3623/estudo_lobby_modesto.pdf?sequence=1 >. Acesso em: 10 abr. 2022.

OECD. **Lobbyists, Governments and Public Trust: Increasing Transparency through Legislation**. OECD Publishing, Paris, 2009, v. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>. Acesso em: 20 dez. 2021.

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. **Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil**. Brasília, v. 42, n. 168, 2005. p. 29. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/928/R168-03.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 03 jan. 2022.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 17. ed. São Paulo : Saraiva, 1996.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 196, p. 83-93, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496617>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. **A regulamentação do lobby no Brasil**: leitura crítica de um projeto de lei. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 1, p. 55 a 63, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8127>. Acesso em: 02 jan. 2022.

SANTOS, Luiz Alberto dos. A. **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. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo** – Reencontrando a chave da prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015.