



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FACULDADE DE DIREITO

Felipe Barboza Pereira

**A regulamentação do *lobby* no Brasil:  
entre o realismo pessimista e o mito macunaímico**

Rio de Janeiro  
2019

Felipe Barboza Pereira

**A regulamentação do *lobby* no Brasil:  
entre o realismo pessimista e o mito macunaímico**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Linha de Pesquisa: Direito Público. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha

Rio de Janeiro  
2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P436 Pereira, Felipe Barboza

A regulamentação do lobby no Brasil: entre o realismo pessimista e o mito macunaímico / Felipe Barboza Pereira. - 2019.  
252 f.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha.  
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Faculdade de Direito.

1. Lobby - Teses. 2. Corrupção - Teses. 3. Regulamentação - Teses. I.  
Pessanha, Rodrigo Brandão Viveiros. II. Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 328.184

Bibliotecária: Fabiana das Graças Fonseca CRB7/6358

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Felipe Barboza Pereira

**A regulamentação do *lobby* no Brasil:  
entre o realismo pessimista e o mito macunaímico**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de Pesquisa: Direito Público.

Aprovada em 04 de julho de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha (Orientador)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. André Rodrigues Cyrino  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

## AGRADECIMENTOS

Os portões de entrada (*Shankly Gates*) do estádio do Liverpool, último campeão da *Champions League*, trazem insculpidos os seguintes dizeres: *you'll never walk alone*. O lema é genuíno.

Dedico este trabalho à minha família. Especialmente à minha mãe, pelo amor maior e pela dedicação com que me apoia de forma incondicional. Em tudo. E sempre.

Ao meu pai, em memória, pelo exemplo de simplicidade e ternura.

Ao meu irmão, meu melhor amigo desde antes da memória.

À Edna, por todo carinho.

Agradeço ao meu orientador, prof. Rodrigo Brandão, não apenas pela excelência acadêmica, mas também pela seriedade, sinceridade, paciência e, sobretudo, pelos sucessivos votos de confiança. E não foram poucos. A defesa desta dissertação, diante de todas as circunstâncias médicas e pessoais que geraram significativo atraso, é uma oportunidade e uma demonstração de compreensão e apoio pelos quais eu lhe sou profundamente grato.

Minha sincera gratidão, igualmente, ao prof. André Cyrino, cujas aulas me inspiraram grandemente na confecção da dissertação. Boa parte dela nasceu dos *insights* contidos no programa da matéria “Instituições, *Public Choice* e Novas Fronteiras do Direito Público”, ministrada por ele no primeiro semestre de 2018. As imprecisões e equívocos aqui presentes, por outro lado, são de minha inteira responsabilidade. Pessoalmente, agradeço-lhe a disponibilidade e generosidade. O Direito Público da UERJ segue renovado em altíssimo nível.

O prof. Ricardo Ismael, da PUC-Rio, é referência perene para mim. Desde a graduação, foi grande incentivador de minha dedicação à vida acadêmica. Recordo com nostalgia a vitória do Prêmio Destaque na Iniciação Científica e Tecnológica (PIBIC/ PUC-Rio e CNPQ), sob sua orientação, e as reuniões no Departamento de Sociologia da PUC-Rio e no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (CICEF). Seu aceite em integrar a banca de defesa do presente trabalho é um reencontro e motivo de alegria.

Aliás, foram felizes os encontros acadêmicos no mestrado. O Laboratório de Regulação Econômica da UERJ - UERJ-Reg. (ou, carinhosamente, Reg.) - tem sido um espaço de troca de saberes muito enriquecedor. É um privilégio a convivência com

tantas pessoas qualificadas e bem-intencionadas. Nesse sentido, registro meu reconhecimento ao Prof. José Vicente, tanto pelas aulas inovadoras, como pelo entusiasmo acadêmico e pelo espírito agregador que inspiram as atividades do Reg.

Mariana, João Gaudi, Ketlyn e Cesar, pela convivência mais próxima, merecem meu carinho em nome de todo o Reg., assim como agradeço aos amigos Bruno Arcanjo e Thalles Leba. À Carina Quirino, por sua generosidade acadêmica e pessoal, devo estimada menção.

Aos alunos da Turma de Direito Constitucional I, do período noturno, também rendo agradecimentos: não tenho a menor dúvida de que eles me ensinaram bem mais do que eu fui capaz de ensiná-los.

Agradeço aos meus bons amigos da Agência Nacional de Saúde Suplementar, que acompanharam de perto o “parto extemporâneo” deste trabalho e foram testemunhas solidárias de todo seu processo: Anna Beatriz, Charles Mendes, Dandara Lelis, Felipe Marinho, Guilherme Junqueira, Igor Marcellus, Jessé Faedrich, Júlia Carrilho, Julia Giacomazzi, Juliana Sobral, Luiz Antônio, Luiz Carlos e Ricardo Carvalhal representam bem o time. À Adriana Bion e Lilian Passaglia devo muito: não fosse a compreensão delas, tudo teria sido bastante mais difícil. À Marília, registro minha gratidão pelo carinho e preocupação que renovam o bem-querer mútuo.

Aos amigos da PUC, da UERJ (da Confraria Ortega y Gasset), aos irmãos de uma década de Colégio de São Bento e aos parceiros de jornada (que já não podem ser datados) – Bernardo de Senna, Dilson Araújo, Eduardo Miranda, Fernanda Djahjah (a mais recente mamãe dessa turma), Filipe Veras, Francesco Di Nubila, Joaquim Tadeu e Thiago Calixto – agradeço muito.

Por fim, agradeço à espiritualidade divina, na certeza de que nunca andamos sozinhos.

## RESUMO

PEREIRA, Felipe Barboza. *A regulamentação do lobby no Brasil: entre o realismo pessimista e o mito macunaímico*. 2019. 252f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O trabalho é dedicado à análise do *lobby* e dos desafios que se apresentam à regulamentação da atividade no Brasil. Nesse sentido, de início, parte-se das origens e significados atribuídos ao vocábulo, passando pela compreensão da figura do lobista e de seu campo de atuação. Ver-se-á que alguns comportamentos (atribuídos a grupos de pressão, lobistas e agentes públicos) se dão em uma zona de penumbra moral e normativa, confundindo-se persistentemente com a prática de corrupção. Daí porque, muitas vezes destacam a importância de uma regulamentação específica, orientada a tornar razoavelmente claro os limites do *lobbying* como forma de oferecer segurança jurídica à atividade. Isto depende, no entanto, de uma abordagem teórica e normativa mais realista, tributária à interdisciplinaridade e ao comparativismo, bem como metodologicamente adequada ao contexto brasileiro. Recomenda-se, portanto, a adoção de uma postura mais cética acerca do Projeto de Lei nº 1.202/2007 – principal proposição sobre a matéria, mas possivelmente confeccionado à luz de uma tradição de miopia dogmática. Assim, após delinear o quadro normativo existente e as propostas já apresentadas na discussão, a conclusão do trabalho tratará do PL *supra*, a fim de apontar fragilidades e sugerir modificações em seu teor.

Palavras-chave: Lobby. Grupos de Pressão. Corrupção. Atividade. Regulamentação.

## ABSTRACT

PEREIRA, Felipe Barboza. *The regulation of lobby in Brazil: between a pessimistic realism and the "macunaimic" myth*. 2019. 252f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This dissertation analyses the lobbying activity and the challenges that arise to regulate it in Brazil. It starts going through the origins and possible meanings of word "lobby" and the understanding of the persona of the lobbyist and his/her field of activity. It will address the fact that some behaviours (attributed to pressure groups, lobbyists and public agents) occur in a moral and legal grey area, frequently being considered acts of corruption. This explains why many people point to the importance of having a specific regulation, aiming to set clear boundaries to lobbying, providing judicial certainty to the activity. This is contingent, however, on a more realistic theoretical and normative approach, grounded on an interdisciplinary and comparative reading, methodologically fit for the Brazilian context. A more sceptical approach to Project of Law n. 1,202/2007 – the main legislative proposition on the matter, albeit arguably drafted in accordance with a tradition of dogmatic short sightedness – is therefore recommended. Once the existing normative framework and propositions presented for discussion are drawn, the conclusion addresses the above referenced Project of Law, aiming to underline its frailties and to propose amendments to its wording.

Keywords: Lobby. Pressure Groups. Corruption. Activity. Regulation.

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Lobistas: <i>Lobbying</i> , 2018.....	138
Figura 2 – <i>Lobbying</i> crescente nos estados.....	139
Figura 3 – Representação esquemática do capitalismo de laços no Brasil....	170
Quadro 1 – Iniciativas legislativas de tratamento institucional do <i>lobby</i> .....	194

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CETASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CICEF	Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CR	Constituição da República
Dec.	Decreto
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
FRLA	Federal Regulation of Lobbying Act
GAO	General Accounting Office
HLOGA	Honest Leadership and Open Government Act
LDA	Lobbying Disclosure Act
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLs	Projetos de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PRC	Projeto de Resolução da Câmara

PRS	Projeto de Resolução do Senado
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partidos dos Trabalhadores
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Res.	Resolução
RIC	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFIR	Unidades Fiscais de Referência

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1	<b>CONTORNOS CONCEITUAIS DO LOBBY: ENTRE O “HEROISMO” E A “VILANIA”</b> .....	29
1.1	<b>O que é <i>lobby</i>? Quem é o lobista? Qual é o <i>locus</i> da atividade?</b> .....	29
1.2	<b>Delimitação do objeto da pesquisa: sobre <i>lobbying</i>, relações públicas, relações governamentais, <i>advocacy</i>, grupos de interesse e grupos de pressão – breve “feixe” conceitual</b> .....	39
1.3	<b><i>Lobby</i>, corrupção e a zona de penumbra: limites conceituais e possibilidades de tratamento normativo</b> .....	53
1.3.1	<b><u>Um conceito de corrupção</u></b> .....	56
1.3.2	<b><u>Tratamento jurídico da corrupção pública</u></b> .....	67
1.3.3	<b><u>Tratamento jurídico do lobby</u></b> .....	72
2	<b>A FEIÇÃO DO LOBBY NO MUNDO FENOMÊNICO: OS “ANTI-HEROIS” DA POLÍTICA</b> .....	79
2.1	<b>Pequeno <i>disclaimer</i> metodológico: a perspectiva interdisciplinar como instrumento de aperfeiçoamento da pesquisa científica</b> .....	84
2.1.1	<b><u>Direito e Política: a linha prescritiva de uma relação sistêmica</u></b> .....	88
2.1.2	<b><u>Política e Direito: a linha descritiva de uma relação dialógica</u></b> .....	94
2.2	<b>Uma certa ideia de <i>public choice</i> para uma visão desapaixonada da política: contributos e distorções</b> .....	103
2.3	<b>Democracia em movimento: políticas públicas, <i>lobbying</i> e corrupção</b> .....	112
2.3.1	<b><u>Uma noção incipiente de política pública</u></b> .....	112
2.3.2	<b><u>Os grupos em ação no processo político</u></b> .....	115
2.3.3	<b><u><i>Lobby</i> e corrupção à luz da <i>public choice</i></u></b> .....	120
3	<b>UMA TENTATIVA DE COMPARATIVISMO ANTROPOFÁGICO: A EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA NA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY E O CONTEXTO BRASILEIRO</b> .....	127

3.1	<b>O caso norte-americano</b> .....	131
3.2	<b>O caso chileno</b> .....	140
3.3	<b>De que realidade tratamos? Notas sobre o contexto brasileiro</b> .....	151
3.3.1	<u>Patrimonialismo e cordialidade: do rural à “cidade-máquina”</u> .....	153
3.3.2	<u>Presidencialismo de coalizão e dinâmicas de cooptação</u> .....	160
3.3.3	<u>Capitalismo de laços, lobby e ligações perigosas</u> .....	169
4	<b>O DESAFIO MODERNISTA NO CAMPO NORMATIVO: QUAL REGRAMENTO?</b> .....	175
4.1	<b>O cenário normativo atual</b> .....	184
4.2	<b>Iniciativas normativas frustradas</b> .....	193
4.3	<b>O bom é inimigo do ótimo? Considerações sobre o PL nº 1.202/2007</b> .....	210
4.3.1	<u>A versão original, do Deputado Carlos Zarattini</u> .....	211
4.3.2	<u>O substitutivo, da Deputada Cristiane Brasil</u> .....	219
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	230
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	235

## INTRODUÇÃO

*“No fundo do Mato-Virgem nasceu Macunaíma, herói de nossa gente. Era preto retinto e filho do medo da noite. Houve um momento em que o silêncio foi tão grande escutando o murmurejo do Uraricoera, que a índia tapanhumas pariu uma criança feia. Essa criança é que chamaram de Macunaíma.”<sup>1</sup>*

A Constituição de 1988 restabeleceu a democracia no Brasil, devolvendo ao Legislativo seu devido papel institucional e, conseqüentemente, redefinindo a dinâmica da vida política no país. Após décadas de autoritarismo, soa natural a opção pela fragmentação das instâncias decisórias e pela ampliação dos atores envolvidos no processo político.

Além disso, ou em função disso, setores empresariais e sociedade civil organizada passaram a se valer, cada vez mais, do canal estabelecido com os tomadores de decisão, erigido sob o influxo da disseminação da informação e da democratização do acesso aos agentes públicos e autoridades. E, nessa toada, o *lobby* se expandiu, à medida da intensificação dos contatos entre os grupos de pressão e o Poder Público, e a despeito da ausência de uma regulamentação própria para a atividade.

Para o mal dos seus pecados, o lobista passou, então, à condição de figura de destaque no processo político, seja por contribuir ativamente na construção do debate público, seja pela má fama que os desvios no desempenho de suas atividades lhe renderam junto à comunidade.

Criou-se, assim, uma espécie de mito macunaímico a respeito desse profissional, em razão de o *lobby* ser considerado elemento caro às democracias – segundo a perspectiva dos próprios lobistas, de suas associações, clientela empresarial e de setores sociais representados – mas também ser percebido como fator de desequilíbrio, corrupção e descrédito no resultado da representação democrática – conforme a visão largamente estabelecida na opinião pública.

---

<sup>1</sup> ANDRADE, Mário de. Macunaíma, o herói sem nenhum caráter. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1985, p. 7.

A proposta inicial deste trabalho busca superar essa percepção arrebatada do *lobby*, à vista de uma dicotomia reducionista acerca do bem e do mal na condução da representação de interesses. Ou seja, pretende-se desconstruir o lobista como sendo essa espécie de “herói sem nenhum caráter”, à exemplo do quimérico personagem da obra de Mário de Andrade, referido em epígrafe. A partir daí, procura-se analisar possibilidades de regulamentação da atividade, o que certamente não deve ser conduzido sob a ascendência indulgente de uma visão idealizada sobre seu proveito democrático, e nem sob jugo do preconceito corrente que condena, *ex ante*, suas vicissitudes.

#### (i) Relevância do tema

Tal preconceito, radicado no imaginário comum das pessoas, associa os conceitos de *lobby* e corrupção; interesses privados e captura<sup>2</sup>, aproximando suas semânticas. Em muitos casos, chegam a confundir os dois como sinonímia. O mau entendimento decorre, em alguma medida, da atávica confusão entre o espaço público e o privado, traço marcante dos estudos sobre a formação histórico-nacional<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>A acepção do termo *captura* assume aqui um sentido amplo. O conceito mais restrito decorre da Teoria da Captura, originalmente formulada por George Stigler na década de 1970. Segundo o autor, a teoria procura conferir sentido aos resultados sobre beneficiados e prejudicados pela regulação e pela alocação de recursos. In STIGLER, George J. The theory of economic regulation. Bell Journal of Economics and Management Science, New York, v. 2, n. 1, 1971. Porém, vale conferir a contribuição de Samuel Peltzman à discussão, no esforço de atualizar as proposições de Stigler, a fim de conferir tratamento mais atento aos grupos de interesse e aos incentivos que operam junto aos reguladores na produção das regulamentações. Sua ideia é que, a despeito do lobby mais estruturado de grupos de produtores (o que faria crer em uma regulação pró-produtores), o resultado regulatório poderá proteger os consumidores. Será a efetiva ação dos grupos de interesse que determinará a tomada de decisão. Nesse sentido, Peltzman procura substituir o vago conceito de "regulador", proposto por Stigler, pela ideia de "legislador" – com suas implicações eleitorais: *[p]oliticians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support to politicians or regulators.* In PELTZMAN, Sam. *The economic theory of regulation after a decade of deregulation. Brooking Papers on Economic Activity.* Washington, DC: The Brooking Institution Press, 1989, p.1.

<sup>3</sup> *Indesejável legado do patrimonialismo histórico, a praga da corrupção medra e se expande em nosso país, prejudicando cada vez mais gravemente o seu desenvolvimento econômico, mas, ainda pior do que isso, o seu progresso ético-social, sem o qual nada se sustentará no futuro da nação. Pelo fato de este tema vir constantemente aos noticiários, despertando a consciência difusa do povo, a reação se alastra pelas redes sociais, pela imprensa e pelas ruas, manifestando a sua indignação e cobrando providências por parte do Estado.* MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, 2016, p. 485. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66754>>

Mas também, e sobretudo, da recorrência com que lobistas são relacionados a políticos em rumorosas notícias e denúncias de corrupção havidas no curso da formulação e implementação de políticas públicas<sup>4</sup>.

Porém, a prática de *lobby* constitui, *grosso modo*, um vetor de intervenção coletiva na esfera governamental, em complementação à representação tradicional que decorre do modelo de democracia representativa<sup>5</sup>. Trata-se de mecanismo de participação ativa por meio do qual grupos de pressão influem nas orientações dos tomadores de decisão, tudo mais em prol de interesses comunais de seus membros.

Esses grupos de pressão, por sua vez, constituem corpos intermediários na relação cidadão-Estado, com nítida função contramajoritária. Nada obstante, não oferecem, em linha de princípio, um risco ao jogo democrático. Tampouco revelam, necessariamente, a primazia do poder econômico na condução do processo de tomada de decisão.

A rigor, sua atuação reflete dimensões da cidadania ativa que consubstanciam verdadeiros cânones do regime democrático, tais como o pluralismo político, as liberdades de manifestação, reunião e associação, e a soberania popular, todos resguardados pela Constituição da República. Nesse sentido, podem contribuir robustecendo o plexo de informações que subsidiam a deliberação pública, em

---

<sup>4</sup>As operações da Polícia Federal deflagradas na última década, bem como a criação da Controladoria-Geral da União e o fortalecimento de outros órgãos de controle, escancararam uma perversa sinergia entre os setores público e privado do país. Em boa parte delas, constatou-se que o argumento central da defesa dos interesses privados tinha natureza tão somente financeira. O efeito social gerado a partir dessas investigações não poderia ser diferente: o reforço da sensação de interesses ilegítimos promovendo a corrupção generalizada das relações público-privadas. Com efeito, o problema da corrupção – suas causas e formas de enfrentamento – entrou dez vez na agenda política nacional, motivando até mesmo a participação do Ministério Público Federal por meio de um pacote de propostas que ficou conhecido como a campanha das *dez medidas contra a corrupção*. A respeito, confira-se: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>

<sup>5</sup>Robert Dahl explica que foi o advento da representação que permitiu a sobrevivência da democracia nas sociedades contemporâneas, plurais e altamente complexas, sujeitas a toda sorte de conflitos a dificultar a equação da escolha pública. Com efeito, a democracia direta, nos moldes da *polis* grega, não teria resistido à passagem do tempo. Sobre o ponto, recomenda-se: DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

consonância com o ordenamento jurídico, e como decorrência direta do direito de petição.<sup>6</sup> Em suma, os grupos de interesse fazem parte do processo político.<sup>7</sup>

Ressalte-se, todavia, que o legítimo exercício do *lobby*, uma vez operando-se sob as regras do regime jurídico de Direito Público, deve ser orientado pelo princípio da juridicidade, como bem assinala a moderna doutrina<sup>8</sup>, sob pena de degenerar-se em práticas espúrias. Eis o problema: do ponto de vista dogmático, dúvida não há quanto à separação entre representação de interesses e corrupção. Mas, *in concreto*, tais fronteiras não gozam de nitidez. Daí as iniciativas de regulamentação<sup>9</sup> da matéria, tanto no Brasil quanto alhures<sup>10</sup>.

Como visto, não há óbices à atuação dos lobistas entre nós, de tal sorte que as discussões sobre a regulamentação da atividade recaem sobre seu respectivo controle, e não propriamente sobre a necessidade de autorização para seu exercício.

---

<sup>6</sup> A base normativa para a prática do lobby será apresentada mais detidamente no último capítulo do trabalho.

<sup>7</sup>Veja-se que a abordagem da deliberação pública como produto do conflito de interesses decorre de estudos capitaneados pelo pluralismo clássico, surgidos ainda no início do século XX, e tendo Arthur Bentley como um de seus principais precursores, com o desenvolvimento da teoria dos grupos. E, conquanto revisitada e aprimorada, a teoria não será o ponto de partida da presente investigação. Muito embora boa parte dos trabalhos sobre lobby adotem tal prisma – e o fazem com muito mais competência analítica do que se poderia fazer aqui – a pesquisa ora apresentada pretende dedicar maior atenção à relação direta entre lobista e agente público, objeto de especial relevo nas iniciativas de regulamentação da atividade de representação de interesses. Com isso, justifica-se, desde já, a opção por uma abordagem superficial da teoria dos grupos no item 1.2 do capítulo I.

<sup>8</sup>Por todos, Gustavo Binbenojm: [d]eve ser a *Constituição, seus princípios e especialmente seu sistema de direitos fundamentais, o elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo. A superação do paradigma da legalidade administrativa só pode dar-se com a substituição da lei pela Constituição como cerne da vinculação administrativa à juridicidade. In BINENBOJM, Gustavo Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, 3ª ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.36.*

<sup>9</sup>Passando ao largo das discussões doutrinárias que envolvem a distinção entre os conceitos jurídicos de regulação e regulamentação, neste trabalho os termos serão utilizados com finalidade operativa, a fim de facilitar a estruturação e divisão dos capítulos. Isso significa dizer que a ideia de regulação será usada em seu sentido mais amplo, referindo-se a uma forma ou modelo de intervenção. De outro lado, utilizar-se-á o termo regulamentação para designar uma norma ou proposta normativa com conteúdo regulatório (em sentido bem mais dilatado – reconhece-se – que aquele previsto no artigo 84, inciso IV e seu parágrafo único, da CR).

<sup>10</sup>Particularmente, nas democracias liberais. Cite-se o caso da Espanha: *Como hemos visto, la regulación del lobby, en sentido estricto, es prácticamente inexistente en España, y ello a pesar de que la influencia organizada ha existido y existe con cada vez mayor fuerza. Esta opacidad y desregulación del sistema de influencia sobre los decisores públicos, unida a la constante presencia de escándalos de corrupción en los medios de comunicación, ha generado una conexión en el imaginario colectivo entre lobby y corrupción o entre lobby y prácticas deshonestas, cuando no tiene por qué ser así, ni mucho menos. De hecho, por ahora, no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en casos de corrupción.* TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas. España: 2014, p. 101.

Portanto, o aspecto central desse debate é definir “como” o *lobby* pode se desenvolver legitimamente. E, no ponto, duas preocupações básicas ganham relevo: (i) a vantagem comparativa (no bojo do processo político) dos grupos de interesses mais organizados e poderosos frente aos que não dispõem de estrutura e recursos para o exercício do *lobby*; (ii) a percepção generalizada de práticas antiéticas e de influência desmedida na condução das relações envolvendo lobistas e agentes públicos. Vale dizer, tais preocupações refletem a busca por mais igualdade de acesso e transparência na configuração dessas relações.

Os misteres e encargos relacionados à atividade de *lobby*, no entanto, constituem prática bastante mais antiga, comum a uma época em que sequer ostentava nome próprio, e não se verificava a pecha que o termo carrega atualmente (embora já tenha enfrentado resistências históricas, *v.g.*, o temor dos federalistas em relação às facções<sup>11</sup>). Entre nós, a lida envolvendo *lobby* também dista no tempo, sendo bem anterior à *Lava Jato*<sup>12</sup> ou aos *Anões do Orçamento*<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup>No clássico artigo de James Madison (*The federalist papers*, nº.10), vê-se a preocupação secular com o tema das *facções*: da sua natureza e inerência ao debate democrático aos vícios que subjazem ao princípio majoritário. Eis o problema que enfrenta: como neutralizar a ameaça de que a democracia se degenere em tirania - em razão dos poderes que confere às maiorias - sem asfixiar, no entanto, as liberdades das facções? O federalista empreende sua reflexão à luz do caso norte-americano, em meio à discussão histórica sobre forma de estado preferível. Indica que sob um território mais extenso e mais populoso, cresce a grandeza de interesses em conflito e, conseqüentemente, o número de facções. Dessa multiplicidade adviria uma espécie de neutralização recíproca, inviabilizando o controle exclusivo do poder por uma única facção. Porém, Madison não chega a comentar, ou talvez nem pudesse antever, sobre o risco envolvido nessa dinâmica de neutralização dos conflitos: a paralisia. As crises de governabilidade diante da ausência de formação de maiorias é um problema em si, e a experiência brasileira já conhece bem seus efeitos na relação entre executivo e legislativo.

<sup>12</sup>O sítio eletrônico do Ministério Público Federal assim descreve: A operação Lava Jato é a maior iniciativa de combate a corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Iniciada em março de 2014, com a investigação perante a Justiça Federal em Curitiba de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, a Lava Jato já apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país, bem como em contratos vultosos, como o da construção da usina nuclear Angra 3. Possui hoje desdobramentos no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, além de inquéritos criminais junto ao Supremo Tribunal Federal para apurar fatos atribuídos a pessoas com prerrogativa de função.

Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres públicos esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar dos esquemas de corrupção investigados. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>>

<sup>13</sup>A fraude, denunciada em 1993, ocorreu no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, composta por parlamentares federais responsáveis por examinar e propor emendas à Lei Orçamentária Anual. Os parlamentares recebiam dinheiro e outros bens em troca de inclusão de dotação orçamentária de interesse de empresas que, em conluio, executavam estratégias para vencer as correspondentes licitações, ainda que a oferta fosse acima do preço de mercado. Os “anões do orçamento” também direcionavam subvenções sociais para as entidades que controlavam, voltando os recursos para proveito particular. Em denúncia, um dos assessores da área orçamentária

Ainda no início do século XIX, tornou-se famosa a quadrinha: *Quem furta pouco é ladrão, / quem furta muito é barão, / quem mais furta e mais esconde / passa de barão a visconde.*<sup>14</sup> Seu alvo seria o tesoureiro-mor do reino, o Visconde de São Lourenço, que teria ascendido ao cargo vindo da Província do Ceará ao Rio de Janeiro, em razão do apoio de um poderoso grupo de negociantes ingleses, a quem beneficiaria nas relações comerciais com a corte.

Do Brasil Império até os dias de hoje, vê-se que esse tipo de relação persiste, com laços e operacionalidade bem mais sofisticados. E as consequências nefastas desse “*lobby* ilícito”, associado ao nosso desditoso sistema político, impõem um enfrentamento ainda mais acurado. Assim, permanecem como questões fundamentais da agenda política nacional a necessidade de uma reforma política<sup>15</sup>, a adoção de macromedidas anticorrupção e, no aspecto que mais interessa, propostas de regulamentação da “representação de interesses perante o Poder Público” - ou, simplesmente, *lobby*.<sup>16</sup>

Dos países que já regulamentaram a atividade, muitos produziram legislações orientadas ao incremento da transparência e *accountability*<sup>17</sup> na relação entre lobistas e agentes públicos<sup>18</sup>, o que sói até bastante intuitivo, como forma de enfrentamento dos problemas já apresentados.

---

do Senado Federal indicou o envolvimento de 23 parlamentares, quatro ex-ministros, dois ministros e três governadores. QUEIROZ, Flávio de Lima. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro. Revista Em Tese. PPG SP – UFSC, v. 13, n. 1, jan./jun., 2016, p.237. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/1806-5023.2016v13n1p235>>

<sup>14</sup>GOMES, Laurentino. “1808”. Ed. Planeta: São Paulo, 2007, pp. 174.

<sup>15</sup>Faz-se alusão à reforma em termos gerais, seja no bojo de uma revisão das instituições políticas, do comportamento político ou dos respectivos padrões de interação.

<sup>16</sup>Vale esclarecer que, embora algumas normas sejam identificadas como reguladoras da influência exercida por grupos de pressão – como a Lei nº 7.492/1986 (Lei do Colarinho Branco), ou a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), ou mesmo o Código Penal, na tipificação do tráfico de influência e do suborno – entende-se que o tema da regulamentação do *lobby* cuida de escopo mais estrito, qual seja, uma normatização que trate especificamente da atividade. A respeito do quadro legal que disciplina a matéria atualmente, remete-se à sua apresentação pormenorizada no item 5.1 do último capítulo do trabalho.

<sup>17</sup>By ‘*accountability*’, we mean answering to and taking responsibility for actions (Moncrieffe, 1998: 389; Scott, 2000: 40). At the political level, actors who are accountable for their actions include politicians, who must seek re-election on a regular basis. Increasingly, other actors, such as civil servants and regulators, are also under the spotlight. CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Regulating lobbying- a global comparison. England: Manchester University Press, 2010, p. 6.

<sup>18</sup> A respeito: *Many democracies have attempted to do this by means of freedom of information legislation, while others have sought to regulate lobbyists through the decision-making process. In both cases, the focus is on transparency and accountability. The basic rationale behind implementing regulations is that the public should have some insight into, as well as oversight of, the mechanisms that draw lobbyists into the policy-making environment, in order to better understand how they influence policy outputs. Ibid., p. 2.*

Entretanto, na prática, a dificuldade de tratamento legal recai principalmente sobre o estabelecimento dos mecanismos de fiscalização e monitoramento daquela interação, especialmente no tocante ao grau de controle que se pretende atingir. É bem de ver que a observação da experiência estrangeira revelará, oportunamente, exemplos concretos de que nem sempre o rigor na pretensão de “trazer o *lobby* à luz do dia”<sup>19</sup> produz o efeito desejado.

Pois bem. Essa é apenas uma das preocupações que cercam o Projeto de Lei nº 1.202/2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini - PT/SP, em tramitação avançada da Câmara dos Deputados, cuja ementa assim dispõe: *Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Em razão da atualidade e importância do tema, sobre esse PL recairão as atenções do trabalho, cuja contribuição, espera-se, seja uma avaliação realista dos parâmetros regulatórios em discussão.

Isso significa investigar, dentre outros aspectos, a pertinência da terminologia empregada, as formas de intervenção do lobista no processo decisório, os tipos e requisitos de credenciamento, suas obrigações institucionais e as sanções às quais estariam expostos. A ideia é não apenas analisar se os parâmetros previstos podem conduzir a uma atuação legítima dos profissionais envolvidos, como também aferir o grau de fortalecimento dos direitos fundamentais vinculados à prática, de forma que o *lobby* possa, de fato, subsidiar a tomada de decisões políticas – e seja capaz de superar seus revezes, desgarrando-se “do medo da noite”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> A exemplo da ideia de uma *sunshine law*: *sunshine laws are regulations requiring openness in government or business. Sunshine laws make meetings, records, votes, deliberations and other official actions available for public observation, participation and/or inspection. Sunshine laws also require government meetings to be held with sufficient advance notice and at times and places that are convenient and accessible to the public, with exceptions for emergency meetings*. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/terms/s/sunshinelaws.asp>>

<sup>20</sup> Em referência à epígrafe.

## (ii) Considerações iniciais sobre o referencial teórico adotado

Talvez seja ínsita à natureza humana a inclinação a algum tipo de ordenação, de classificação das coisas e de justificação do mundo.<sup>21</sup> A mera ideia do caos constitui um terreno imaginário por onde o “*medo da noite*” viceja agudamente. E mesmo quando a racionalidade convencional não é capaz de desvendar a lógica por trás de uma dada ordem social, ainda assim estará presente alguma forma de categorização do pensamento<sup>22</sup>.

Sendo assim, o início dessa pesquisa não poderia prescindir de tentar delimitar o objeto a ser investigado, no empenho de localizá-lo em alguma das “gavetas do conhecimento”.

Nesse impulso, parte-se de alguns pressupostos: da “gaveta” da ciência política, no compartimento próprio ao tema do pluralismo<sup>23</sup>, busca-se a “categoria-

<sup>21</sup> *Todos os homens, por natureza, desejam conhecer*. ARISTÓTELES. Metafísica. trad. Leonel Vallandro, Col. Os Pensadores. Porto Alegre: Editora Globo, 1969. Livro I, cap. 1, p.1.

<sup>22</sup> Um rico exemplo disso decorre dos trabalhos de campo do antropólogo inglês Evans-Pritchard (1902-1973), realizados junto aos Azande, povoado do sul do Sudão, cujos relatos etnográficos relativizam a noção moderna de racionalidade e de categorização do pensamento. Em sua imersão social na vida da tribo, o estudioso constata uma ordem social, com coerência interna, fundada não na lógica, mas em um sistema próprio de crenças. Cuida-se de categoria de pensamento diversa, que foge ao campo da razão e caminha no sentido da concretude, da sensibilidade (mais tarde, Lévi-Strauss partiria dessa reflexão para pensar uma Ciência do Concreto). É curioso notar como o inglês vivencia sua experiência de alteridade, passando a enxergar sofisticação no pensamento “primitivo”, apresentando a crença na bruxaria como uma explicação ultradeterminista da realidade, excluindo, portanto, a incidência das nossas concepções de acaso, sorte ou destino. De qualquer forma, Evans-Pritchard reconhece nesse conjunto de crenças uma função essencial: garantir a ordem social. Esse conjunto dá cabo da explicação de quase todas as tensões, bem como oferece os mecanismos de pacificação. Com isso, a bruxaria acaba auxiliando a dinâmica de conflitos a tomar o rumo da ordenação, a fim de se manter o equilíbrio das estruturas sociais. A respeito: EVANS-PRITCHARD, E. E. *Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande*. Zahar. Rio, 1978.

<sup>23</sup> Segundo Paul Berman, o pluralismo forneceria as melhores condições para a deliberação informada e a tomada de decisões potencialmente eficazes, já que “[...] *the added norms, viewpoints, and participants produce better decision making, better adherence to those decisions by participants and non-participants alike, and ultimately better real-world outcomes*”. (BERMAN, Paul Schiff. *Global legal pluralism: a jurisprudence of law beyond borders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p.11). Por outro lado, tal abordagem do pluralismo revela um nível de idealização que foi posteriormente desconstruído, à medida do avanço das pesquisas sobre o tema: *[t]he earliest work on interest groups rested on pluralism and the assumption that because humans are social creatures, people would band together and create groups to protect their shared interests. These groups, so goes the pluralist argument, then articulate their demands to the government, adding to political stability (Truman 1951). Early group theory rested on the pluralist assumption that the best political outcome would result from group conflict and compromise, with the government acting as mediator (Baumgartner and Leech 1998). However, interest group research quickly evolved as scholars recognized that the pluralist assumptions of equal representation was untrue, with the wealthy and well-connected having far greater group representation in Washington (Schattschneider 1960)*. MILOJEVICH, Allyn Katherine, “Interest Groups, Political Party Control, Lobbying, and Science Funding: A Population Ecology Approach. PhD diss., University of Tennessee, 2014, p.2-3. Disponível em: <[https://trace.tennessee.edu/utk\\_graddiss/3153](https://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/3153)>

gênero” dos *grupos de interesse*. Dela cuidará o primeiro capítulo, em abordagem meramente conceitual. A partir daí, pretende-se chegar a uma ideia do que são *grupos de pressão*. Igualmente, desses não se tratará em sentido amplo: o foco do trabalho recairá sobre uma das formas por meio da qual um grupo de pressão pode atuar para alcançar suas finalidades, qual seja, o *lobby* – aqui referido como prática ou atividade.

Porém, cabe alertar, o tratamento que se deseja dar ao tema escapa à “gaveta” da ciência política. Será, pois, no campo jurídico que se concentrará o cerne da pesquisa. Ainda assim, e talvez desabusadamente, cuidar-se-á de alguns temas afetos ao *lobby* na seara política. Adverte-se, desde já, que algumas categorias apresentadas são profundamente complexas, revestidas de nuances e controvérsias sobre as quais não haveria espaço e conhecimento suficientes para um aprofundamento.

Longe de qualquer audácia, a intenção é apenas principiar um esforço de interdisciplinaridade, palavra cada vez mais disseminada na academia – um sinal ao reconhecimento da premente necessidade de franquear múltiplas “gavetas do conhecimento” ao estudo das ciências humanas.<sup>24</sup> Afinal, a vida em sociedade se complexificou de tal sorte que uma abordagem estanque, fragmentada ou dogmatista a respeito dos fatos já não se presta a explicá-los.<sup>25</sup> E serve menos ainda ao propósito de promover ordenação social.

Inobstante, o estudo interdisciplinar é tarefa bastante mais difícil, o que eleva sobremaneira os riscos metodológicos envolvidos e as chances de insucesso na abordagem do problema analisado. De toda feita, não se imagina outra forma de

---

<sup>24</sup>É entendimento na Área Interdisciplinar, que a interdisciplinaridade não eclodiu na pós-graduação para substituir a estrutura disciplinar existente, mas sim para trabalhar suas interfaces incentivando a formação pós-graduada na abordagem de problemas que não podem ser resolvidos somente do ponto de vista unidisciplinar. Nos últimos anos a CAPES tem envidado esforços para a difusão, entre todas as Coordenações de Área, dos princípios e metodologias da Área Interdisciplinar e da necessidade da abertura das demais Áreas para que abriguem programas interdisciplinares e suas interfaces. BRASIL, CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Diretoria de Avaliação, Relatório de Avaliação INTERDISCIPLINAR: Avaliação Quadrienal 2017. Disponível em: <<http://capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/relatorios-finais-quadrienal-2017/20122017-INTERDISCIPLINAR-quadrienal.pdf>>

<sup>25</sup>A especialização avançou de tal modo nos dias atuais, que muitos cientistas perderam a capacidade de perceber grandes relações. O que falta é a busca de uma síntese que aprofunde a compreensão das grandes relações. Devemos nos esforçar para frutificar os inúmeros resultados obtidos graças às pesquisas individuais das ciências modernas especiais, a fim de adquirir uma visão mais precisa das grandes relações. FLEINER-GERSTER, Thomas, com a colaboração de Peter Hänni. Teoria Geral do Estado. Tradução de Marlene Holzhausen. Revisão técnica de Portella Puschel. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p.2

analisar o fenômeno do *lobby*, e as dissensões a respeito de sua regulamentação, que não seja enfrentando algumas questões sensíveis relacionadas ao tema – como a corrupção, por exemplo<sup>26</sup> – e sob diferentes enfoques.<sup>27</sup>

Boa parte dos trabalhos que trata das discussões envolvendo a regulamentação do *lobby* é de ciência política ou de direito. Este tenta estabelecer um diálogo entre as duas perspectivas. Porém, a fim de definir um recorte metodológico próprio, prescindir-se-á da abordagem mais tradicional do *lobby*, tributária aos estudos sobre participação à luz das (inúmeras) teorias sobre regime democrático<sup>28</sup>, republicanismo<sup>29</sup> e pluralismo<sup>30</sup>, em prol de uma visão cara à escola da *public choice*

<sup>26</sup> Vale esclarecer: o cerne da pesquisa é a regulamentação da atividade de lobby. Não se tratará da medida através da ótica de uma modalidade típica de legislação anticorrupção. Evidentemente, não seria possível abordar o *lobby* sem tecer considerações sobre corrupção, mas fato é que não se pode pretender dar ao regramento da atividade uma finalidade que está além do seu alcance normativo. Ou seja, se seu escopo é definir parâmetros para a atuação do lobista, então apenas reflexamente pode ter influência no combate à corrupção. É nesse sentido, portanto, que devem ser alinhadas as críticas e expectativas quanto ao PL 1202/07. Ou, como previne José Ortega y Gasset: [...] *la distancia de lo trágico a lo cómico, de lo sublime a lo ridículo, es la que hay entre el querer ser y el creer que se es ya* (Meditaciones sobre la literatura y el arte - La manera española de ver las cosas - Colección: Clásicos Castalia. Editorial Castalia. 1ª ed. Madrid, 1988, p. 201).

<sup>27</sup> Ainda que sob risco de naufragar nessa empreitada, vale a inspiração em Amyr Klink, para quem “o pior naufrágio é não partir”.

<sup>28</sup> *Por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. Sei bem que tal definição procedimental ou formal, ou, em sentido pejorativo, formalística, parece muito pobre para os movimentos que se proclamam de esquerda. Porém, a verdade é que não existe outra definição igualmente clara e esta é a única capaz de nos oferecer um critério infalível para introduzir uma primeira grande distinção (independentemente de qualquer juízo de valor) entre dois tipos ideais opostos de formas de governo.* In BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed. 1997, p. 22.

<sup>29</sup> *O republicanismo, como interpretação do sistema político, oferece instrumentos para uma investigação analítica capaz de trazer à tona elementos conceituais próprios às sociedades democráticas, tais como o voto obrigatório ou facultativo, ou a questão da corrupção. Ele permite, também, devolver densidade à ideia de interesses compartilhados, de ação pública dos cidadãos, de definição dos modos de agregação e uso do bem público.* In AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 11. Disponível em: <[http://bit.ly/Livro\\_ReformaPolitica](http://bit.ly/Livro_ReformaPolitica)>

<sup>30</sup> Em linhas bastante gerais, a abordagem *pluralista* tem que ver com uma compreensão da sociedade enquanto mercado aberto de ideias, de forma que os cidadãos e os grupos de interesse dele possam participar intervindo no direcionamento e confecção da agenda pública. Sobre a imbricação da democracia com o fenômeno do pluralismo, Robert Dahl assim explica: *Um outro fator paralelo ao tamanho maior da ordem política e às consequências descritas até aqui - a diversidade, o conflito, a poliarquia - é a existência, nas poliarquias, de um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também no que diz respeito ao próprio governo: é o chamado pluralismo ou, mais especificamente, o pluralismo social e organizacional.* In DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 347. Para uma leitura mais economicista voltada ao pluralismo político, recomenda-se: BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. The Quarterly Journal of Economics, v. 98, n. 3, 1983.

(ou teoria da escolha pública)<sup>31</sup>, a fim de tentar construir uma avaliação mais crítica e, em alguma medida, útil ao debate sobre o PL em tramitação, apontando algumas de suas fragilidades normativas e possíveis limitações de ordem sociopolítica.

### (iii) Metodologia e Plano de trabalho

Ainda de forma preliminar, no entanto, é preciso compreender a atividade que constitui o objeto da pesquisa. E disso cuidará o primeiro capítulo, ao buscar estabelecer os contornos conceituais do *lobby*, discorrendo, igualmente, sobre as origens e significados atribuídos ao vocábulo. Outrossim, tratará da figura do lobista e de seu campo de atuação.

Ao final desse capítulo inicial, quando da análise da correlação frequente entre lobby e corrupção, ver-se-á que o primeiro, ontologicamente falando, corresponde ao desempenho de um ofício lícito, caro ao Estado Democrático de Direito. Os desvios na atuação prática não guardam relação com seu propósito. E contra elas já existem previsões sancionatórias, podendo o agente transgressor incidir nos tipos penais de tráfico de influência, corrupção e improbidade administrativa, dentre outros.

Porém, as normas que punem tais condutas não estabelecem, a rigor, uma regulamentação do *lobby*. Precisamente, porque seu exercício não se confunde com atos de corrupção. Daí a utilidade de se demarcar, na parte final do capítulo 1, uma fronteira entre os dois conceitos em análise.

Com efeito, alguns comportamentos (atribuídos a lobistas e agentes públicos) se dão em uma zona de penumbra moral e normativa. Nessa toada, muitas vezes destacam a importância de uma regulamentação específica, orientada a tornar

---

<sup>31</sup>Apenas para fins propedêuticos, já que a teoria será retomada no segundo capítulo, vale sintetizar uma noção geral do movimento da *public choice*: propor a adoção de uma premissa de racionalidade estrita a fim de analisar a ação política individual, segundo uma ideia de maximização da satisfação pessoal. Adota-se, portanto, uma perspectiva impregnada da lógica economicista (escolha racional) para observar a atuação dos players na arena política. Sem embargo da opção por esse referencial teórico, aponta-se a crítica ao seu racionalismo exagerado, que parece desconsiderar que muitas atividades políticas são realizadas com base em questões simbólicas, valores morais e interesses não exclusivamente autointeressados. Há, ainda, outros nortes teóricos que podem conduzir a interpretação do tema da participação na formulação e implementação de políticas públicas, como a Teoria de Classes, a Teoria Corporativista e o Neoinstitucionalismo, por exemplo. A respeito, veja-se HOWLEST, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 38-39.

razoavelmente claro os limites do *lobbying* como forma de oferecer segurança jurídica à atividade.

Isto porque, seu escopo é influir de forma contundente na tomada de decisões públicas. Logo, seu campo de ação por excelência é o parlamento, arena principal do jogo político. Mas como um parlamentar pode ser influenciado? É possível identificar incentivos capazes de orientar suas escolhas? Essa é a principal indagação que permeia o segundo capítulo.

Parte da bibliografia, ao lançar luzes sobre as teorias da *public choice*, traz alguns subsídios para enfrentar a questão. Mais do que isso, fornece uma alternativa de abordagem teórica mais realista, indicando novas fronteiras do Direito Público por meio de uma perspectiva interdisciplinar, tributária à economia e à ciência política. Especificamente no tocante ao tema da regulamentação do *lobby*, sugere-se a adoção de uma postura mais cética acerca do quadro normativo em discussão, possivelmente confeccionado à luz de uma tradição de miopia dogmática.

Para o estudo da *public choice*, partiu-se em voo panorâmico sobre os fundamentos teóricos do realismo jurídico norte-americano e dos caminhos para o desenvolvimento de novas contribuições teóricas de reconstrução do sistema jurídico. Por todas – e por sua relevância – vale citar a Análise Econômica do Direito.<sup>32</sup>

A redução mais singela da premissa desse movimento poderia ser assim enunciada: as instituições jurídicas e políticas, bem como seus agentes, não são alheias à lógica do sistema econômico. Contudo, o movimento *do Law and Economics*

---

<sup>32</sup>A análise econômica do Direito, conhecida, em inglês, pelo termo *Law and Economics*, é movimento que, surgido em meados do século passado, pressupõe que os indivíduos envolvidos com o Direito ajam como maximizadores racionais de suas satisfações. Há duas assertivas básicas, uma descritiva — o Direito funcionaria com o propósito de aumentar a riqueza, ou seja, as normas e práticas jurídicas pretenderiam facilitar a atribuição de bens, valores e serviços a quem mais os valorizasse —, outra, prescritiva — o Direito deve funcionar assim. O movimento justifica tais assunções alegando que poucas pessoas se oporiam a isso, e que as sociedades ocidentais contemporâneas perceberiam as funções públicas e de Governo de modo utilitarista, sendo certo que a maximização de riqueza seria uma forma de concretizar tal percepção. No mundo atual, com sua pluralidade de fins, maximizar a riqueza seria noção simples que permitiria acordo quanto a uma única finalidade a ser buscada. Nos EUA, o movimento adquiriu bastante penetração, em especial na área do antitruste e da responsabilidade civil. No Brasil, há alguma dificuldade quanto à sua aceitação, e o tom, em geral, é crítico, apesar de sugestões interessantes quanto a algumas apropriações, devidamente adaptadas, em certas áreas (como no Direito Processual Civil). No Direito Concorrencial, como ocorre nos Estados Unidos, o uso é mais difundido, mas isso por características muito próprias da área. MENDONÇA, José Vicente Santos de. Análise de impacto regulatório: o novo capítulo das agências reguladoras. Revista de Direito da Administração Pública – REDAP, vol. I, n. I, 2012. Disponível em: <<http://www.redap.uff.br/index.php/redap/article/view/13/11>>

não é homogêneo; congrega, na verdade, diferentes matizes e escolas de pensamento<sup>33</sup>, agrupadas em razão de alguma similitude de princípios e instrumentos metodológicos. Por sua maior interface com a Teoria Política, entendeu-se mais oportuno adotar algumas referências da escola da *public choice*.

Nesse sentido, e tendo em vista o recorte proposto, opta-se por direcionar o foco de análise sobre autores como Maxwell Stearns, Todd Zywicki<sup>34</sup>, Daniel Faber e Philip Frickey<sup>35</sup> e, sobretudo, Jerry Mashaw<sup>36</sup>, que integram uma segunda geração dessa escola, como se poderá ver no segundo capítulo. A partir deles parece possível compreender a utilidade da *public choice* como interessante ferramenta analítica do comportamento individual frente ao processo político, segundo uma ótica mais “realista” da política (e, por vias reflexas, do direito).

Contudo, por “captar a realidade” para fins normativos, imagina-se mais do que a assunção de postura passiva: é necessário redefinir desenhos institucionais e sugerir mecanismos e incentivos capazes de resolver problemas concretos. É dizer: reconhece-se a influência da cultura, mas dela não se pode permanecer refém.

No caso brasileiro, o problema possui especificidades em relação ao processo político, mas é preciso criar instrumentos normativos capazes de superar as tensões e custos do *presidencialismo de coalizão*<sup>37</sup>, as armadilhas do patrimonialismo e outras debilidades institucionais a fim de alcançar suas finalidades regulatórias.

---

<sup>33</sup>Como, por exemplo, a Escola de Chicago, a Escola de New Haven, a Escola da Behavioral Economics e a Escola da *Public Choice* – em relação a qual se dedicará algumas considerações no segundo capítulo do trabalho.

<sup>34</sup> STEARNS, Maxwell L. e ZYWICKI, Todd J. *Public choice concepts and applications in law*. St. Paul, Thompson Reuters, 2009

<sup>35</sup> FARBER, Daniel A. e FRICKEY, Philip P. *Law and public choice. A critical introduction*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

<sup>36</sup> MASHAW, Jerry L. *Greed, chaos, & governance. Using public choice to improve public law*. New Haven: Yale University Press, 1997

<sup>37</sup> A expressão foi consagrada por Sérgio Abranches no célebre artigo *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*, contemporâneo à nossa Constituição. Sua conotação inicial era manifestamente negativa, descritiva de um quadro de anomalia e instabilidade crônicas, decorrente da ausência de bases partidárias para compor a coalizão do governo. Ou seja, imaginava-se que a fragilidade e fragmentação dos partidos políticos constituíam um grave obstáculo à formação de maiorias parlamentares estáveis e capazes de oferecer sustentação ao Poder Executivo. A questão será retomada no capítulo 3, quando da observação das particularidades do contexto político brasileiro. O artigo seminal (ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro”. in *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, no 1, 1988) está disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>

Alguns aspectos da cultura política serão abordados ao final do capítulo 3 (que trata da perspectiva comparada de regulamentos estrangeiros sobre o *lobby*), mas em análise geral e despretensiosa, tendo em conta a vasta, qualificada e heterogênea produção das Ciências Políticas sobre os temas selecionados.

Ainda no tocante à perspectiva crítica, e por mais trivial que possa soar, adverte-se que a formação da vontade política não atende ao ideal imaginado pela representação dos interesses públicos. Ao revés, sujeita-se às vontades e ambições que se sagram vitoriosas no embate entre facções. Além disso, a regra da maioria oferece ilusões, riscos e subterfúgios: ao questionar a capacidade de formação de um consenso majoritário nas deliberações públicas, a maior desconfiança está na referibilidade da escolha ao verdadeiro desejo das maiorias, em função de opções estratégicas envolvendo os ciclos de votação.

Consequentemente, é possível pensar o uso da *public choice* para abrir um espaço de conciliação entre as perspectivas descritiva e prescritiva: ao franquear aos atores dos sistemas jurídico e político uma melhor compreensão acerca das disfunções, compensações e implicações do jogo político, permitir-se-lhes-ia tomar decisões com maior probabilidade de maximizar o bem-estar social. E, ao criar novos arranjos institucionais para esse fim, a *teoria da escolha pública* seria capaz de gerar efeitos normativos mais eficazes.

Por “eficácia” pode-se entender a aderência dos indivíduos “de carne e osso”<sup>38</sup> às regras do jogo. Para tanto, além da leitura do jogo democrático tal como ele se dá, em meio aos conflitos entre grupos de interesse, é preciso considerar os agentes que dele participam segundo sua forma de pensar e agir. Ou seja, aqui também deve residir a reflexão crítica do regulador, consciente da importância do componente psicológico na modelagem das normas elaboradas, especialmente no que pertine ao controle administrativo e ao combate à corrupção.

Entretanto, vale notar que, a despeito da diferença de *design* entre os modelos, eles pressupõem a necessidade de regulamentação. Porém, as iniciativas e discussões sobre essa matéria convergem para um ponto: o reconhecimento de que a atividade existe independentemente de normatização. A questão a saber é: se (e

---

<sup>38</sup> Em referência ao artigo do professor André Cyrino: Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. Revista de Direito Administrativo, v. 274, p. 175-208, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665>>

como) a definição de parâmetros legais é capaz de promover efetivo ganho de *accountability*, transparência e acesso, a fim de garantir o bônus institucional e democrático a que se propõe. Caso contrário, seria preferível manter o *lobby* sem uma regulamentação própria – hipótese que não parece descartada<sup>39</sup>.

Em outras palavras, é oportuno fazer um questionamento anterior - porquanto até intuitivo: é necessário regulamentar a prática de *lobby*? Dentre os que se mostram contrários, há argumentos no sentido de que a regulamentação seria contraproducente, impondo barreiras ao acesso dos grupos mais frágeis e vulnerando as relações entre lobistas e parlamentares, suprimindo o grau mínimo de confidencialidade e discricionariedade que as negociações costumam demandar para que sejam concretizadas. E tudo isso se refletiria em custos mais elevados de atuação e controle.

A favor da normatização, alega-se a importância de institucionalizar um *modus operandi* capaz de promover mais deliberação, transparência e *accountability*. É nesse sentido que, mais recentemente, o Ministério do Trabalho já reconheceu e incluiu a atividade de “Relações Institucionais e Governamentais” na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)<sup>40</sup>, o Senado Federal apresentou Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para normatizar a atividade e o Ministério da Transparência (CGU), por seu turno, elaborou minuta de decreto sobre o tema. Por fim, em estágio bem mais avançado, o PL nº 1.202/2007, cuja votação é iminente – e nisso reside a relevância do tema, como visto no item (i).

Com efeito, a análise substancial do último capítulo do trabalho recairá sobre o PL nº 1.202/2007, o que se propõe seja feito com o seguinte referencial: verificar o

---

<sup>39</sup> O Ministro Dias Toffoli, atual presidente do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, mostra-se contrário à ideia: “*Eu sou daqueles que sou contrário à regulamentação do lobby. Só vai criar mais burocracia e vai excluir aqueles mais pobres do acesso ao Estado e aos serviços públicos. O Estado tem de interagir com a sociedade de maneira direta e transparente*”. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/toffoli-lobby-vai-criar-mais-burocracia-29112018>>

<sup>40</sup> Defensor de interesses (relações governamentais), Profissionais de relações institucionais, Profissional de relações governamentais: Elaboram planos estratégicos das áreas de comercialização, marketing e comunicação para empresas agroindustriais, industriais, de comercialização e serviços em geral; implementam atividades e coordenam sua execução; assessoram a diretoria e setores da empresa. Na área de atuação, gerenciam recursos humanos, administram recursos materiais e financeiros e promovem condições de segurança, saúde, preservação ambiental e qualidade. Atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>>.

grau de descompasso eventualmente existente entre o que se pretende prescrever e a realidade do *lobby* tal como ele se manifesta. E os riscos desse descolamento são semelhantes aos que se apresentam nos esforços legislativos de tratamento do combate à corrupção. Nessa seara, a complexidade envolvida tem que ver não apenas com o estabelecimento de mecanismos eficientes de prevenção, como também com a eliminação das oportunidades de transações corruptivas geradas no interior do próprio espaço normativo.

A autora Maria De Benedetto<sup>41</sup>, por exemplo, faz esse alerta a respeito do problema da corrupção como consequência de uma regulação contraproducente, que passa a contribuir para um ambiente de inflação legislativa, em cuja profusão de regramentos grassa larga margem de atuação transgressora, corruptiva ou sub-reptícia.

Ciente desses riscos, cabe ao regulador uma reflexão mais apurada sobre como uma legislação pode se ajustar aos sistemas de incentivos para provocar transformações culturais. Mas há limites fáticos para tanto: se a pretensão de eliminar por completo a corrupção talvez seja medida irrealizável, a questão se apresenta bastante mais plural do que simplesmente criar leis anticorrupção em profusão e endurecer a legislação repressiva já existente.

Com efeito, se as regras podem ser usadas como instrumentos para combater e prevenir a corrupção, é preciso saber que também podem produzir efeitos em sentido oposto, o que significa que a boa regulação deve estar atenta não só aos custos de cumprimento e à delicada mensuração do ponto-ótimo de rigor, como aos mecanismos de prevenção e às ferramentas da economia comportamental. Daí a relevância de se investigar a experiência estrangeira usando o filtro da cultura e institucionalidade brasileira.

Pois bem. Baseando-se em uma revisão da literatura, o trabalho se desenvolverá em 4 capítulos, cujas principais questões podem ser assim formuladas: 1) o que é o *lobby* (e o que ele não é) e como e onde age um lobista?; 2) como a prática pode influenciar o agente político?; 3) quais são os parâmetros normativos da experiência estrangeira no tratamento do tema e qual o contexto em que a atividade

---

<sup>41</sup> BENEDETTO, Maria De. Understanding and preventing corruption: a regulatory approach. In Preventing corruption and promoting good government and public integrity (org.: Augutí Cerrillo-I-Martiniz e Juli Ponce), Bruxelas: 2017

é praticada no Brasil?; 4) qual o quadro normativo existente no país, as propostas já apresentadas na discussão e, por fim, a utilidade do PL nº 1.202/2007, principal iniciativa legislativa em curso?

# 1 CONTORNOS CONCEITUAIS DO LOBBY: ENTRE O “HEROISMO” E A “VILANIA”

## 1.1 O que é lobby? Quem é o lobista? Qual é o *locus* da atividade?

*A realidade concreta é, não uma entidade, mas um processo, o processo da vida social. O processo em si mesmo consiste num imenso número de acções e interacções de seres humanos agindo como indivíduos ou em combinações de grupos.*<sup>42</sup>

Em sentido amplo, *lobby* é vocábulo que abarca a atividade de representação de um determinado grupo, em defesa de seus interesses<sup>43</sup>, junto a quem detém o poder de tomar uma decisão que lhe afeta. É basicamente com essa amplitude de sentido que Saïd Farhat, em tradicional trabalho sobre o tema, sustenta que *lobby* seria [...] *toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público, para informá-lo e dede obter determinadas medidas, decisões, atitudes.*<sup>44</sup>

A origem do termo está na língua inglesa, com semântica relacionada à arquitetura, designando uma antessala, saguão ou vestíbulo. Com o tempo, também passou a referir-se ao *hall* de entrada dos edifícios. Na apropriação pelo universo político, a palavra adquiriu nova conotação: remeter essa estrutura física à própria atuação daqueles que permaneciam nesses espaços em busca de autoridades em

---

<sup>42</sup> RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald. *Estrutura e Função nas Sociedades Primitivas*. Lisboa: Edições 70, 1973.

<sup>43</sup> A noção de interesse — coletivo, público e de grupos de interesses (inclusive dentro da burocracia) — adquiriu novo sentido a partir dos estudos da ciência política, com contribuições à análise do funcionamento e organização interna dos grupos sociais investigados. A perspectiva etimológica da palavra interesse (“aquilo que está entre”), revela o sentido relacional que corrobora a ideia de polarização, tão presente nos dias de hoje.

<sup>44</sup> FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje, 2007, p.50.

trânsito, com a intenção de influenciá-las para que aprovassem ou rejeitassem medidas de impacto sobre os grupos cujos interesses representavam.<sup>45</sup>

É bem difundida nas Américas essa linha de explicação segundo a qual o nome derivaria dos salões de entrada dos hotéis frequentados por agentes públicos e políticos, em especial o Hotel Willard, em Washington, próximo à Casa Branca, no período da presidência do 18º presidente norte-americano, Ulysses Grant (1869-77). Sua frequência a almoços e jantares promovidos no hotel, bem como a de inúmeras autoridades de seu governo, teria feito do local um espaço privilegiado de atuação daqueles que pretendiam exercer pressão e influenciar as tomadas de decisão da nova Administração. Logo tornaram-se conhecidos os “lobistas do hotel Willard”.<sup>46</sup>

Outra versão da etimologia da palavra é apresentada no *Dicionário Oxford* de inglês, sugerindo sua origem mais remota nos encontros entre parlamentares e nobres nos *lobbies* (antecâmaras) do *Parliament*, sobretudo nos intervalos das sessões e debates legislativos<sup>47</sup>: “[*Jobbing takes its name from the lobbies or hallways of Parliament where MPs and peers gather before and after debates in the Commons and Lords chambers.*”<sup>48</sup>

Em sentido parecido, Ricardo Rodrigues sugere que [o] termo “*lobbyist*” foi empregado pela primeira vez naquele país [Inglaterra] para se referir a jornalistas que permaneciam nos saguões (*lobbies*) da Casa dos Comuns, esperando a oportunidade de entrevistar legisladores.<sup>49</sup>

Na mesma toada, em clássico artigo sobre o tema, Samuel Hutchison Beer sustenta que, embora os norte-americanos tenham sido precursores no estudo do *lobby* (segundo uma abordagem institucional), a bem da verdade a prática remontaria ao século XVIII, estabelecida entre os ingleses:

---

<sup>45</sup> UNICEUB (Centro Universitário de Brasília). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS Programa de Mestrado em Direito. Série Pensando o Direito nº 8/2009 – versão publicação Grupos de Interesse (Lobby). 2009, p.13. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando\\_Direito1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf)>

<sup>46</sup> MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018. p.20.

<sup>47</sup> SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). Lobby Desvendado – Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018, p. 219.

<sup>48</sup> Lobbying decorre dos lobbies ou corredores do Parlamento [britânico], onde parlamentares e seus pares se reuniam, antes e depois dos debates nas câmaras dos Comuns e dos Lordes [tradução nossa]. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/82529.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82529.stm)>

<sup>49</sup> RODRIGUES. Ricardo J. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, Brasília, 2000, p.5.

*In British history, pressure groups go back at least to the 18th century – witness the various organizations which agitated for parliamentary reform from the 1760's to the 1790's – and the great period of reform in the first half of the 19th century provides many examples of highly effective pressure politics.<sup>50</sup>*

Inobstante as dissensões acerca do local e das circunstâncias do surgimento do uso político do termo, o que se mostra relevante para o presente trabalho é destacar quão antiga é a prática e como o *lobby* vem sendo, há muito, objeto de estudo e normatização nos Estados Unidos, de tal forma que a experiência norte-americana, com suas virtudes e vicissitudes, não pode ser desprezada. Daí porque o ponto será retomado no capítulo IV, como um caso a ser tipicamente considerado nas investigações envolvendo a proposta de regulamentação da matéria entre nós (o PL nº 1.202/2007).

Em sentido mais específico, próprio ao campo político, *lobby* designa uma modalidade de atuação junto aos tomadores de decisão (*decision makers*) com a finalidade de influenciar as decisões governamentais, o que é empreendido por meio de agentes que levam ao conhecimento dessas autoridades os interesses dos grupos que representam. Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto apontam ainda outras duas conceituações possíveis para o vocábulo:

*[...] o termo designa a defesa de todos os tipos de interesse diante de todos os tipos de decisões que podem ser tomadas por membros do poder público. Todavia, há pelo menos outras duas maneiras de defini-lo. A primeira é a definição operacional que necessariamente figura em leis que regulamentam o lobby. Ou seja, para serem aplicáveis, essas leis precisam definir precisamente as práticas que abrangerão e as práticas que serão excluídas de seu alcance. [...] A segunda definição está ligada à discussão acadêmica que compara os sistemas nacionais de representação de interesses.<sup>51</sup>*

A respeito dessa segunda perspectiva, os autores esclarecem que há dois tipos de sistemas nacionais de representação de interesses: o pluralismo e o corporativismo. Em países de sistema pluralista não há organizações que monopolizam a representação de interesses, de forma que o trabalho de defesa de

---

<sup>50</sup> Na história britânica, os grupos de pressão remontam ao século 18, pelo menos – testemunham as várias organizações que atuaram a favor da reforma parlamentar de 1760 a 1790 – e o grande período de reforma na primeira metade do século 19 fornece muitos exemplos de pressão política altamente eficaz [tradução nossa]. BEER, Samuel H. Pressure Groups and Parties in Britain. *American Political Science Review*, Vol. 50, Nº 1. 1956, p.4.

<sup>51</sup> MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p.21.

interesses voluntário é livremente exercido, descabendo ao Estado o desempenho de qualquer papel regulatório da atividade.<sup>52</sup>

De outro turno, nos sistemas corporativistas está presente o monopólio. Com isso, a representação de interesses se dá por meio de organizações compulsórias, reconhecidas, licenciadas ou mesmo criadas pelo poder público. Veja-se que o *lobby*, tal como visto até aqui, adequa-se aos sistemas pluralistas, sendo atípico como modalidade de organização de interesses em sistemas dessa segunda espécie. Todavia, pontua-se que o sistema de representação de interesses no Brasil estaria se aproximando do tipo norte-americano nos últimos anos, pós-redemocratização, a despeito de um forte legado da era Vargas: organizações de inspiração corporativista, como o são as de natureza sindical, por exemplo.<sup>53</sup>

Veja-se que o *lobbying* – lobismo ou a prática de *lobby* – relaciona-se amiúde com as noções de *interesse* e *tomada de decisão*<sup>54</sup>. Parece natural que a atividade se confunda, em alguma medida, com os conceitos de grupo de interesse ou grupo de pressão – pois, em sentido amplo, o que sobreleva é a representação dos interesses de um determinado segmento social/econômico ou a organização de um setor em torno do processo legislativo ou da ação administrativa para o fim de influenciar o desenho de políticas públicas afetas aos seus interesses.

Nota-se até um uso corrente do vocábulo como forma de se referir ao próprio grupo que se vale do *lobby* exercer pressão. Assim, é comum a designação da própria corporação representada como (grupo de) *lobby*<sup>55</sup> – a exemplo do *lobby* farmacêutico, *lobby* das armas, *lobby* ambiental etc. Com efeito, o próximo tópico da pesquisa cuidará de oferecer algumas dessas distinções conceituais, sobretudo com a finalidade de traçar contornos mais ou menos estáveis para o objeto da investigação junto ao projeto de lei acima referido.

---

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 22.

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 23.

<sup>54</sup> No processo de desenvolvimento de uma política pública, a fase da tomada de decisões corresponde a uma etapa posterior à formulação das possíveis soluções para um problema público. Ou seja, após a visualização dos interesses em jogo, o estabelecimento dos objetivos pretendidos e a análise dos instrumentos de intervenção disponíveis, a tomada de decisão representa o momento em há o equacionamento dessas questões e a escolha da alternativa de ação.

<sup>55</sup> [...] *Por extensão, pode-se chamar de lobby também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público.* LODI, João Bosco. *Lobby: os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986, p. 3.

Por ora, e em consonância com o exposto até aqui, poder-se-ia conceituar *lobby*, em termos próprios, como a atividade organizada, estabelecida por grupo de indivíduos com interesses comuns, lícitos e legítimos, tendo em vista a manutenção de um canal de comunicação com o Poder Público, de forma a influir<sup>56</sup> no processo legislativo e na formulação/implementação de políticas públicas relacionadas ao seu espectro de atuação.

Essa influência se perfaz, sobretudo, com o intuito de (i) atenuar riscos de natureza econômica, social ou institucional; (ii) apresentar dados, informações e sugestões aos tomadores de decisão; e (iii) advertir para possíveis inconstitucionalidades, ilegalidades ou atecnia legislativa, tudo mais com a finalidade de contribuir com o aprimoramento da proposição legislativa ou da política pública afeta ao grupo atuante.

Dos conceitos apresentados, e a despeito de algumas variações<sup>57</sup>, nota-se características comuns ao conceito de *lobby*: 1) a representação de interesses de um grupo social; 2) a intenção de influenciar no processo de tomada de decisão; 3) o agente ou grupo de atuação; 4) o Poder Público como *locus* da atividade; e 5) os agentes públicos como alvo específico da pressão.

Nessa toada, o agente de atuação é o lobista – profissional responsável pelo exercício da atividade de representação de interesses – uma espécie de intermediário de pleitos do grupo social junto às autoridades públicas. Para Milton Seligman e Fernando Mello:

*[o] lobista emprestaria aos contratantes o seu conhecimento sobre os meandros dos organismos estatais, os caminhos que deveriam ser seguidos para o atendimento da demanda e a identificação dos personagens-chave que deveriam ser buscados para influir em determinada política pública. Ao preparar o material com os interesses de seus clientes, o lobista costuma agregar informações dos*

---

<sup>56</sup> Habermas formula um conceito de influência, ao tratar de democracia e política deliberativa, por meio do qual o sistema político seria capaz de adquirir legitimidade diante da sociedade: influência, na perspectiva habermasiana, seria uma forma de ação comunicativa que ensejaria a participação da sociedade nas decisões públicas. Para o devido aprofundamento, v. HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Madrid: Cátedra, 1997.

<sup>57</sup>A respeito dessas variações de sentido, é questionável, por exemplo, se podemos tratar como *lobby* qualquer espécie de relação entre particulares e agentes público para tratar de políticas públicas. Nos próximos capítulos será possível observar que as regulamentações existentes também diferem entre si no tocante à amplitude semântica do termo. Veja-se, v.g., que a legislação norte-americana regula o tema de forma mais ampla, abarcando tanto esses contatos quanto as atividades de suporte e gestão de interesses. Já na regulamentação chilena, o alcance do termo se limita aos que atuam junto ao Poder Público mediante remuneração, de forma que as demais atividades assemelhadas recebem tratamento diverso.

*interesses representados, bem como pareceres técnicos especializados. Em outras palavras, mostra aos tomadores de decisão com influência sobre políticas públicas o ponto de vista de um determinado segmento que será afetado por ela.*<sup>58</sup>

Mas, além do lobista profissional, de perfil técnico, especializado nesse mister (e contratado para tanto), há o desempenho voluntário da atividade por integrantes do próprio grupo cujos interesses representam (via de regra, empresas, entidades de classe, associações, congregações religiosas etc.).<sup>59</sup>

Assim sendo, constata-se que o lobby pode ser exercido por indivíduo ou organização, empregado ou profissional autônomo, que atue em nome próprio ou de outrem, mediante remuneração ou não. Em relação às organizações, podem representar interesses situados no âmbito do Poder Público (assessorias de comunicação e consultorias jurídicas, por exemplo), do mercado (departamentos de relações institucionais, associações empresariais etc.) ou da sociedade civil (organizações religiosas, comunitárias, ambientalistas, dentre outras).<sup>60</sup> Há, inclusive, associações de lobistas, responsáveis por oferecer suporte ao profissional e defender seus interesses – o “*lobby do lobby*”<sup>61</sup>.

No Brasil, entre as empresas/sociedades que prestam serviços de representação de interesses no setor privado, há escritórios de advocacia, agências de publicidade, agências de relações públicas, consultorias políticas etc.<sup>62</sup> A fim de

<sup>58</sup>SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). *Lobby Desvendado – Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018, p.220.

<sup>59</sup>Novamente, o cotejo das diferentes regulamentações exemplifica o ponto: embora haja variações no espectro de setores abarcados pela regulamentação, as legislações costumam dispor expressamente sobre o alcance amplo dos grupos de interesse, e não apenas sobre aqueles de viés econômico. A legislação norte-americana inclusive regulamenta de forma distinta as espécies de lobbies de acordo com a natureza dos interesses representados e do tipo de representação exercida. Sobre a observação, vale conferir: CHARI, Rad; HOGAN, John; MURPHY, Gary. *Regulation lobbying: a global comparison*. Manchester University Press. New York, 2010, p. 5.

<sup>60</sup>MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p.37-38.

<sup>61</sup>Entre nós, por exemplo, pode-se citar o Instituto de Relações Governamentais – IRELGOV (<https://www.irelgov.com.br/sobre/>) e a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – ABRIG (<http://abrig.org.br/>).

<sup>62</sup>“*Na apreciação da natureza dos grupos de pressão ou de lobby, indispensável se faz uma análise do papel dos escritórios técnicos que, sem constituírem grupos propriamente ditos de pressão, exercem reconhecida influência junto aos poderes públicos, na medida em que servem de instrumento dos grupos de pressão pelo oferecimento dos seus serviços especializados na intermediação e defesa das reivindicações apresentadas por tais segmentos. Os escritórios - no exercício da atividade de lobby - não se restringem à defesa exclusiva dos interesses de uma única categoria social, mas se dispõem a*

sistematizar esse diversificado mosaico de organizações, Andréa Cristina de Jesus Oliveira propõe:

[...] *uma tipologia que consiste em quatro tipos de lobbying, representados pelos seguintes profissionais ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (lobbying público); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (lobbying institucional); c) entidades classistas, como a CNI<sup>63</sup> e o DIAP<sup>64</sup> (lobbying classista); e d) escritórios de lobbying e consultoria (lobbying privado).*<sup>65</sup>

Segundo essa classificação, o (a) *lobbying público* é desempenhado por entidades e órgãos estatais a fim de persuadir Executivo e Legislativo nos pleitos desses setores da Administração Pública (como, por exemplo, em busca de verbas ou na defesa institucional de suas competências); já o (b) *lobbying institucional* abarca a atuação dos departamentos de relações institucionais de empresas privadas (via de regra, economicamente mais estruturadas), dedicados a levar os assuntos corporativos às diferentes esferas governamentais; (c) o *lobbying classista* refere-se à atuação de entidades de classe (sindicatos e federações) como escopo de defender os interesses (bastante amplos, em regra) de seus filiados; e, por fim, (d) o *lobbying privado*, empreendido pelas diversas espécies de organização referidas no parágrafo anterior, que hesitam, no entanto, em vincular sua imagem institucional ao lobismo – tanto em razão do estigma que o termo carrega, como porque a atividade ainda não é regulamentada.

Tal percepção negativa é fruto da disseminação de práticas corruptivas que ocorrem à margem das instituições jurídico-formais, envolvendo grupos organizados, economicamente fortes – em regra – e que deteriam diminuta legitimidade em suas

---

*prestar seus serviços especializados a quaisquer grupos que desejem contratá-los, seja qual for a natureza dos pleitos que patrocinam. Não compreendem essas organizações as características de grupos de pressão, mas apenas se constituem em instrumento para o exercício das atividades daqueles grupos.*” Pronunciamento do Senador Marco Maciel, em plenário, no dia 21 de setembro de 1984. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. 1984, p.10. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>>

<sup>63</sup> Confederação Nacional da Indústria

<sup>64</sup> Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

<sup>65</sup> OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p.78.

causas frente ao “bem comum”<sup>66</sup>. Daí porque o lobista é comumente malvisto, percebido como profissional que atua em uma zona limítrofe de legalidade. Mas a deturpação da prática, em desvio corruptivo ou em mero comportamento de moralidade repreensível, não deve ter o condão de desnaturar seu legítimo exercício.

Por essa razão, revela-se útil estabelecer seus contornos conceituais, bem como esclarecer o que seu desempenho definitivamente não deve acarretar, ou seja, corrupção. Para tanto, ao apresentar conceitos que se confundem com o *lobby* ou deslegitimam o lobbying, os dois próximos tópicos do capítulo permitirão oferecer, por exclusão, uma noção mais circunscrita – e útil, espera-se – do conteúdo da atividade.

Por fim, embora já se tenha mencionado o espaço precípua de atuação do lobista, vale aclarar o ponto: uma vez que seus alvos são os agentes públicos tomadores de decisão, daí se conclui que o âmbito da atividade, no Brasil, alcança as três esferas de governo – Executivo, Legislativo e Judiciário.

No Legislativo, espraia-se pela Câmara dos Deputados, Senado Federal, assembleias legislativas e câmaras municipais, ocorrendo em qualquer dos estágios do processo legislativo – e até mesmo antes do início da tramitação da proposição legislativa.<sup>67</sup>

Nesse sentido, o papel desempenhado pelas Comissões Legislativas na organização interna do Congresso Nacional merece destaque, tanto por seu caráter deliberativo como pelo fato de que nelas se encontram mecanismos de participação

---

<sup>66</sup>Na observação de Dalmo Dallari, com base nas encíclicas do Papa JOÃO XXIII, o bem comum seria [...] o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. (DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Cap. 2). Já na argumentação de Sandel, “deliberar sobre o que é bom para mim envolve refletir sobre o que é bom para as comunidades às quais minha identidade está ligada. O desafio é, em sociedades pluralistas, como são as atuais, deliberar conjuntamente sobre a justiça e a vida boa. Mas é, também, perguntar-se sobre a plausibilidade ou não de, ao entrarmos na esfera pública, seremos obrigados a abandonar nossas convicções morais e religiosas”. (SANDEL, Michael J. Justiça o que é fazer a coisa certa. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 13ª Edição Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2013, p.296). Outra perspectiva é oferecida por Jack Knight e James Johnson, que entendem o bem comum como o resultado dos procedimentos democráticos. Daí falarem em “um bem comum”, e não em “o bem comum”, já que ele é produzido (e não descoberto) pelos agentes atuantes no processo deliberativo (NIGHT, Jack e JOHNSON, James. Agregação e deliberação. In WERLE, Denílson Luis; MELO, Rúrion Soares (org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública. 2007, p. 270). O fato é que, em sociedades cada vez mais fragmentadas por distintos e incompatíveis interesses setoriais, a noção em comento vai assumindo significado cada vez mais difuso.

<sup>67</sup>MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p.46-47.

direta dos cidadãos no processo legislativo.<sup>68</sup> A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, por exemplo, faculta aos cidadãos um valioso acesso ao sistema de produção legislativa, aproximando representantes e representados na formulação de políticas públicas:

*Através da CLP, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).<sup>69</sup>*

A ideia que movimentou a criação da CLP, em 2001, foi institucionalizar e aperfeiçoar a interlocução entre cidadãos e representantes eleitos, dentro da arena legislativa, buscando diminuir a assimetria informacional entre esses atores do processo político, tornando mais plurais as fontes de informação dos legisladores. Portanto, eis um espaço típico de ação do lobby organizado.

Da mesma forma, o Executivo é constantemente interpelado, não só por sua função atípica de legislar (largamente exercida na experiência política brasileira<sup>70</sup>) como em razão de sua atuação junto ao Congresso Nacional na negociação de projetos de lei de iniciativa parlamentar (em que seja parte interessada ou assuma uma posição de mediação de interesses). E, ainda, na oportunidade em que o chefe do Executivo resolve sobre a sanção ou veto da proposição aprovada pelos congressistas.<sup>71</sup>

Mas, para além da participação no processo legislativo, o *lobby* sobre o Executivo também se manifesta na seara das decisões administrativas que lhe

---

<sup>68</sup> Mas, para além do destaque, o papel das comissão deveria ser mais valorizado:[...]são o verdadeiro coração do processo legislativo. A maior parte do suspense sobre o que o Congresso fará a cada ano encontra-se mais nas comissões, que aprovam dez por cento das proposições que são introduzidas, do que no conjunto da Casa, que aprova 98 por cento das leis que chegam ao Plenário. In ARNOLD, R. Douglas. Congress, the press, and political accountability. Princeton: Princeton University, 2004, p. 154

<sup>69</sup>Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>

<sup>70</sup>Em 2001, contudo, o Congresso Nacional aprovou a PEC nº 32, conferindo nova regulamentação ao uso das medidas provisórias. Sob a previsão, a MP passou a ter validade de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, findos os quais o Congresso é obrigado a se manifestar em até 45 dias, sob pena de ter sua pauta trancada. O objetivo era conter o ímpeto do Executivo em legislar via MPs.

<sup>71</sup>MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p.49-50

competem, tanto no curso da formulação de políticas públicas, quanto na sua fase de implementação.

Por fim, em relação ao *lobby* no Judiciário, Mancuso e Gozetto sugerem:

*[...] pode ocorrer sobretudo, em duas circunstâncias. Em primeiro lugar, ao longo de procedimentos administrativos tais como elaboração de editais para compra de bens e serviços. Em segundo lugar, o lobby no Judiciário também ocorre quando representantes de segmentos sociais atuam para instruir deliberações judiciais. Essa atuação pode se dar em vários casos, dos quais destacaremos dois: a intervenção como amicus curiae (literalmente, “amigo da corte”) ou a participação em audiências públicas.<sup>7273</sup>*

Ernani de Carvalho observa que o fenômeno da judicialização da política trouxe às portas do Judiciário questionamentos sobre políticas públicas que antes permaneciam circunscritas ao campo político. Consequentemente, o entrelaçamento de interesses econômicos e sociais de grande relevo passaram a constituir matéria ordinária no dia a dia da atividade jurisdicional. De fato, a expansão da proteção judicial dos direitos, inclusive os de natureza política, foram fruto de pressões e da luta de organizações sociais, e não da boa vontade do *establishment*. Portanto, é natural que os grupos de interesse tenham passado a contar com a possibilidade de “veto” dos tribunais para a consecução de seus objetivos comuns.<sup>74</sup>

Em suma, a área de atuação do *lobby*, do ponto de vista formal ou informal, está precipuamente estabelecida no âmbito das eleições (especialmente por meio da influência, tendo em vista a vedação ao financiamento eleitoral por doações empresariais), no espaço de Comissões Legislativas (na fase legislativa de definição das questões temáticas e redação de projetos); na etapa de deliberação parlamentar propriamente dita; nas esferas burocráticas (contribuindo com subsídios para atuação normativa do Poder Público, bem como para a tomada de decisões e revisões administrativas); e no Poder Judiciário (como, por exemplo, nas movimentações

---

<sup>72</sup>MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p.49.

<sup>73</sup>Diferentemente dos autores, defende-se aqui uma visão mais restrita do que seja o *lobby* no Judiciário. A figura do *amicus curiae* e o instituto da audiência pública se apresentam mais consentâneos a uma ideia de ampliação do espaço de formação do convencimento do juízo e de legitimação democrática da decisão judicial. Sem dúvida, de fato há representação de interesses, mas não se cuida propriamente de atuação por meio de *lobby*. Os canais de acesso ao decisor e as regras do jogo parecem substancialmente distintos. O item 1.2, a seguir, procura estabelecer alguns possíveis limites conceituais.

<sup>74</sup>CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia Política*, n. 23, 2004, p. 118.

políticas para influenciara indicação de desembargadores e, sobretudo, ministros em Tribunais Superiores).<sup>75</sup>

Traçado o panorama geral da atividade, de seu executor e do alvo de sua atuação, passa-se agora à delimitação de seu conteúdo sociopolítico. Pretende-se, com isso, oferecer uma ideia razoável dos contornos do *lobby*, a fim de subsidiar a análise do seu conceito jurídico segundo a previsão do PL nº 1.202/2007, o que será feito no segundo capítulo do trabalho.

## 1.2 Delimitação do objeto da pesquisa: sobre lobbying, relações públicas, relações governamentais, *advocacy*, grupos de interesse e grupos de pressão – breve “feixe” conceitual.

*By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adversed to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.<sup>76</sup>*

Conceitos são importantes para tentar expressar a forma como se observa o mundo e como se dá seu funcionamento. Por isso, a utilidade de um conceito depende de sua capacidade de expressar uma noção geral do objeto observado e, *pari passu*, permitir a formulação de uma ideia que contenha a singularidade de seu significado.

---

<sup>75</sup> MONTEIRO, Jorge V. Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 137.

<sup>76</sup> Por facção, entendo um número de cidadãos, seja a maioria ou a minoria do todo, que estão unidos e movidos por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, contrário aos direitos de outros cidadãos, ou aos interesses coletivos e permanentes da comunidade [tradução livre]. THE FEDERALIST NUMBER 10, 1787, Founders Online, National Archives. [Original source: The Papers of James Madison, vol. 10, 27 May 1787–3 March 1788, ed. Robert A. Rutland, Charles F. Hobson, William M. E. Rachal, and Frederika J. Teute. Chicago: The University of Chicago Press, 1977, pp. 263–270.] Disponível em: <<https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-10-02-0178>>.

A precisão conceitual é especialmente relevante no tratamento do *lobby*, atividade abrangente e complexa, que se confunde com outras ocupações. Um conceito excessivamente amplo não seria capaz de revelar a especificidade do *lobby* frente a esses misteres, ao passo que uma noção restrita demais não expressaria o caráter geral da prática. Daí a complexidade de sua delimitação abstrata.

A rigor, a etimologia da palavra *lobby* valeria um capítulo integral. O esforço de conceituação e distinção pormenorizada em relação a outras atividades assemelhadas e formas de organização social também consumiria boa parte desse trabalho. Com efeito, optou-se por uma visão geral sobre os conceitos como forma de circunscrever minimamente o objeto da análise.

Como visto, em razão da carga negativa que a denominação assumiu ao longo dos anos, é comum o uso alternativo de expressões como *relações públicas*, *relações governamentais* ou *advocacy*. Em sentido mais estrito, no entanto, são conceitos correlatos, mas que não equivalem ao termo *lobby*.

A noção de *relações públicas* corresponde ao trabalho envolvendo todo tipo de comunicação entre um determinado agente (indivíduo ou organização) com seu público externo, seja ele mídia, opinião pública, clientes, Administração Pública etc., indistintamente. Trata-se, portanto, de conceito mais abrangente.<sup>77</sup>

Abarca, de certa maneira, as atividades de *relações governamentais* (ou *institucionais*), na medida de sua especificidade: aqui, cuida-se da relação entre agente e instituições do Poder Público. Caso ela se desenvolva por meio da defesa de interesses em um processo decisório, então abrangerá a prática de *lobby*. Perceba-se que aquele conceito é mais dilatado do que este:

[...] as *relações institucionais e governamentais* não se restringem ao *lobby*, podendo envolver outras atividades, tais como: atualização do agente sobre o trabalho do poder público; informações para o poder público sobre o trabalho do agente; análise de riscos; prospecção de tendências e cenários futuros etc.<sup>78</sup>

A expressão já vem sendo utilizada largamente no meio empresarial. Em síntese, relaciona-se ao uso de técnicas de comunicação por indivíduos, mas sobretudo instituições, com o intuito de afetar decisões de governo.

---

<sup>77</sup>MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p.31.

<sup>78</sup>*Ibidem*

Finalmente, o termo *advocacy* é utilizado para denominar a ação de defesa de interesses públicos (em contraposição aos interesses particularistas representados pelas atividades supramencionadas), prática muito associada à ideia de controle social do bem público, por envolver a fiscalização e acompanhamento de uma dada decisão alocativa ou uma política pública em curso. Ou, como sinaliza Craig Jenkins, “*any attempt to influence the decisions of an institutional elite on behalf of a collective interest*”<sup>79</sup>

Com efeito, é comum a designação ser apropriada por entidades do terceiro setor na promoção de causas sociais (relacionadas à proteção do meio ambiente, dos direitos humanos ou dos direitos dos refugiados, por exemplo):

*A noção de advocacy aponta para uma ação coletiva, política, pública e embasada em valores e racionalidades. O termo inglês ainda não conquistou uma tradução própria na língua portuguesa. Diz respeito a uma ação de Advocacia e Defesa em um sentido público, e não em um sentido privado e comercializado. Um sentido público, no entanto, que emerge no âmbito da sociedade civil organizada e não do Estado. O conceito de advocacy apresenta convergências com o conceito de controle social, que vem sendo usado para traduzir a ação de controle da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado, particularmente do Executivo.*<sup>80</sup>

A dificuldade está em estabelecer a particularidade de seu escopo, o que permitiria traçar contornos conceituais mais claros acerca da distinção entre *advocacy* e *lobby*. Em pesquisa sobre o tema, Gabriela de Brelàz aponta duas percepções correntes sobre os termos no Brasil: com base em levantamento qualitativo, poder-se-ia distinguir entre (i) os que identificam *advocacy* e *lobby* tal como os norte-americanos, de tal forma que o *lobby* seja compreendido no bojo das ações de *advocacy*, como uma das atividades que podem integrar seu escopo; e (ii) aqueles que percebem negativamente o *lobbying*, à imagem do corporativismo e dos interesses sobejamente lucrativos que lhe são associados.

---

<sup>79</sup> Qualquer tentativa de influenciar as decisões de uma elite institucional em nome de um interesse coletivo [tradução nossa]. JENKINS, J. Craig. Nonprofit organizations and policy advocacy. In W. Powell (Ed.), *The nonprofit sector: A research handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, 1987, p. 297.

<sup>80</sup> RODRIGUES, Almira. *Advocacy: uma ação política de novo tipo*. Brasília. CFEMEA: 1999.

Nesse segundo sentido, *advocacy* referir-se-ia às atividades que visam influenciar políticas públicas e, em algumas variações de uso, nota-se referências ao *lobby* das organizações da sociedade civil como espécie de “*lobby do bem*”.<sup>81</sup>

Mas, a despeito de o uso do termo ser relativamente recente no Brasil, a experiência internacional fornece elementos semânticos à construção de sua acepção geral entre nós, qual seja, promover maior informação, conscientização e engajamento dos atores relevantes no tocante às discussões de uma causa pública que lhes seja cara.

A campanha de *advocacy* se destina não apenas a influenciar os tomadores de decisão, mas sobretudo a mobilizar segmentos ou grupos interessados – e, para tanto, as atividades de comunicação<sup>82</sup> desempenham papel essencial – que por sua vez passam a pressionar as instâncias de decisão. Em última análise, o conceito de *advocacy* abarca atividades mais amplas que o *lobbying*, mas tem natureza mais restrita. Andréa Gozetto e Leandro Machado elucidam o ponto:

*Parece haver mais similaridades do que diferenças entre as atividades de lobby e advocacy, sobretudo quando se observam as estratégias e táticas empregadas em ambas. Contudo, há dois elementos que fundamentalmente diferenciam advocacy e lobby. O primeiro é o tipo de estratégia utilizada para influenciar o tomador de decisão e o segundo diz respeito à natureza da política pública a ser defendida. Campanhas de advocacy privilegiam estratégias que procuram influenciar o tomador de decisão de forma indireta, por intermédio da mobilização da opinião pública (outside lobbying strategies), concentrando-se na defesa de políticas públicas de interesse amplo que trarão impacto positivo para a sociedade civil como um todo.*<sup>83</sup>

Os autores concluem asseverando que *advocacy* corresponderia a um processo organizado para informar e influenciar tomadores de decisão, por meio de ações de conscientização e envolvimento de outros atores relevantes, tendo em vista

---

<sup>81</sup>BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy e lobby das Organizações da Sociedade Civil*. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS. Belo Horizonte, 2015, p. 6-7. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>>

<sup>82</sup> Como, por exemplo, campanhas publicitárias, promoção de eventos e reuniões sobre o tema, produção acadêmica a respeito, compartilhamento de mídias digitais, ações de rua e até as atividades de lobby propriamente dito.

<sup>83</sup> GOZETTO, Andréa; MACHADO, Leandro. Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy. Coluna publicada no site institucional da Aberje. Disponível em: <[http://gozettoeassociados.com.br/colunas/coluna\\_lobby\\_x\\_advocacy.pdf](http://gozettoeassociados.com.br/colunas/coluna_lobby_x_advocacy.pdf)>

a promoção de uma “*política pública de interesse amplo, baseada em evidências concretas*”<sup>84</sup>.

Percebe-se que as conceituações acima, embora simplistas e eventualmente imprecisas na adequação ao quadro fático, oferecem algum grau de distinção entre si, contribuindo para uma delimitação mínima da ideia de *lobby*. Nada obstante, elas enfrentam críticas severas tanto por essa “inconsistência” – em razão de alguma sobreposição de sentidos – quanto, exatamente, pela pretensão de delimitação de conteúdo ora estabelecida.

Ou seja: para alguns estudiosos do tema, os termos vistos impõem fronteiras conceituais muito restritas; para outros, nada definem – e tudo quanto esteja na zona grísea dessas atividades é, nada mais, nada menos, *lobby*. Ainda assim, e sobretudo para os fins da pesquisa, seguem sendo importantes as demarcações de sentido traçadas: a um, pelas colocações que serão feitas a seguir sobre um conceito possível de corrupção – e como isso repercute no tratamento do *lobby*; a dois, em razão da própria terminologia empregada no PL nº 1.202/2007, o que sinaliza as prováveis dificuldades de normatização da prática – aspecto que costuma ser determinante para uma opção legislativa mais “tímida”.

Para além das atividades que são confundidas com o *lobbying*, observa-se um uso indistinto das expressões *grupos de interesses* e *grupos de pressão* para fazer referência aos conjuntos organizados de setores da sociedade que se valem do *lobby* para defender seus interesses. Clive Thomas, por exemplo, considera que dizem respeito ao mesmo tipo de organização social, representativa de interesses setoriais. Daí porque o autor as trata como designações sinônimas: *An interest group, also called special interest group or pressure group, is any association of individuals or organizations, usually formally organized, that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favour*<sup>85</sup>.

Contudo, há distinções importantes entre os conceitos. A bem da verdade, as discussões sobre *grupos de interesse* e *grupos de pressão* costumam partir da

---

<sup>84</sup> *Ibidem*

<sup>85</sup> Um grupo de interesse, também chamado de grupo de interesse especial ou grupo de pressão, é qualquer associação de indivíduos ou organização, em geral, formalmente instituída, que, com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar a política pública a seu favor [tradução livre]. THOMAS, Clive S. “Lobbyists: Definitions, Types and Varying Designations.” *In Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, ed. Clive S. Westport, Praeger Publishers. 2004, p.4.

chamada *teoria dos grupos*, segundo a formulação que lhe foi dada por Arthur Bentley<sup>86</sup>. Para Gianfranco Pasquino, o peso dado por Bentley aos grupos de interesse dentro do processo político é justificável:

*[...] uma vez que Bentley procurava, exatamente com sua exposição polêmica, chamar a atenção e o interesse dos politólogos das instituições jurídico-formais para as atividades informais desenvolvidas por vários grupos da sociedade. E é exatamente como tentativa de provocar o rompimento do predomínio das disciplinas jurídicas e parafilosóficas no estudo dos fenômenos políticos e de propor uma análise descritiva e empírica — embora apenas dentro de um critério restrito — que é compreensível a sua afirmação, de que a grande função "do estudo de qualquer forma da vida social é a análise destes grupos. Quando os grupos são devidamente apresentados, tudo é apresentado, e, se digo tudo, entendo tudo."*<sup>87</sup>

Uma observação relevante (para o presente trabalho) sobre essa análise de Pasquino repousa no campo metodológico: a intenção de Bentley mitigar a primazia da dogmática jurídica no tratamento do fenômeno político por meio da proposição de uma abordagem descritiva e empírica. O ponto será desenvolvido com mais vagar no primeiro tópico do próximo capítulo, cuja razão de ser é repisar a opção metodológica aqui assumida.

Outro aspecto que merece destaque é a advertência feita pelo primeiro autor em relação à formulação do segundo: [...] *Bentley entendia seu estudo não tanto como a elaboração de uma teoria verdadeira, mas como uma tentativa de construir um instrumento analítico*<sup>88</sup>. Pasquino reforça essa avaliação sobre a teoria dos grupos, já que não se trataria, a rigor, de uma construção teórica consistente, apta a figurar como teoria geral da política, máxime em razão das inúmeras imprecisões conceituais envolvendo ideias-chave como grupos, interesses e atividades. Porém, e de outra forma —despida de maior pretensão teórica — a proposição também teve méritos:

*[...] despertou a atenção sobre a análise das forças em jogo na atividade política, e em particular sobre a interação dos grupos semipolíticos que procuram obter decisões favoráveis dos grupos governamentais organizados e institucionalizados, despertando o interesse dos estudiosos para a atividade dos Grupos de pressão, e permitiu levantar algumas questões significativas concernentes à sua presença,*

---

<sup>86</sup> BENTLEY, Arthur F. *The Process of Government; A Study of Social Pressures*. Bloomington, Indiana: The Principia Press, 1949.

<sup>87</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1: p. 562.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 563.

*importância, intensidade e âmbito de atividades e às condições que favorecem ou impedem seu sucesso.*<sup>89</sup>

Posteriormente, uma visão menos ambiciosa e mais desenvolvida da *teoria dos grupos* (a qual estimulou, inclusive, a retomada das discussões sobre o tema) foi lançada por David Truman, para quem grupo de interesse seria [...] *any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by shared attitudes*<sup>90</sup>.

De maneira mais sistematizada, Amitai Etzioni sugere uma tipologia dos grupos de interesse, segundo a dimensão da base social mobilizada, o caráter pecuniário<sup>91</sup> ou não-pecuniário dos objetivos perseguidos e o viés corporativista ou comunitário<sup>92</sup> dos efeitos pretendidos:

*Special interest groups are organizations whose social base is relatively narrow, whose political presentation is limited in scope, typically to pecuniary interests, and whose beneficiaries are almost exclusively the groups' members.*

*[...] Constituency-representing organizations are organizations whose social base is relatively broad, whose scope of political presentation is wide, typically encompassing nonpecuniary interests (e.g., social status, symbolic and value issues) in addition to pecuniary ones, and which seek to balance service to their members with a measure of concern for the community of which they are a part.*

*[...] Public interest groups are organizations whose social base varies, whose political presentation concerns the community at large or*

---

<sup>89</sup> *Ibidem.*

<sup>90</sup> Qualquer grupo que, com base em uma ou mais ações compartilhadas, faz certas reivindicações a outros grupos sociais para o fim de estabelecer, manter ou aprimorar formas de comportamento que são ínsitas à atuação conjunta [tradução nossa]. TRUMAN, David B. *The Governmental Process Political Interests and Public opinion*. New York: Alfred A. Knopf. 1951, p.33.

<sup>91</sup> Quando perseguem interesses pecuniários, tais grupos mobilizam seu potencial organizacional e sua capacidade de financiamento para extrair benefícios do tesouro público (*rent-seeking*), a fim de distribuí-los entre seus membros. Com isso, a atividade assume feição negativa pois, mais do que a mera atuação contramajoritária, o grupo entroniza o desacordo social.

<sup>92</sup> *De fato, a atuação política de várias entidades é motivada a) por convicções ideológicas (por exemplo: o Instituto Liberal e os grupos que apoiam ou combatem a pena de morte e o aborto), b) por princípios religiosos (por exemplo: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e Conselho Nacional das Igrejas Cristãs no Brasil – CONIC), c) pela defesa do interesse público (por exemplo: entidades ambientalistas, entidades de defesa dos direitos do consumidor, entidades de combate à corrupção na política e entidades de defesa dos direitos humanos), d) pela defesa de segmentos sociais específicos (por exemplo: grupos indigenistas, grupos de apoio a portadores de deficiências ou doenças graves, grupos de amparo a crianças carentes, dentre outros) ou ainda por outros fatores.* MANCUSO, Wagner Pralon. *Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos*. São Paulo: Leviathan, 2004, p.402.

*primarily non-members, and whose focus is typically on non-pecuniary interests.*<sup>93</sup>

Alinhando-se a uma concepção ainda mais restrita, que enxerga como grupos de interesse especialmente aqueles que apresentam demandas às instâncias governamentais, Robert Salisbury sugere que [...] *the political activities of interest groups tend to gravitate towards the centers of government decision-making*<sup>94</sup>. Dentro desse escopo de atuação, Salisbury sugere a expressão *grupo de interesse* em caráter preferencial à *grupo de pressão*, que parece assumir um uso alternativo por diversos autores – como, por exemplo, Valdimer Key<sup>95</sup> e Jean Meynaud<sup>96</sup>. A fim de avançar nas delimitações de conteúdo, em busca de maior clareza semântica, opta-se aqui pelo tratamento distinto das expressões.

Nada obstante, é possível observar que os estudiosos dos *grupos de interesse* partilham de um consenso mínimo a respeito do objeto tratado: [...] *grupos de interesse (ou de pressão) são entidades diferentes de partidos políticos que entram em contato com os decision-makers do poder público para influir em suas decisões.*<sup>97</sup>

Já o conceito de *grupo de pressão* indicaria não só a organização formal de uma determinada coletividade como também o seu próprio *modus operandi*, tendo em vista o fim a que se destina: promover sua influência e exercer pressão. Ainda em Pasquino, vê-se a seguinte conceituação:

*Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que*

<sup>93</sup> Grupos de interesse especial são organizações cuja base social é relativamente estreita, cuja atuação política é tipicamente limitada, em seu escopo, a interesses pecuniários, e cujos beneficiários são quase exclusivamente membros dos grupos [...] Organizações representativas de constituintes são organizações cuja base social é relativamente ampla, cujo escopo de atuação política é tipicamente abrangente, alcançando, além dos interesses pecuniários, os não-pecuniários (por exemplo, status social, questões simbólicas e questões valorativas), e que buscam uma prestação de serviços mais equânime aos seus membros como medida de satisfação dos interesses da comunidade da qual fazem parte [...] grupos de interesse público são organizações cuja base social varia, cuja atuação política diz respeito à comunidade em geral, ou, essencialmente, a não membros, e cujo foco é tipicamente em interesses não-pecuniários [tradução livre]. ETZIONI, Amitai. "Special Interest Groups Versus Constituency Representation". *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, Vol. 8. 1985, p. 178-180. Disponível em: <<https://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/A164.pdf>>.

<sup>94</sup> As atividades políticas dos grupos de interesse tendem a gravitar em torno dos centros de tomada de decisão do governo [tradução nossa]. SALISBURY, Robert H. "Interest groups", em F. I. Greenstein y N.W. Polsby (eds.). *Handbook of political science*. Reading, Mass: Addison-Wesley, vol. 4, 1975.

<sup>95</sup> KEY, Valdimer Orlando. *Politics parties and pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1944.

<sup>96</sup> MEYNAUD, Jean. *Os grupos de pressão*. Publicações Europa-América, 1960.

<sup>97</sup> MANCUSO, W. *Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos*. São Paulo: Leviathan. 2004, p. 398. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132249>>

*são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.*<sup>98</sup>

Mas alguma confusão conceitual poderia remanescer entre essa noção de grupo de pressão e a de partido político.<sup>99</sup> Isto porque, a distinção fundada apenas na natureza originária das organizações, qual seja, a primeira para promover a articulação de um interesse específico e a segunda para viabilizar a agregação de múltiplos interesses (com a transformação das demandas de segmentos sociais específicos em opções políticas generalistas), não parece suficientemente precisa: tal diferenciação pode desaparecer no caso concreto, com um partido sendo criado para representar um único interesse<sup>100</sup> ou um grupo de pressão estruturado em torno da defesa de muitas causas.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1: p. 564.

<sup>99</sup> A confusão também é justificável em razão da densidade das relações travadas entre eles: *[n]o que diz respeito às relações entre Grupos de pressão, partidos e administração pública, podem ser especificadas três importantes categorias: a relação de parentesco a que o partido se mostra receptivo nos casos de pressões e sugestões dos grupos da mesma matriz ideológico-política; a relação de clientela, em que os ministérios, para funcionar adequadamente, procuram a colaboração de alguns grupos de pressão que se tornam, ao mesmo tempo, os interlocutores privilegiados e os beneficiários máximos das opções políticas; e a relação de colonização, por meio da qual alguns grupos de pressão, por costume ou por real poder de recato, ficam em posição de vetar a nomeação de importantes funcionários administrativos ou de impô-la. Em alguns países, sobretudo nos Estados Unidos, desenvolve-se uma luta análoga pela nomeação, não só dos vários secretários de departamento, mas também dos juízes federais, a favor ou contra os industriais, a favor ou contra os trabalhadores, a favor ou contra os negros. A representatividade, enfim, é o recurso que permite um acesso aos decision-makers. acesso formal ou informal, institucionalizado — onde existem organismos como o Conselho Nacional de Economia e do Trabalho — e que de certo modo legitima também as atividades dos Grupos de pressão. — tanto mais representativos tanto mais legítimos, ou pelo menos, tanto menos ilegítimos.* In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1: p. 569.

<sup>100</sup> O sistema multipartidário brasileiro tem sido pródigo na pulverização da representação formal de interesses, com o surgimento de inúmeros partidos (chamados “nanicos”) defendendo causas de questionável conteúdo ideológico. Ver RIBEIRO, Renato Janine. “Financiamento de Campanha (público versus privado)”, in AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <[http://bit.ly/Livro\\_Reforma Política](http://bit.ly/Livro_Reforma_Política)>

<sup>101</sup> É o que Dobrowolski (1985: 241) também sustenta, ao lembrar que os partidos políticos, às vezes, se apresentam como promotores dos interesses de uma classe determinada ou como portadores de uma ideologia específica (é o caso dos partidos proletários e dos partidos religiosos, por exemplo). Por outro lado, há muitos grupos de interesse que afirmam pugnar por objetivos amplos e variados (por exemplo: grupos feministas, grupos ecologistas, grupos de defesa dos direitos dos consumidores, entre outros). In MANCUSO, Wagner Pralon Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. São Paulo: Leviathan. 2004, p. 400. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132249>>

Assim é que, para fins verdadeiramente distintivos, parece [...] *possível especificar pelo menos três funções que são desenvolvidas apenas pelos partidos e não pelos grupos de pressão: a função de competição eleitoral, a função de gestão direta do poder e talvez a função de expressão democrática.*<sup>102</sup>

Ou seja: *grupos de pressão* podem ser entendidos, em outros termos, como estruturas constituídas por setores organizados da sociedade que atuam junto ao sistema político de forma não institucional. Diferentemente dos partidos políticos (que possuem o monopólio da representação no sistema político), não agregam interesses com o escopo primário de alcançar o poder formal e, portanto, não servem ao propósito de alçar indivíduos à estrutura formal dos cargos públicos de natureza eletiva. Seu objetivo precípua é influir pontualmente em decisões que lhes sejam caras, ora promovendo interesses próprios, ora evitando a aprovação de decisões que contrariem tais preferências.<sup>103</sup>

Nota-se, portanto, que os *grupos de pressão* ocupam um espaço intermediário estabelecido entre os indivíduos de um determinado segmento social, isoladamente considerados, e a estrutura formal do governo. E no seio desses grupos haveria uma articulação de interesses, em contraste com a agregação de interesses típica dos partidos políticos. É a partir dessa articulação que se espera seja o grupo gradativamente mais forte, a ponto de conseguir influenciar as decisões governamentais.

No entanto, se foi razoavelmente possível delimitar traços de diferença entre *grupos de pressão* e partidos, bastante mais complexa é a relação que os aproxima. Pasquino aponta três hipóteses em que há interpenetração entre eles: (i) *grupos de pressão* controlando os partidos – não apenas financiando suas atividades, mas também influenciando decisivamente na escolha de dirigentes e até na política partidária; (ii) *grupos de pressão* que efluem dos próprios partidos, ou deles recebem apoio – neste caso, como há uma relação de “quase-subordinação”, compromete-se a autonomia do grupo na definição de sua pauta de interesses, os quais, via de regra, restam sujeitos ao crivo ideológico do partido; e (iii) a hipótese em que há alguma identidade de interesses entre certos grupos e alguns partidos a respeito de temas

---

<sup>102</sup> BOBBIO, *op. cit.*, p. 564.

<sup>103</sup> Muito embora – cabe pontuar – um grupo de pressão pode, no exercício de suas atividades, ampliar seu escopo inicial e constituir-se como partido político.

relevantes da agenda política, mas não há pauta inteiramente comum a ambos, de forma que [...] os programas dos partidos não são nunca completamente redutíveis às pressões dos grupos.<sup>104</sup> Esta terceira situação corresponde ao que se verifica mais comumente nos sistemas democráticos.<sup>105</sup>

De igual maneira, há características que distanciam e aproximam os conceitos de *grupos de pressão* e *grupos de interesses*. Vale reforçar: estes correspondem às forças sociais (associações, organizações ou instituições) que se organizam e se movimentam nutrindo aspirações e defendendo causas consentâneas à sua própria natureza. Ou seja, podem ter índole profissional, econômica, religiosa, filosófica etc.

Parece natural, no entanto, que possam “converter-se” em *grupo de pressão*, a partir do momento que adotem uma postura contundente de influência e convencimento sobre as autoridades públicas no tocante a um interesse concreto. Nesse sentido é a lição de Farhat, que estabelece um cotejo didático dos dois conceitos:

*Grupo de interesses é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade. Sua razão de ser consiste em manter vivos os laços de união. Esses grupos podem permanecer em estado latente, sem adotar um programa formal de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade ou por determinados segmentos desta.*

*Grupo de pressão é o grupo de interesses dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los*

---

<sup>104</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1: p. 565.

<sup>105</sup>Por certo, os novos partidos possíveis na conjuntura atual não terão o perfil dos novos tipos de partidos que tendem a surgir quando os novos sujeitos sociais, que já estão emergindo, se transformarem em efetivos sujeitos políticos, de uma política reformada à luz das exigências de uma democracia democratizada, para usar a feliz expressão de Anthony Giddens. [...] Serão “partidos-ponte” entre o sistema partidário atual e um novo sistema cujo desenho no presente apenas se delinea. [...] Ocorre que os novos sujeitos que estão emergindo na sociedade civil não são corporativos, seus interesses são múltiplos e difusos, não conformam uma base social propriamente dita e, portanto, não admitem qualquer univocidade de representação. A racionalidade do funcionamento desses novos sujeitos – sejam ONGs, ou outras entidades do chamado Terceiro Setor, redes ou articulações de cidadãos, em prol de alguma causa ou em torno de alguma ideia, que não traduzem, em geral uma necessidade exclusiva ou específica, ou um interesse distintivo ou particular, através dos quais se possa caracteriza sociologicamente os seus participantes – não está baseada na representação dos iguais e sim na expressão dos diferentes (e, em alguns casos, como na Ação Cidadã, através do exercício da solidariedade entre diferentes); não na delegação de poder, mas na participação direta, não na transferência de responsabilidades (por meio da qual, por exemplo, se cobra em todas as áreas o dever do Estado perante o direito do cidadão), mas na tomada de iniciativa.(SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa (org. Boaventura de Sousa Santos) - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.23).

*ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou, ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o status quo referente ao seu interesse.*<sup>106</sup>

Por essa perspectiva, o autor sugere que o conceito de *grupo de interesse* é gênero do qual o *grupo de pressão* seria espécie.<sup>107</sup> Mais do que isso, é interessante notar a transitoriedade dessa relação: [...] *em síntese, pode-se considerar que os grupos de interesse englobam os grupos de pressão, destoando apenas na forma de atuação. Grupos de pressão, dessa maneira, podem ser entendidos como “grupos de interesse que exercem pressão”.*<sup>108</sup>

Também nessa linha as denominações propostas por Truman – *potencial groups e manifest groups* – cujos sentidos revelam o caráter contingencial de categorias sociais que se tornam dinâmicas com a mobilização em prol de uma determinada ação política<sup>109</sup>. Ou, ainda, conforme Paulo Bonavides, para quem “os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem, contudo, exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vem a ser a espécie”<sup>110</sup>.

Aprofundando a atuação mais restrita dos *grupos de pressão*, chega-se ao *lobbying*, à medida que se evidencie a atividade de instrumentalização de recursos de poder<sup>111</sup> em busca de influência sobre o processo político, máxime nas etapas de

<sup>106</sup>FARHAT, Said. Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007, p. 145.

<sup>107</sup>Assim também entende Marco Maciel: *Vale aqui ressaltar que a íntima relação entre os conceitos de “grupos de interesse” e “grupos de pressão” reside no fato de que os primeiros constituem o gênero dos quais estes decorrem como espécie. Na verdade, os grupos de interesse definidos como “forças sociais, profissionais, econômicas e espirituais de urna nação organizados e atuantes” podem existir, sem contudo exercerem pressão política.* MACIEL, Marco. Pronunciamento em plenário. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>>

<sup>108</sup>UNICEUB (Centro Universitário de Brasília). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS Programa de Mestrado em Direito. Série Pensando o Direito nº 8/2009, p.17 – versão publicação Grupos de Interesse (Lobby). Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando\\_Direito1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf)>

<sup>109</sup>TRUMAN, David B. The Governmental Process Political Interests and Public opinion. New York: Alfred A Knopf. 1951, p.37.

<sup>110</sup>BONAVIDES, Paulo, Ciência Política. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 239.

<sup>111</sup>Ao mencionar “recursos de poder”, poder-se-ia imaginar que a mobilização de um grupo de pressão se dá tão somente por razões econômicas, e que isso constituiria, portanto, uma característica ínsita à essa categoria. Assim supunha Truman em sua tentativa de teorização. Tal abordagem, no entanto, parece equivocada e talvez reflita o cenário de produção de conhecimento à sua época, fortemente

formulação das políticas públicas e tomada de decisões. Vale frisar: *lobby* não designa, a rigor, o grupo ou organização atuante, mas a atividade por meio da qual se aproximam das instâncias de poder. Ou seja, através do lobista e de seus canais de contato junto ao governo, o grupo de pressão busca acesso aos agentes políticos, fazendo com que cheguem até eles os posicionamentos e demandas do segmento representado.

Deve-se alertar que tal intermediação, do ponto de vista conceitual, parte de uma premissa fundamental: a prática de *lobby* é lícita. Com efeito, as ações a cargo do lobista devem, necessariamente, guiar-se segundo a legalidade. No caso do ordenamento jurídico brasileiro, à ausência de uma regulamentação específica sobre *lobby*, a legalidade que orienta a atividade é fruto de um conjunto de legislações. O tema será minudenciado no último capítulo. Mas, desde já, fica o registro de que um dos argumentos favoráveis à regulamentação é justamente o aperfeiçoamento desse norte legal, em benefício de uma maior segurança jurídica para o agente de representação de interesses e para a autoridade envolvida.

De outro turno, é notório que a forma pela qual se exerce pressão pode ser desvirtuada, transfigurando-se, no caso concreto, em ato de corrupção – e desse problema cuidará o tópico a seguir. Igualmente, é inegável o poder de barganha de grupos com significativa capacidade econômica. Essa relação temerária entre *lobby*, poder econômico e corrupção é por demais conhecida entre nós. Por isso, também constitui relevante argumento pró-regulamentação a ideia de trazer maior transparência à atividade, ampliando-se-lhe o controle como forma de evitar focos de corrupção. Esta razão será discutida adiante, no capítulo 4, que apresentará alguns dos dilemas que envolvem a escolha de um modelo de regulamentação do assunto.

Vale dizer que o *lobby* implica na execução de diversas ações de persuasão dos tomadores de decisão, o que abarca desde pesquisas sobre o tema de interesse do grupo representado, o qual será objeto de deliberação, até a procura por aliados

---

marcado pela disseminação das teorias econômicas sobre os demais campos do saber. O próximo capítulo, ao tratar da *Public Choice*, abordará, *en passant*, esse contexto. E, com efeito, ver-se-á que diversas motivações podem ensejar a mobilização de determinado grupo social entorno do Poder Público, sejam razões de natureza econômica, cívica, ideológica, étnica, religiosa ou razões outras capazes de impulsionar o corpo social a atuar para influir no processo de tomada de decisões, na conquista de direitos ou na defesa de posições institucionais.

nas votações da matéria.<sup>112</sup> Ou seja, o lobista pode municiar o agente público de dados e informações que deem suporte à consecução da demanda formulada – por meio de memorandos, pesquisas estatísticas, relatórios setoriais de natureza técnica etc. – ou mesmo estabelecendo a estratégia política de estruturação de uma rede de apoio entre os *decision makers*. Em suma, vale-se de todos os meios lícitos para produzir um resultado: o convencimento.

Veja-se que, nesse sentido, o lobby pode se assemelhar a uma atividade de consultoria especializada, demandando conhecimento técnico de diversas áreas e uma rede de contatos ampla e bem mapeada, o que costuma extrapolar a capacidade de um único profissional atuar de forma solitária. Ou seja, não raro as ações de *lobby* empreendidas dependerão de uma equipe multidisciplinar à disposição do grupo representado, o que significa custo.<sup>113</sup>

E isso tem impacto direto sobre o acesso desses grupos sociais aos canais de comunicação estabelecidos pelos lobistas. Sobre esse aspecto, um dos argumentos contrários à regulamentação da matéria tem que ver com a criação de obstáculos à acessibilidade institucional de grupos menos organizados ou desprovidos de sólida estrutura financeira. Essa linha argumentativa também estará presente adiante, nas considerações do terceiro capítulo.

Por ora, cabe uma metáfora matemática, apropriada da teoria dos conjuntos, para tentar resumir o que foi exposto: imaginando-se um conjunto de círculos concêntricos, os grupos de interesse conteriam grupos de pressão que, por sua vez, conteriam o *lobby*. A imagem é conceitualmente imprecisa e nem poderia dar conta das situações limítrofe, ou de transitoriedade, mas, ainda assim, oferece ao menos uma “visão fotográfica” desses elementos.

A essa altura, talvez se possa reconhecer a conformação de um esboço do conceito de *lobby*, ao qual se deve imprimir alguma maleabilidade, a fim de escapar do tormento das categorizações estanques, de tradição positivista, em um contexto

---

<sup>112</sup>OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p.13.

<sup>113</sup>Importante ressaltar, no entanto, que as chances de sucesso do lobbying são significativamente influenciadas não só pela dimensão econômica e organizacional, como também pela cultura política do sistema democrático em que o grupo está inserido.

de modernidade no qual “tudo que é sólido, desmancha no ar”<sup>114</sup>, inclusive instituições e formas tradicionais de interação entre a sociedade civil e o Estado – ele próprio, em franco processo de mutação.

Destarte, ainda sem conceituar de forma peremptória o *lobbying*, já foi possível observar com o que ele costuma ser baralhado. A partir de agora, ver-se-á o que ele definitivamente não é: corrupção. Imagina-se que, após todas as distinções, chegar-se-á a uma noção mais pontual do objeto de análise dessa pesquisa.

### 1.3 Lobby, corrupção e a zona de penumbra: limites conceituais e possibilidades de tratamento normativo.

*“Ai, meu Deus, me dei mal  
Bateu à minha porta  
O japonês da Federal!  
Com o coração na mão eu respondi:  
O senhor está errado!  
Sou trabalhador,  
Não sou lobista, senador ou deputado!”<sup>115</sup>*

O item que encerra este primeiro capítulo retoma o conhecido diagnóstico apresentado, logo de partida, na introdução do presente trabalho: o sentido pejorativo que o *lobby* carrega em razão da associação a casos de corrupção. A percepção comum confunde a atividade, lícita e ínsita à representação democrática, com os efeitos reflexos do comportamento desviante de lobistas. Se, excepcionalmente, o comportamento individual desses agentes subverte o conceito de *lobby*, não há razão para crer que o próprio instituto, sociopolítico, jurídico ou legal – a depender da existência de regulamentação – seja, *per se*, sub-reptício.

---

<sup>114</sup> Tratando da “aventura da modernidade”, BERMAN, Marshall. Tudo que é sólido desmancha no ar. A aventura da modernidade. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

<sup>115</sup> Marchinha de Carnaval em 2016 que fazia referência à Operação Lava Jato e ao célebre agente da Polícia Federal, Newton Ishii. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/japones-da-lava-jato-vira-marchinha-na-internet/>>

A fim de estabelecer alguns limites entre *lobby* e corrupção, Farhat preconiza, de forma simples e direta, uma conceituação da atividade por exclusão daquilo que, embora seja com ela confundido, não se compreende em seu conteúdo:

*Para evitar que a prática da atividade legítima de lobby, do modo que a entendo e pratiquei, seja confundida com suas deturpações, abusos, impropriedades e contrafações, repito sempre que posso as coisas que lobby não é: tráfico de influência ou intercâmbio de interesses; jogadas escusas ‘por baixo do pano’; uso de dinheiro para obter favores, ‘tratamento especial’, exceções às regras gerais; também não é tudo aquilo mais bem caracterizado e entendido sob a rubrica própria, pelo nome certo de corrupção.<sup>116</sup>*

Até aqui, fez-se um esforço de estabelecer um conceito sociológico de *lobby*. Para tanto, sugeriu-se um núcleo conceitual da atividade relativamente amplo, e dele excluiu-se práticas e categorias que costumam ser confundidas com a atividade. A mais recorrente e tormentosa, a corrupção, será tratada separadamente neste ponto.

Contudo, lançando mão de uma perspectiva jurídica, nota-se que tanto o *lobby* quanto a corrupção (em sentido amplo) carecem de definição normativa<sup>117</sup>. O ordenamento jurídico pátrio não estabelece uma conceituação peremptória de um ou outro.<sup>118</sup> Ou seja, o mundo do Direito ainda não se ocupou de estabelecer consequências à degeneração do *lobbying* em corrupção, justamente porque também não definiu tais antecedentes lógicos, quais sejam, o significado jurídico de *lobby* e corrupção. Daí porque não seria possível ao “operador do direito”, à ausência de um

---

<sup>116</sup>FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 71-72.

<sup>117</sup>A legislação penal brasileira trata da corrupção, em sentido estrito, sob dois tipos penais: a corrupção ativa, prevista no art. 333 do Código Penal – *Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício* – e a corrupção passiva, tipificada no art. 317 – *Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem passiva*. Em síntese, a proibição recai sobre as condutas de oferecer ou solicitar alguma vantagem indevida, respectivamente. No uso corrente, o emprego do termo corrupção se aplica a um sem-número de casos. O próprio Ministério Público Federal, por exemplo, relaciona uma multiplicidade de condutas “corruptas”, abarcando tanto infrações penais quanto civis e administrativas – passando por improbidade administrativa, prevaricação, tráfico de influência, crimes de responsabilidade, advocacia administrativa e corrupção eleitoral, dentre outros. A seguir, o item 1.3.2 retoma o ponto. Confira-se em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

<sup>118</sup> Acerca da ideia de conceito jurídico, Horacio Spector sugere dois sentidos possíveis: uma definição estabelecida pelo sistema jurídico (definição legal) ou uma definição que pretende conferir sentido a termos instrumentais do universo jurídico (definição jurídica ou informativa) – como, v.g, “nota promissória” ou “evicção”. A definição jurídica, para bem cumprir sua função informativa, deve passar por um processo de contextualização, a fim de alcançar utilidade e adequação, tornando-se compreensível e justificável. SPECTOR, Horacio. *Definiciones jurídicas*. In GARZÓN VALDÉS, Ernesto; LAPORTA, Francisco J. *El derecho y la justicia*. Madrid. 1996, p. 285.

regime jurídico específico, identificar precisamente as ações que caracterizam a atividade ou possíveis consequências socialmente desejadas – imagina-se.

Por outro lado, poder-se-ia asseverar que é papel do jurista formular critérios para a construção do conceito jurídico a cujo estudo dedica sua atenção. Ou mesmo eleger os fatos sociais cuja agregação entende pertinente à conceituação que venha a sugerir. Nesse caso, o risco é a insegurança eventualmente gerada diante da hipótese de entrelaçamento de diferentes conceitos doutrinários a respeito de um mesmo objeto.

Por óbvio, o fato do pluralismo reforça que vivemos um tempo sem verdades plenas, desprovido de certezas e opiniões absolutas. Natural que não haja coincidência dos elementos, características e variáveis que integram o conceito. Porém, o problema se coloca diante de um quadro de intensa conflituosidade conceitual: mais do que insegurança, o conceito perde seu caráter funcional, de sistematização do conhecimento.

Portanto, a despeito de alguma crítica aos excessos reverenciais a autores e ao prestígio desmedido dado à produção acadêmica dos grandes centros, fato é que parece mais provável o sucesso de um conceito formulado a partir de sua noção original, comparado com as definições encontradas em outros sistemas jurídico-positivos, (que guardem, preferencialmente, alguma similitude em relação ao nosso), e problematizado à luz dos aspectos institucionais e culturais próprios. Mas a tarefa está bem longe de apresentar a simplicidade lógica aqui transparecida.

Sendo assim, o que se propõe a partir de agora, de forma muito superficial, é buscar a compreensão de alguns dos aspectos que caracterizam o fenômeno da corrupção, a fim de se tentar estabelecer distinções úteis em relação aos conceitos jurídicos de *lobby* que inspiram os principais paradigmas de regulamentação da atividade.

### 1.3.1 Um conceito de corrupção

A palavra corrupção derivaria do latim – *corruptionis* – encerrando um sentido de “ruptura de estruturas”, degeneração. O significado teria sido atribuído pelos filósofos da Grécia Antiga, em alusão ao processo de deterioração biológica que conduz à morte. Com o tempo, a noção foi apropriada pela moral e pela política, muito em função da transição para o pensamento cristão-medieval<sup>119</sup>:

*A corrupção antiga era dos costumes. Dos cidadãos se exigia que fossem austeros, pondo a ‘res publica’ acima do interesse privado. A república antiga era machista, enfatizando a censura à lassidão dos costumes e à abertura feminina aos sentimentos — que arriscavam destruir um Estado que tinha de ser varonil.*<sup>120</sup>

Diogo de Figueiredo Moreira Neto preconiza a corrupção como uma espécie de “*patologia do poder*” – daí ostentarem a mesma antiguidade – presente desde os gregos clássicos, passando pelos romanos, e profundamente identificada com a experiência de detentores históricos, de todos os tipos. Prossegue o autor:

*Com o tempo, sua prática se disseminou, na medida em que as sociedades se tornaram mais complexas, assumindo inúmeras formas que tendem a se propagar, como uma praga social, exigindo enérgico combate em todas as frentes em que se possa confrontá-la, começando pela educação na família e na escola, pela instituição de padrões éticos, religiosos, costumeiros, gerais e setoriais, notadamente governamentais e administrativos, campos em que a corrupção mais facilmente se dissemina.*<sup>121 122</sup>

---

<sup>119</sup> A palavra corrupção deriva do termo latino *corruptio/onis*, donde vem sua acepção primeira. Para o homem latino dos séculos I e II, o termo *corruptionis* tinha sua significação a partir da conjunção de outros termos: *cum* e *rumpo* (do verbo *romper*), significando *romper totalmente, quebrar o todo, quebrar completamente*. Então, *cum rumpo* ou *corruptionis* queria dizer a ruptura das estruturas, quando se destroem os fundamentos de algo, destruir algo. MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo. 2008, p.12.

<sup>120</sup> E complementa Renato Janine Ribeiro: *Já a corrupção “moderna” é a da apropriação privada de fundos públicos. Tem uma versão, talvez mais amena, que é o patrimonialismo*. RIBEIRO, Renato Janine. “Financiamento de Campanha (público versus privado)”, in AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.78. Disponível em: <[http://bit.ly/Livro\\_Reforma\\_Politica](http://bit.ly/Livro_Reforma_Politica)>

<sup>121</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, 2016, p. 487

<sup>122</sup> A corrupção é um dos obstáculos a serem superados para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um conjunto de 17 objetivos e 169 metas aprovadas pela ONU em 2015 para serem implementados até 2030. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>

Do ponto de vista das Ciências Sociais, o tema foi tratado em duas grandes agendas de pesquisas ao longo do século XX: de 1950 até meados da década de 1970, firmou-se como objeto de interesse acadêmico à luz do estrutural-funcionalismo<sup>123</sup>, profundamente relacionando à teoria da modernização<sup>124</sup> e ao problema do patrimonialismo.

Na linha da teoria estrutural-funcionalista, a corrupção seria um problema funcional e estrutural de uma dada sociedade, tendo em vista seu estágio de desenvolvimento<sup>125</sup>: [...] *a corrupção é, então, uma função da modernização acompanhada de baixa institucionalização política, que cria, incentivos para que certos grupos sociais se utilizem da coisa pública para auferir benefícios privados.*<sup>126</sup> Já a abordagem segundo a perspectiva do patrimonialismo será trazida na terceiro capítulo do trabalho, em seu item 3.3.1.

Após um período de ostracismo, o tema retomou relevância no início da década de 1990, em um contexto de liberalização econômica e política, o que propiciou uma mudança de perspectiva teórica e metodológica acerca da discussão: a corrupção passou a ser tratada como uma disfunção essencialmente econômica. Eis o prisma

---

<sup>123</sup>A teoria estrutural-funcionalista parte do pressuposto geral de que a sociedade pode ser entendida como um grande sistema constituído por múltiplas partes, cada qual exercendo um papel dentro do sistema geral e se relacionando a partir de determinado input e output à semelhança de um grande computador que processa informações. No caso da sociedade, o sistema é o processo pela qual estará assegurada a existência de uma ordem social que impute a paz junto aos indivíduos. FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 41 n. 164 out./dez. 2004, p. 129 -130. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1011/R164-08.pdf?sequence=4>>.

<sup>124</sup>As duas grandes agendas de pesquisas sobre corrupção no século XX partiriam da teoria da modernização e da abordagem neoinstitucionalista. A primeira surgiu nos Estados Unidos, no pós Segunda Guerra Mundial e trata dos processos de mudança social a partir do aperfeiçoamento institucional. O aspecto relevante, nesse ponto, é o tratamento dispensado à relação entre corrupção e subdesenvolvimento: segundo essa abordagem teórica, o desenvolvimento refletiria o desenho institucional dos países que adotaram os padrões da modernidade capitalista. Ou seja, por essa perspectiva seria possível lançar mão de uma interpretação culturalista a respeito da corrupção. Já a visão neoinstitucionalista será tratada a seguir (e, de forma mais detida, quando da análise das contribuições de Susan Rose-Ackerman ao debate). Para a devida exposição do tema: *Idem*, 2008, p.356-357.

<sup>125</sup>A corrupção, fundamentalmente, pela tese da modernização, é mais evidente em sociedades pouco desenvolvidas em relação aos critérios do moderno capitalismo, tendo em vista o fato de que estas sociedades estão no centro dos processos de mudança social. Ou seja, a mudança social produz um contexto favorável às práticas de corrupção uma vez que as normas advindas com a modernização podem representar a corrupção, de um ponto de vista tradicional, ao mesmo tempo em que são fracas para conter sua prática. In FILGUEIRAS, Fernando de Barros. "A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas". Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, 2006, p.3. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>

<sup>126</sup> FILGUEIRAS, 2008, p.135.

oferecido pelo neoinstitucionalismo econômico<sup>127</sup>, que parte do *rent-seeking*<sup>128</sup> como fio condutor de análise do fenômeno.

Veja-se que, do cotejo das duas perspectivas, emerge o caráter histórico-cultural do fenômeno da corrupção, plural nos sentidos que se lhe atribuem, bem como nas medidas propostas para seu enfrentamento.<sup>129</sup> Enquanto a primeira corrente de pensamento relacionou a corrupção aos processos sociais de modernização, a segunda passou a direcionar seus estudos em função dos custos e externalidades geradas pelo problema.

Com isso, percebe-se, desde já, o conteúdo plurissignificativo que se atribui à corrupção. Em uma concepção amplíssima, o termo costuma abarcar toda e qualquer conduta de transgressão aos padrões normativos (jurídicos ou morais) por meio da qual se busque a obtenção de vantagem indevida. Ou, como sugere a organização *Transparência Internacional*, a corrupção é [...] “*the abuse of entrusted power for private gain*”. *Corruption can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs.*<sup>130</sup>

A figura do *abuso de poder (entrusted power)* empregada nessa passagem parece assumir seu sentido amplo, alcançando a prática de atos ilícitos ou ilegítimos, em manifesta quebra de confiança por parte daquele que perpetra a conduta. Portanto, poderia envolver agentes públicos ou atores privados:

[O] *abuso (abuse) consiste na conduta que se desvia das regras formais e informais da sociedade. Os poderes confiados (entrusted*

<sup>127</sup> Cuida-se de vertente do institucionalismo da escolha racional cuja pretensão é identificar e combater, por meio das instituições, os impactos negativos que a corrupção é capaz de gerar à economia, tais como ineficiência, desigualdade de bens, deterioração da qualidade dos serviços públicos e da formulação e implementação de políticas públicas, por exemplo. Nesse sentido, v. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, 2003, p. 193-223. Disponível em (edição diversa): <[https://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf)>.

<sup>128</sup> *Rent-seeking* (ou teoria da busca de renda) é um conceito de viés economicista que descreve a possibilidade de obter riqueza a partir da manipulação de mecanismos informais (ou seja, para além daqueles disponíveis no livre mercado) de apropriação de recursos ou privilégios, em proveito de determinados players. Em outros termos, trata-se da busca por renda econômica através de esforços para engendrar o ambiente sociopolítico, ao invés de direcionar a atuação em prol da produtividade e eficiência. O ponto será retomado adiante.

<sup>129</sup> JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; MENDES, Arnaldo Paulo; COSTA, Frederico José Lustosa da. “Perspectivas teóricas da corrupção no Brasil: características, limites e alternativas”. VI Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad. Belo Horizonte, 2014.

<sup>130</sup> O uso abusivo do poder confiado para benefício privado. A corrupção pode ser classificada como grandiosa, insignificante e política, dependendo do montante de dinheiro desperdiçado e do setor em que ocorre [tradução nossa]. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. How do you define corruption? Disponível em: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>>

*powers) podem decorrer de mérito, mandato, delegação ou eleição – no último caso, quando se tratar da corrupção política. Os ganhos privados (private gains) não precisam ser estritamente monetários, porquanto podem compreender outros benefícios materiais e imateriais.<sup>131</sup>*

A lição de Diogo de Figueiredo também é na direção de entender a corrupção como uma variedade de *abuso de poder*, podendo manifestar-se tanto na seara pública quanto em âmbito privado<sup>132</sup>:

*O poder, em sua manifestação gregária, deve ser empregado por quem esteja nele investido para cumprir uma destinação institucional. Fora desse propósito, haverá uso indevido do poder por parte de quem nele esteja investido e, quando isso se dê com vistas a obter vantagens para satisfazer não importa que interesses pessoais, dá-se a corrupção, que, por sua própria etimologia, exprime uma conduta pervertida, deteriorada. Como essa utilização indevida do poder tanto pode ocorrer na esfera privada como na esfera pública, distinguem-se modalidades — privada e pública — desse comportamento, nesta última hipótese, praticada em benefício do detentor de algum tipo de autoridade que dela se vale para fazer uso de recursos públicos em seu próprio interesse ou de um terceiro, que pretenda beneficiar.<sup>133</sup>*

Em reforço à ideia de que o alcance da corrupção supera a questão da ilegalidade e dos ganhos monetários, Michael Sandel assim comenta o problema, no âmbito do Congresso norte-americano:

*Costumamos associar o conceito de corrupção a lucros indébitos. Mas a corrupção não é apenas uma questão de suborno e pagamentos ilícitos. Corromper um bem ou uma prática social significa degradá-lo, atribuir-lhe uma valoração inferior à adequada. Nesse sentido, cobrar entradas em audiências parlamentares é uma forma de corrupção. Trata-se assim o Congresso como se fosse um negócio, e não uma instituição do governo representativo. Os cínicos poderiam retrucar que o Congresso já é um negócio, na medida em que constantemente trafica influências e vende favores a interesses particulares. Nesse caso, por que não reconhecê-lo [sic] abertamente e cobrar pela entrada? A resposta é que a ação dos grupos de pressão, o tráfico de influências e o auto favorecimento que já conspurcam o Congresso são em si mesmos formas de corrupção. Representam a degradação do governo na esfera do interesse público. Em qualquer acusação de corrupção está implícita a concepção dos objetivos e das finalidades*

<sup>131</sup>COSTA, NATALIA LACERDA MACEDO. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. *In* Revista de Informação Legislativa / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 54, nº 214. Brasília: 2017, p. 93. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214.pdf)>

<sup>132</sup> Também ampliando o *locus* da corrupção, de forma a incluir agente públicos e privados: BALLOUK FILHO, Benedito M. KUNTZ, Ronald A. *Corrupção Política: a luta social pelo resgate da dignidade no exercício do poder*. São Paulo. Madras. 2008.

<sup>133</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, 2016, p. 487.

*legitimamente perseguidos por uma instituição (no caso, o Congresso). A indústria da fila em Capitol Hill, uma extensão da indústria do lobby, é corrupta nesse sentido. Ela não é ilegal e os pagamentos são feitos abertamente. Mas degrada o Congresso ao tratá-lo como fonte de lucro privado, e não como um instrumento do bem público.*<sup>134135</sup>

Ainda de forma generalista, mas com conteúdo ligeiramente diverso (adotando o viés da influência), Pasquino assim explica o ato de corruptivo:

*Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor; [...] é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões.*<sup>136</sup>

Vale reparar, no entanto, que esse entendimento é um pouco mais restrito e reflete uma abordagem em termos de (i) legalidade e não de (i) moralidade. Ou seja, abarca uma transgressão a um padrão legal vigente, e não meramente deontológico.

---

<sup>134</sup>SANDEL, Michael J. O que o dinheiro não compra. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 38.

<sup>135</sup>Nesse trecho do livro, Sandel faz referência aos lobistas que se beneficiam da desditosa prática de venda de lugar em filas de acesso às comissões do Congresso norte-americano. Para uma boa compreensão das questões morais envolvidas, vale destacar fragmento um pouco mais longo: *Em Washington, a capital, o negócio da fila vai-se rapidamente transformando em algo normal nas esferas governamentais. Quando as comissões do Congresso fazem audiências para debater a legislação que está sendo elaborada, costumam reservar alguns assentos para jornalistas e outros para o público em geral, a serem ocupados pelos que chegarem primeiro. Dependendo do tema e do tamanho da sala, as filas para comparecimento a essas audiências podem começar a se formar um dia ou mais antes, às vezes debaixo de chuva ou no frio inclemente do inverno. Os lobistas das empresas estão sempre altamente interessados em comparecer a essas audiências, para puxar conversa com os parlamentares nos intervalos e acompanhar o andamento das leis que afetam suas indústrias. Mas é claro que detestam passar horas na fila para garantir um lugar. A solução: pagar milhares de dólares a empresas que contratam pessoas para entrar na fila por eles. um lugar na fila. Elas esperam do lado de fora do prédio e à medida que a fila anda se encaminham pelos corredores dos prédios do Congresso para ficar em frente às salas de audiência. Pouco antes de ter início a audiência, chegam os prósperos lobistas, que trocam de lugar com seus malvestidos substitutos para ocupar seus assentos na sala. As empresas de formação de fila cobram dos lobistas entre US\$ 36 e US\$ 60 por hora pelo serviço, o que significa que conseguir um assento em audiência de uma dessas comissões pode custar US\$ 1,000 ou mais. As pessoas que de fato entram na fila recebem entre US\$ 10 e US\$ 20 por hora. O Washington Post publicou um editorial contra a prática, considerando-a “desmoralizante” para o Congresso e “insultuosa para o público”. A senadora Claire McCaskill (democrata-Missouri) tentou proibi-la, sem sucesso. “Para mim, a ideia de que grupos de interesses possam comprar assentos em audiências do Congresso como se comprassem entradas para um concerto ou um jogo de futebol é ultrajante”, declarou ela.*

<sup>136</sup>PASQUINO, Gianfranco. Verbete “Corrupção”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINI, Gianfranco. Dicionário de Política. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.p., 292.

Porém, ao prosseguir na análise do fenômeno, Pasquino aparta-lhe a ideia de “corrupção privada”, à medida que insere a figura do funcionário público (*lato sensu*) como elemento central de sua categorização<sup>137</sup>:

[corrupção é] *o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual.*<sup>138</sup>

A definição *supra* evidencia a preocupação com o fato de a esfera pública ser foco constante de corrupção. Lawrence Lessig<sup>139</sup>, igualmente, formula um conceito de corrupção em função da obtenção de vantagens ou ganhos pessoais por agente público em troca da promoção de interesses privados. Trata-se de definição muito semelhante à adotada por Johann Graf Lambsdorff<sup>140</sup>, que aborda a prática corruptiva como um meio abusivo de manejo do poder público para alcançar benefícios privados.

Na mesma toada, Rogério Arantes dá centralidade ao agente público na caracterização da prática corruptiva:

[Corrupção é] *apropriação direta e desvio de recursos públicos ou fraude organizada e reiterada de atividades estatais de autorização, concessão e/ou fiscalização relativas a interesses, bens e atividades econômicas, por parte de agentes públicos ou privados, mas com a necessária participação dos primeiros.*<sup>141</sup>

Seria possível identificar até mesmo três categorizações reunidas sob o conceito de corrupção: (i) *public-officer-centered* –cuja ênfase está na violação perpetrada em prejuízo do exercício da função pública; (ii) *market-centered*– categoria

<sup>137</sup>Ainda segundo Pasquino, imagina-se que a corrupção seja tanto mais frequente quanto mais amplo o setor público e maior o grau de instabilidade institucional. De outro turno, tenderia a ser menos comum, porém mais visível, em ambientes de institucionalidade estável. De toda sorte, à sugestão dessas tendências não se somam maiores argumentos ou comprovações empíricas, razão pela qual delas não se pretende tratar. Até porque, o próprio autor reconhece que a corrupção não tem que ver apenas com o grau de institucionalização ou a amplitude do setor público, mas se relaciona sobremaneira com a cultura das elites e das massas, de tal modo que sua percepção varia no tempo e no espaço (PASQUINO, p. 292).

<sup>138</sup> PASQUINO, *op. cit.*, 291.

<sup>139</sup> LESSIG, Lawrence. Institutional Corruptions. Edmond J. Safra Working Papers, No. 1. 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2233582>>

<sup>140</sup> LAMBSDORFF, Johann Graf. The Institutional Economics of Corruption and Reform – Theory, Evidence and Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 16. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44837207\\_The\\_institutional\\_economics\\_of\\_corruption\\_and\\_reform\\_theory\\_evidence\\_and\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/44837207_The_institutional_economics_of_corruption_and_reform_theory_evidence_and_policy)>

<sup>141</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Corrupção e Instituições Políticas: Uma Análise Conceitual e Empírica. Trabalho apresentado no VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 2010, p.1. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/37797860/corruptao-e-instituicoes-politicas>>

relacionada ao uso da função pública como “moeda-de-troca”, em busca de ganhos privados (*private gains*); e (iii) *public-interest-centered* – cujo sentido reflete uma violação ao interesse público.<sup>142</sup>

Percebe-se, logo de partida, a dificuldade de construção de um consenso teórico - nesse caso, no tocante ao espaço precípua em que a corrupção se manifesta. De outro turno, é natural a busca de delimitação do objeto da pesquisa. Neste trabalho, reconhece-se a natureza particularmente grave do problema, máxime em razão do momento sociopolítico do país, pelo que se defende o seu mais amplo enfrentamento – o que significa concordar que a corrupção não se restringe ao setor público. Contudo, em razão de o recorte da análise tratar pontualmente do *lobby*, entende-se mais pertinente uma abordagem da corrupção (relacionada à mencionada atividade) que seja limitada à seara pública, o que certamente não é imune à crítica.

A respeito do referencial teórico a ser adotado, basta notar que foi por meio da vertente economicista que os estudos sobre a matéria alcançaram maior protagonismo. Com o advento do neoinstitucionalismo nos anos de 1980, e sua consolidação na década seguinte (abraçado por boa parte das principais instituições multilaterais, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), observou-se uma crescente defesa da reforma do Estado, o que se propôs implementar por meio de um *redesign* institucional capaz de coibir a corrupção<sup>143</sup>. E o caminho apontado seria o da redução do próprio tamanho e do papel desempenhado pelas burocracias estatais.

Ou seja, a trilha do desenvolvimento passaria pela consolidação da lógica de mercado e dos valores da democracia (segundo uma concepção francamente mitigadora do peso dado pelas teorias da modernização à dimensão cultural).<sup>144</sup>

E um marco da guinada neoinstitucional é a publicação do livro *Corruption: a study in political economy*, de Susan Rose-Ackerman, no qual se evidencia um

---

<sup>142</sup> COSTA, NATALIA LACERDA MACEDO. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. *In* Revista de Informação Legislativa / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 54, nº 214. Brasília: 2017, p. 93. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214.pdf)>

<sup>143</sup> Em larga medida, fruto do *rent-seeking* por parte dos agentes políticos – comportamento pressuposto pela perspectiva da escolha racional e presente em boa parte dos estudos de neoinstitucionalismo.

<sup>144</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. *In*. Corrupção: Ensaios e críticas. Leonardo Avritzer et. al (org.). Belo Horizonte. Editora UFMG. 2008, p.356-357.

panorama crítico sobre o impacto pernicioso da corrupção na economia e nas instituições políticas, bastante mais significativo do quanto se imaginava até então.<sup>145</sup>

Em sua nova edição<sup>146</sup>, o trabalho de Rose-Ackerman, com a colaboração de Bonnie Palifka, expõe a ideia de que a corrupção pode eclodir em qualquer burocracia cujas autoridades sejam dotadas de poder discricionário para a concessão de vantagens e a imposição de custos, em razão da escassez de recursos e bens dos quais o Estado pode dispor em benefício de setores e interesses privados. A corrupção surgiria, assim, com o pagamento ilegal por particulares a fim de obter tais benefícios ou evitar os custos da ação estatal.

Destarte, a hipótese do trabalho é que instrumentos jurídicos são capazes de influenciar as escolhas individuais de maneira a desestimular a prática corruptiva por meio da previsão de sanções. Ou seja, o aperfeiçoamento dos institutos jurídicos, sobretudo os de caráter punitivo, provocaria o potencial infrator a uma reflexão racional a respeito dos riscos envolvidos (probabilidade de punição, intensidade da sanção, reflexos reputacionais etc.) e das oportunidades esperadas com a atuação delituosa. Em suma: o desenho da norma sancionatória e o grau de efetividade na sua aplicação são fatores que exerceriam profunda influência sobre o engajamento na ação corrupta.<sup>147 148</sup>

As autoras preconizam que, em uma sociedade democrática, convivem três tipos de corrupção identificáveis, baseados nas relações travadas entre particulares, elite política e burocracia. A primeira relação congrega particulares e elite política e

<sup>145</sup>ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: a study in political economy*. London: Academic Press, 1978.

<sup>146</sup>ROSE-ACKERMAN, Susan e PALIFKA, Bonnie. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.

<sup>147</sup>*The economic rationality assumption postulates that a civil servant will sell decisions for bribes if his or her expected benefits exceed expected costs (Becker 1968), including the risks of being detected, reputational costs, and moral obstacles to committing crime. As long as the individual's cost-benefit trade-off includes the risk of a sanction, a government can influence the choice through the expected level of sanctions—that is both the chance of being caught and convicted and the level of sanctions if convicted. The sanctions will not “steer” the behavior of all the civil servants because most people will stay honest without even considering the benefits or costs of being involved in corruption. Expected penalties are intended to influence civil servants “on the margin”— that is, those who are close to indifferent between staying honest or accepting bribes. Mas as próprias autoras sinalizam que o uso da sanção como medida de dissuasão não é pacífico entre os estudiosos do assunto: [...] Although some authors warn against using sanctions for the purpose of influencing other members of society, the deterrence of others is central to the economic analysis of crime. In SØREIDE, Tina; ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption in State Administration*. Yale Law & Economics Research Paper, nº 529. 2015.*

<sup>148</sup>BECKER, Gary. *The economic way of looking at life*. Nobel Prize Lecture, 1992.

corresponde ao que chama de “Grande Corrupção”: o abuso de poder pela elite política na criação de políticas públicas orientadas à obtenção de vantagens para si. Este tipo de corrupção é objeto de investigação pela *Teoria da Agência*.

A segunda relação é estabelecida entre particulares e burocracia, ou entre esta e a elite política. Cuida-se da “Pequena Corrupção” ou “Corrupção Burocrática”: reflete o suborno pago ao corpo administrativo como forma de interferir na alocação de bens e na imposição de custos pelo governo. Sugerem, ainda, uma classificação (não exclusiva) das espécies de suborno que identifica:<sup>149</sup>

i) *payments that equate supply and demand*<sup>150</sup> – o governo pode estar incumbido de alocar um benefício escasso a indivíduos e firmas, e a burocracia passa a subverter critérios legais mediante o recebimento de propinas, o que permite que transações eficientes ocorram (v.g., pagamento para obtenção de créditos, subsídios, desonerações etc.);

ii) *bribes as incentive payments for bureaucrats* – ou seja, propinas como bônus de incentivo aos funcionários públicos mal remunerados e sujeitos a controle interno débil, para que não incorram em atrasos ou criem empecilhos à execução do serviço. A ideia geral é que quanto maior o esforço e o maior tempo necessário para abrir um negócio, maior o incentivo à corrupção: [...] *according to the Global Competitiveness Report 2013–2014, the time to start a business ranges from one day in New Zealand to 694 days in Suriname.*<sup>151</sup>

iii) *bribes to reduce costs* – ou propinas envolvendo a redução de custos de impostos e regulações; e

iv) *illegal activity and corruption* – em referência aos subornos que facilitam a prática de atividades ilegais. Além de violações de leis reguladoras e tributárias, a corrupção permite que

---

<sup>149</sup>ROSE-ACKERMAN, Susan e PALIFKA, Bonnie. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. 2a ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.

<sup>150</sup> Pagamentos que equilibram oferta e demanda [tradução livre].

<sup>151</sup>De acordo com o Relatório de Competitividade Global 2013-2014, o tempo necessário para iniciar um negócio varia de um dia na Nova Zelândia a 694 dias no Suriname [nossa tradução]. *Ibidem*, p.68.

pessoas, empresas e organizações estabeleçam negócios ilegais e violem leis criminais.

Por fim, a terceira relação aproxima particulares às elites políticas, sendo designada como “corrupção legislativa”: remete ao voto “financiado” do agente político que, através do recebimento de propina por um grupo, passa a influenciar a votação para que os interesses de tal grupo seja favorecido (por exemplo, com a aprovação de legislação de isenção fiscal a um dado setor da economia). Perceba-se que aqui o legislador corrompido passa a agir dissimuladamente, como se lobista fosse.

Pasquino, de forma semelhante, identifica os espaços em que a corrupção se estabelece a fim de influenciar as decisões públicas: (i) na fase da elaboração das decisões; (ii) na fase de aplicação das normas pela Administração Pública; e (iii) na fase da aplicação da lei contra seus transgressores, buscando-se escapar às sanções previstas. São alvos de atos de corrupção, nos três níveis, os parlamentares, a burocracia estatal e a magistratura, respectivamente.

Todavia, ainda mais provocativo é o diagnóstico do autor no tocante aos efeitos da corrupção no sistema político – um retrato fidedigno dos estágios recentes da vida nacional – e também o alerta consignado na lição de que sistemas excessivamente formalistas e burocratizados podem encontrar na corrupção um meio de desbloquear decisões, o que deve ser especialmente levado em consideração na opção do modelo de regulamentação do *lobby*. Em razão da pertinência da análise, transcreve-se o trecho, *ipsis litteris*:

*São notáveis os efeitos da Corrupção no funcionamento de um sistema político. Se a Corrupção está largamente espalhada e é ao menos parcialmente aceita pelas massas e nas relações entre as elites, suas consequências podem não ser inteiramente disfuncionais. Se, porém, a Corrupção servir tão-só para que a elite mantenha o poder e, além disso, os corruptores forem elementos externos ao sistema político nacional, como no caso do colonialismo e neocolonialismo, é provável que seu uso em larga escala crie, por um lado, tensões no seio das elites e, por outro, provoque reações nas massas, reações ativas como demonstrações, ou passivas como apatia e alheamento. De um modo geral, portanto, a Corrupção é fator de desagregação do sistema. Em um sistema jurídico profundamente formalista e burocratizado, a Corrupção pode, todavia, contribuir para melhorar o funcionamento do sistema e para o tornar mais expedito ao desbloquear certas situações. Momentaneamente funcional, principalmente quando os obstáculos de ordem jurídico-formal impedem o desenvolvimento econômico, a Corrupção é apenas um paliativo; mesmo neste setor, sua influência a longo prazo será negativa, acabando por favorecer umas zonas em prejuízo de outras.*

*Em conclusão: a Corrupção, ora surja em um sistema em expansão e não institucionalizado, ora atue em um sistema estável e institucionalizado, é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade.<sup>152</sup>*

Sem dúvida, a análise da tipologia da corrupção – que se manifesta no plano individual, passa à esfera associativa e, desta, instala-se até como modalidade partidária – revela a magnitude do problema, cujos efeitos se fazem sentir em todas as dimensões sociais. Tendo em vista sua repercussão na esfera política, vale o registro da exposição de Diogo de Figueiredo:

*A corrupção, que suporta este projeto de perpetuação no poder, indubitavelmente é a mais letal das modalidades, pois aniquila com excelsos valores que a humanidade levou milênios para sacralizá-los, custando rios de “sangue, suor e lágrimas” para conquistá-los e torná-los a pedra de toque da própria civilização, de que desfrutam as sociedades livres. Assim, uma vez que a democracia depende, formalmente, da escolha periódica dos governantes e da alternância no poder e, materialmente, da observância de seus ínsitos valores, essa modalidade de corrupção montada por partido político para se perpetuar no poder, custeando alianças espúrias, eliminando a oposição, propagando inverdades para desqualificar adversários, comprando consciências e, em suma, montando um aparelhamento político-partidário dos órgãos de governo, se constitui, verdadeiramente, como a mais insidiosa e perigosa de todas as modalidades de corrupção que podem ser consideradas. Perigoso, insista-se, esse aparelhamento — que com o tempo se torna extensível até aos próprios órgãos de Estado de controle — por romper com o princípio do acesso pelo mérito e pela qualificação, para substituí-lo pelo da cooptação partidária, que a curto prazo torna qualquer governo disfuncional e, a médio prazo, qualquer país degradado.<sup>153</sup>*

---

<sup>152</sup>BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1, p. 292-293.

<sup>153</sup>MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, 2016, p. 490.

### 1.3.2 Tratamento jurídico da corrupção pública

A respeito de uma definição legal, já foi possível mencionar que o ordenamento jurídico pátrio não dispõe de um conceito geral de corrupção. Ao revés, o tratamento do fenômeno se dá de forma especializada, segundo o campo jurídico correlacionado e o bem jurídico afetado. Da seara penal, mencionou-se que os artigos 317<sup>154</sup> e 333<sup>155</sup> do Código Penal trazem, respectivamente, a tipificação do crime de corrupção passiva (inserido em capítulo dedicado às infrações que somente podem ser praticadas por funcionários públicos) e do crime de corrupção ativa, cujo tipo estabelece a obrigatoriedade de oferecimento de vantagem indevida a funcionário público.

Mas o Código Penal também tipifica os crimes de peculato, emprego irregular de verbas ou rendas, concussão, excesso de exação, facilitação do contrabando ou descaminho, prevaricação, condescendência criminosa, tráfico de influência e advocacia administrativa – sendo alguns desses tipos penais decorrência da internalização dos tratados internacionais.

No âmbito administrativo, corrupção é gênero que abrange diversas espécies de malversação de ativos públicos, a saber: (i) improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), com ênfase nos agentes públicos e nos terceiros que com aqueles atuam em conluio; (ii) atos lesivos à Administração Pública (Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção), com foco em atos praticados por pessoas jurídicas de direito privado contra o erário<sup>156</sup>; (iii) crimes de responsabilidade (art. 4º, V e VII da Lei nº 1.079/1950), centrados nos agentes políticos; e (iv) corrupção como ilícito disciplinar (Lei nº

---

<sup>154</sup> *Corrupção passiva: Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:*

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.*

*§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.*

*§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:*

*Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.*

<sup>155</sup> *Corrupção ativa: Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:*

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.*

*Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.*

<sup>156</sup> Estabelece a responsabilidade objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, das pessoas jurídicas privadas pelos atos de corrupção causados à Administração Pública.

8.112/1990 e leis locais), no que toca aos servidores públicos estatutários. Eis, portanto, a estruturação de um sistema normativo – dentro da disciplina administrativa – de combate à corrupção.

Embora, no Brasil, a chaga da corrupção se manifeste tanto no setor público quanto no privado, é no primeiro que gera os maiores impactos junto à opinião pública. A corrupção pública envolve a participação de agentes públicos – seja como praticantes diretos de condutas lesivas ao erário, seja como partícipes desses comportamentos.

E o que se nota é que as soluções para o tratamento da matéria ainda consistem basicamente na alteração da legislação penal e no recrudescimento de punições cíveis e administrativas, como forma de modificar a estrutura de incentivos e desincentivos à sua ocorrência, especialmente entre “funcionários públicos”.

Os atos de “corrupção privada”, isto é, atos de solicitação, oferecimento e efetiva entrega de vantagens indevidas no âmbito de relações particulares (como, por exemplo, no caso de diretores jurídicos de grandes empresas que solicitam vantagens indevidas a escritórios de advocacia para indicar seus serviços à companhia) não se encontram abrangidos pela tipificação penal pátria, tendo em vista que, neles, não há presença de agentes públicos nem relações de direito público.

Questões envolvendo “corrupção privada” são tratadas, no direito brasileiro, pelo direito da concorrência ou do mercado de capitais (a Comissão de Valores Mobiliários pode aplicar penalidades no caso de companhias abertas, na forma da Lei nº 6.385/1976). Porém, atualmente, a efetividade do controle das atividades empresariais parece estar mais alinhada a uma atuação preventiva (por meio de práticas de governança corporativa e observância às normas de *compliance*<sup>157</sup>) que à atuação repressiva estatal. Por não envolverem a participação de agente público (agindo nessa qualidade) extrapolam, pois, uma abordagem de enfrentamento da corrupção no contexto do *lobbying*.

No plano transnacional, desde 1997 a Convenção Interamericana contra a Corrupção – da OEA – trata da corrupção em termos normativos, prevendo: i) a criminalização da corrupção ativa e passiva, do enriquecimento ilícito e do suborno

---

<sup>157</sup> Conjunto de medidas de adequação normativa a fim de afastar desvios, em atenção às boas práticas negociais (controle interno corporativo).

transnacional; ii) a criminalização do autor, do coautor, do instigador, do cúmplice e do acobertador; iii) a criação de normas para adequar o desempenho das funções públicas; iv) o fortalecimento de mecanismos para a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais; v) a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática da corrupção; vi) a instituição de normas para a assistência recíproca e para a cooperação entre os países. No Brasil, a Convenção da OEA vige desde 2002.<sup>158</sup>

Também de 1997 é a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais – da OCDE – que tipifica o suborno praticado por agentes e empresas privadas junto às autoridades estrangeiras, tendo em vista o combate ao pagamento de propinas nos negócios internacionais. Atualmente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida)<sup>159</sup>, de 2003, figura como principal tratado sobre o tema, voltada ao estabelecimento de políticas de prevenção à corrupção (e à criação de métodos de avaliação e órgãos independentes para tanto), à criminalização de condutas corruptivas, à cooperação internacional sobre a matéria e à recuperação de ativos.<sup>160</sup>

Vale apontar que boa parte das medidas anticorrupção<sup>161</sup> previstas nas legislações aqui expostas refletem a adoção, no âmbito jurídico, do referencial teórico do *modelo do principal-agente*, de matriz econômica. Ajit Mishra assim explica:

*Various authors have used the agency framework to analyze corruption. To fix ideas concerning the underlying agency relation, consider the example of a regulatory authority trying to enforce pollution standards by using pollution inspectors who are in charge of inspecting the polluting firms. Early work by Susan Rose-Ackerman (1978) focuses mainly on the agency relationship between the authority and the inspector. Corruption arises when 'some third person, who can benefit by the agent's actions, seeks to influence the agent's decision by offering him a monetary payment which is not passed on to the principal' (Rose-Ackerman 1978: 6). In our example, a polluting firm is the third person. Robert Klitgaard (1988) uses a similar*

---

<sup>158</sup>COSTA, Natalia Lacerda Macedo. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. Revista de informação legislativa: RIL, v. 54, n. 214. 2017, p.94. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p91](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91)>

<sup>159</sup> No Brasil, o tratado foi promulgado pelo Decreto no 5.687/ 2006.

<sup>160</sup> COSTA, *op. cit.*, p.94.

<sup>161</sup>O *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, de 1977, costuma ser apontado como o pioneiro marco legal do combate à corrupção. A lei norte-americana de práticas corruptas no exterior criminaliza as transferências de recursos por empresas norte-americanas aos agentes públicos estrangeiros, realizadas a fim influenciá-los no exercício de suas atividades.

*framework where the regulator is the principal, the inspector the agent, and the firm is the client. In economics, principal-agent problems have received much attention since the 1970s, but the extension to the issue of corruption is only recent.*<sup>162</sup>

Por esse modelo, tenta-se uma regulação do conflito de interesses envolvendo principais e agentes em razão da assimetria informacional entre eles. Isto porque, ao franquear ao agente a execução de determinadas atividades, o principal deixa de ter acesso ao conjunto de informações a respeito dessas atividades, que permanecem privilegiadamente nos domínios do conhecimento do agente. Destarte, a regulação orientada por esse referencial busca equilibrar essa relação, influenciando na racionalidade do agente e promovendo um direcionamento comportamental por meio de incentivos adequados.

Para fins de combate à corrupção no setor público, geralmente imagina-se uma conflituosidade na relação principal-agente envolvendo, respectivamente, Estado e servidor público, quando se estabelece um arranjo no qual o primeiro busca a satisfação de interesses públicos e o segundo persegue o ótimo privado. Com efeito, a existência de assimetrias de informações renderia ao agente público oportunidades de comportamento delituoso, em conluio com particulares, a fim de maximizar os ganhos privados.

É nesse contexto que o principal é exposto ao desafio de criar mecanismos de incentivos e monitoramento em relação aos agentes, os quais [...] *can be corruptible, and the principal then has to design suitable mechanisms to deter corrupt activities.*

---

<sup>162</sup> Vários autores têm utilizado a estrutura da agência para analisar a corrupção. Para estabelecer as ideias relacionadas à relação de agência subjacente, considere o exemplo de uma autoridade reguladora que busca fazer cumprir as normas de poluição por meio de fiscais encarregados de inspecionar as empresas poluentes. Os primeiros trabalhos de Susan Rose-Ackerman (1978) concentram-se principalmente na relação de agência entre a autoridade e o fiscal. A corrupção surge quando "alguma terceira pessoa, que pode se beneficiar das ações do agente, busca influenciar a decisão do agente oferecendo a ele um pagamento monetário que não é repassado ao principal" (Rose-Ackerman 1978: 6). Em nosso exemplo, a empresa poluente é a terceira pessoa. Robert Klitgaard (1988) utiliza uma estrutura similar, na qual o regulador é o principal, o fiscal é o agente e a empresa é o cliente. Em economia, os problemas de principal-agente têm recebido muita atenção desde a década de 1970, mas a extensão para a questão da corrupção é recente [tradução nossa]. MISHRA, Ajit. Corruption, hierarchies and bureaucratic structure. In: ROSEACKERMAN, Susan (Ed.). *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006, p. 190.

*These mechanisms (anti-corruption policies) include monitoring of agents, and the stipulation of fines and rewards.*<sup>163</sup>

O problema da adoção desse modelo na criação e aprimoramento de normas anticorrupção parece ser o descolamento entre as prescrições legais e a realidade social:

*Segundo Persson, Rothstein e Teorell (2013), essas reformas falharam por causa da má caracterização teórica do problema da corrupção (principal-agente). As estratégias anticorrupção partiram da premissa de que a corrupção repousa apenas no agente, quando em última instância o próprio principal é corrupto. Os atores políticos muitas vezes falam em accountability e integridade, mas não estão verdadeiramente comprometidos com a detecção e a penalização do comportamento corrupto, ao passo que os cidadãos parecem perpetuar as práticas corruptas no seio social. [...] Na prática, ainda que se saibam os efeitos positivos advindos da eliminação da corrupção, não há quem queira efetivamente exercer o papel de principal. Trata-se, desse modo, de um problema de ação coletiva.*<sup>164 165</sup>

O mesmo cuidado deve ser reservado aos estudos e propostas que visam combater os comportamentos nocivos associados aos desvios do *lobbying*. Em um contexto de crise de representatividade, a mera transposição da perspectiva tradicional da *teoria do principal-agente* aos domínios da atividade de representação de interesses (aplicada na relação representantes-representados) certamente reproduziria problemas semelhantes aos que são enfrentados por muitas das normas anticorrupção.

---

<sup>163</sup> [...] pode ser corrompível, e o principal, então, precisa projetar mecanismos adequados para desencorajar atividades corruptas. Esses mecanismos (políticas de combate à corrupção) incluem o monitoramento dos agentes e a estipulação de multas e gratificações [livre tradução]. *Ibidem*, p.198.

<sup>164</sup>COSTA, Natalia Lacerda Macedo. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. Revista de informação legislativa: RIL, v. 54, n. 214. 2017, p. 96. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p91](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91)>

<sup>165</sup> Imagina-se que a autora tenha aludido a um sentido não estrito quando fala em “eliminação da corrupção”. A ideia geral é de combate à corrupção, visto que sua eliminação, de fato, parece medida irrealizável.

### 1.3.3 Tratamento jurídico do lobby

Em relação ao conceito de *lobby*, uma vez mais delimitado seu significado, imagina-se a redução de interpretações equivocadas que dele se faz, o que, por sua vez, poderia contribuir com a diminuição da carga pejorativa que o termo carrega.

Verificando-se que o *lobby* ainda não foi normatizado em nosso ordenamento jurídico, tem-se por certo que não há, entre nós, um conceito jurídico para o termo, ou, melhor dizendo, uma definição legal que o conceitue.

Observando-se o direito estrangeiro, especificamente a experiência dos países nos quais o *lobby* já foi regulamentado (como é o caso notório dos Estados Unidos e, mais recentemente, do Chile – os quais serão objeto de análise mais detida no terceiro capítulo), aí, de fato, encontra-se uma definição, legal e jurídica, bem delimitada para o termo – o que representa um parâmetro interessante para a análise das propostas de regulamentação que tramitam no Legislativo nacional.

Com efeito, consultada a legislação norte-americana, vê-se que o conceito de *lobby*, por força da Seção nº 3, item nº 7, do *Lobbying Disclosure Act*<sup>166</sup>, de 1995, é apresentado como sinônimo de *lobbying*, abarcando os esforços de contato com as autoridades, o planejamento e coordenação de estratégias de atuação e a produção de estudos que possam subsidiar a atividade em si (o *lobbying*). Confira-se o item:

*The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.*<sup>167</sup>

Por sua vez, o item nº 8 estipula os contatos próprios à atividade de *lobby* – “*lobbying contact*” – o que, de certa forma, complementa o conceito de “*lobbying activities*”:

*The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of*

---

<sup>166</sup> UNITED STATES SENATE. Lobbying disclosure act: Definitions. Disponível em: <[https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/3\\_Definitions.html](https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.html)>

<sup>167</sup> O termo “atividades de *lobby*” significa conexões envolvendo *lobby* e os esforços de atuação em apoio a tais interações, incluindo atividades de preparação e planejamento, pesquisas e outros trabalhos preliminares que têm a intenção, quando colocados em prática, de serem utilizados em relação e coordenação com as atividades de *lobby* de outros agentes [livre tradução].

*a client with regard to: (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals);(ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government;(iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or (iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate”.*<sup>168</sup>

Percebe-se que tal conceito de *contato* se estende sobre comunicações orais ou escritas, de qualquer natureza, estabelecidas entre a autoridade e o representante de interesse, tendo em vista as atividades de produção e alteração normativa, tanto em âmbito legislativo quanto administrativo. A definição também contempla a convivência a respeito da formulação e execução de políticas públicas e, até mesmo, nomeações que dependem do crivo do Senado.

Ainda sobre item nº 8, verifica-se um rol de “exceções” – aquilo que não deve ser considerado “*lobbying contact*” – o que, a *contrario sensu*, também ajuda a definir o conteúdo da atividade e a delimitar a atuação dos profissionais. Por exemplo:

*(B) Exceptions – The term “lobbying contact” does not include a communication that is – [...] (v) a request for a meeting, a request for the status of an action, or any other similar administrative request, if the request does not include an attempt to influence a covered executive branch official or a covered legislative branch official;*<sup>169</sup>

A regulamentação cuida, ainda, de uma definição razoavelmente objetiva do lobista. A ocupação alcança a todos que sejam empregados ou financiados para desempenhar mais de um serviço dentro do escopo do “*lobbying contact*” ou, tratando-se de serviços de “*lobbying activities*”, dentro de um parâmetro de ao menos vinte por

---

<sup>168</sup> O termo "contato de lobby" se refere a qualquer comunicação oral ou escrita (incluindo comunicações eletrônicas) com o agente do Poder Executivo ou Legislativo abrangido, em nome de um cliente, em atenção à: (i) formulação, modificação ou adoção de legislação federal (incluindo propostas legislativas); (ii) formulação, modificação ou adoção de uma regra federal, regulamento, ordem executiva ou qualquer outro programa, política ou posição do Governo dos Estados Unidos; (iii) administração ou execução de um programa ou política federal (incluindo a negociação, concessão ou administração de um contrato federal, concessão, empréstimo, permissão ou licença); ou (iv) nomeação ou confirmação de uma pessoa para um cargo sujeito à ratificação pelo Senado [tradução nossa].

<sup>169</sup> (B) Exceções - O termo "contato de lobby" não inclui uma comunicação que seja - [...] (v) um pedido de reunião, um pedido de status de uma ação, ou qualquer outro pedido administrativo similar, se não incluir uma tentativa de influenciar um agente do Poder Executivo ou Legislativo abrangido; [tradução livre].

cento de tempo de dedicação, ao longo de um período de pelo menos três meses. Nos termos do nº 10, da Seção nº3, da citada lei:

*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 3-month period.*

Vale registrar que o *lobby* é igualmente objeto de definições em regulamentações locais norte-americanas, pois os estados, à luz do modelo de federalismo dos EUA, também gozam de competência regulatória sobre a matéria. Como exemplo de entes que exerceram essa competência, cita-se Washington<sup>170</sup>, Nova York e Califórnia.

A legislação de Nova York (*New York Consolidated Laws, Legislative Law - LEG §1-c* – em sua seção de definições), é extremamente detalhista, a ponto de especificar quem deve e quem não deve ser considerado lobista – de forma expressa – assim como traz um rol extenso de atividades que consistem em prática de *lobby* e outro de ações que não devem ser entendidas como *lobbying*. Nesse caso, v.g., veja-se a especificidade do item (F):

*(F) Any attempt by a church, its integrated auxiliary, or a convention or association of churches that is exempt from filing a federal income tax return under paragraph 2 (A)(i) of section 6033(a) of Title 26 of the United States Code or a religious order that is exempt from filing a federal income tax return under paragraph (2)(A)(iii) of such section 6033(a) to influence passage or defeat of a local law, ordinance,*

---

<sup>170</sup> Em capítulo próprio à divulgação e contribuição de campanha, a legislação de Washington (Washington Code – RCW 42.17A.005) traz uma seção inteira de definições aplicáveis à interpretação da norma. Dentre elas, vê-se os seguintes itens: (34) "*Lobby*" and "*lobbying*" each mean attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the legislature of the state of Washington, or the adoption or rejection of any rule, standard, rate, or other legislative enactment of any state agency under the state administrative procedure act, chapter 34.05 RCW. Neither "*lobby*" nor "*lobbying*" includes an association's or other organization's act of communicating with the members of that association or organization.

(35) "*Lobbyist*" includes any person who lobbies either in his or her own or another's behalf.

(36) "*Lobbyist's employer*" means the person or persons by whom a lobbyist is employed and all persons by whom he or she is compensated for acting as a lobbyist. Disponível em: <<https://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=42.17A.005>>

*resolution or regulation or any rule or regulation having the force and effect of a local law, ordinance or regulation;*<sup>171 172</sup>

Já o Código da Califórnia (*California Code – Government Code Section – 82039*) trata do agente que pratica o lobismo e dispõe não apenas sobre suas formas de atuação, como também estipula uma referência salarial para caracterizá-lo como lobista:

*(1) Any individual who receives two thousand dollars (\$2,000) or more in economic consideration in a calendar month, other than reimbursement for reasonable travel expenses, or whose principal duties as an employee are, to communicate directly or through his or her agents with any elective state official, agency official, or legislative official for the purpose of influencing legislative or administrative action.*<sup>173</sup>

Adverta-se que, no entanto, nada obstante as variações de tratamento entre essas legislações, com maior ou menor grau de detalhamento ou intensidade regulatória, os conceitos guardam entre si uma base comum, um padrão conceitual.

Por seu turno, a legislação chilena sobre *lobby* (“Ley del Lobby” – L. nº 20.730/2014) traz, em suas disposições gerais, conceitos relevantes para a compreensão da prática – e o faz de forma simples e direta. Apresenta o *lobby* como atividade remunerada – no que difere da gestão de interesse particular – que tem por objeto a representação de interesse particular junto às autoridades e funcionários especificados na própria lei, nas decisões que devam tomar no exercício de suas

---

<sup>171</sup> (F) Qualquer tentativa de uma igreja, sua entidade auxiliar integrada ou de uma convenção ou associação de igrejas que esteja isenta de apresentar uma declaração de imposto de renda federal - de acordo com o parágrafo 2 (A)(i), da seção 6033(a), do Título 26, do Código dos Estados Unidos - ou de uma ordem religiosa que esteja isenta de apresentar uma declaração de imposto de renda federal - de acordo com o parágrafo (2)(A)(iii), da referida seção 6033(a) - de influenciar a aprovação ou derrubada de uma lei, decreto, resolução ou regulamento local - ou qualquer regra ou determinação que tenha a força e o efeito de uma lei, decreto ou regulamento local [tradução própria].

<sup>172</sup>(a) *The term “lobbyist” shall mean every person or organization retained, employed or designated by any client to engage in lobbying. The term “lobbyist” shall not include any officer, director, trustee, employee, counsel or agent of the state, or any municipality or subdivision thereof of New York when discharging their official duties; except those officers, directors, trustees, employees, counsels, or agents of colleges, as defined by section two of the education law. [...] c) The term “lobbying” or “lobbying activities” shall mean and include any attempt to influence: [...] The term “lobbying” shall not include: [...]*

<sup>173</sup>(1) Qualquer indivíduo que receba dois mil dólares (US\$ 2.000) ou mais em contraprestação econômica mensal, exceto reembolso por despesas módicas de viagem, ou cujas principais responsabilidades como funcionário são comunicar-se diretamente ou através de seus agentes com qualquer agente eleito do estado, funcionário de agência ou agente legislativo com o propósito de influenciar ação legislativa ou administrativa [tradução livre]. Disponível em: <<https://codes.findlaw.com/ca/government-code/gov-sect-82039.html>>

funções.<sup>174</sup> O critério da remuneração, portanto, distingue o indivíduo lobista daquele que é gestor de interesses particulares:

5) *Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los términos definidos en los numerales 1) y 2) precedentes.*<sup>175</sup>

Do cotejo desses exemplos de regulamentação, é possível inferir que o *lobby* vem recebendo tratamento legal de forma razoavelmente semelhante, naquilo que integra o núcleo conceitual da atividade. Sendo a legislação norte-americana a normatização pioneira sobre o assunto – e, conseqüentemente, a mais experimentada – é razoável que seja uma referência. Todavia, isso não reduz a importância de se buscar novos modelos de regulamentação e a atualização das boas práticas afetas ao tema. O último capítulo desenvolverá mais considerações a respeito dos modelos de regulamentação.

Entre nós, as discussões e alterações envolvendo o PL nº 1.202/ 2007<sup>176</sup> refletem algumas opções conceituais relevantes. Na proposta original, de autoria do deputado federal, Carlos Zarattini (PT- SP), seu escopo foi ementado nos seguintes termos: *Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. E, em seus dados complementares, lê-se: *Define normas para a atividade de lobista*. Com efeito, o artigo 2º, incisos VI e VII, assim definem o conceito de *lobby* e de lobista:

---

<sup>174</sup> Artículo 2º - Para los efectos de esta ley se entenderá por:

1) *Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.* 2) *Gestión de interés particular: aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º.* Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>

<sup>175</sup> 5) Lobbista: Refere-se à pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, que recebe remuneração e realiza atividades de lobby. Caso não haja remuneração, é denominado como "gestor de interesses particulares", sejam esses interesses individuais ou coletivos. Tudo isso conforme os termos definidos nos números 1) e 2) acima mencionados [tradução nossa].

<sup>176</sup> O referido Projeto de Lei será analisado mais detidamente no último capítulo do trabalho.

*Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:*

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

*VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa;<sup>177</sup>*

Vale notar que tais definições se encontram alinhadas ao padrão básico dos diplomas aqui colacionados, mas o PL original inova no uso dos termos “pressão” e “interesse” - e nisso repousa uma fração da preocupação terminológica exposta na primeira parte deste capítulo, quando se procurou apresentar as noções de grupo de pressão e grupo de interesse.

Entretanto, o parecer da relatora do PL, Deputada Cristiane Brasil (PDT-RJ), proferido em plenário em 2018, referendou as modificações que o projeto sofreu na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, dentre as quais vale destacar, no momento, as alterações de terminologia: *lobby* foi substituído por *atividade de representação de interesses* e o termo *lobista* foi trocado por *agente de relações institucionais e governamentais*:

*Art. 1º Esta Lei disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agente de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal. [...]*

*Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]*

*IV - agentes de relações institucionais e governamentais os que exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão;*

*V - atividade de representação de interesses a atuação em defesa de argumentos e posições favoráveis ao interesse dos representados em processos de decisão política, bem como o acompanhamento dos processos de decisão política para fins de registro, análise ou divulgação aos representados.<sup>178</sup>*

---

<sup>177</sup> Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007)>

<sup>178</sup> Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1648889&filename=Parecer-CCJC-04-04-2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1648889&filename=Parecer-CCJC-04-04-2018)>.

Avulta o fato de que as mudanças descaracterizaram o núcleo conceitual do projeto e reforçam a ideia de que o *lobby* carrega um estigma deletério, quase insuperável. A ponto de o termo ter sido substituído, muito embora recorrente em boa parte das regulamentações e pesquisas acadêmicas pelo mundo. Noutra giro, o conteúdo da atividade, embora sucinto, permaneceu amplo e impreciso, sobretudo no cotejo com as regulamentações vistas e com a exposição de atividades do item 1.2.

Se o objetivo da norma seria trazer transparência e segurança jurídica à prática, parece que andou mal nesse sentido, pois o próprio conceito central se tornou mais opaco. E reitera entre nós uma premissa inicial da pesquisa: a ideia de que a representação de interesses, com ampliação da participação pós-Constituição de 1988, “*pariu uma criança feia*” – o *lobby*/lobista profissional.

A preocupação terminológica aqui consignada parece exagerada, mas tem alguma razão de ser<sup>179</sup>: como definir parâmetros para uma boa regulamentação se não se consegue identificar razoavelmente a atividade que se pretende regulamentar? E, note-se, a dúvida não é incongruente com a conclusão a que se chegou parcialmente ao final do item 1.2, anterior: a imprecisão quanto à nomenclatura pode não ser o aspecto mais grave, mas é fundamental que a atividade gere algum bônus social e democrático.

Assim, desconhecer o conteúdo do objeto a ser tratado pode significar o primeiro passo para uma regulamentação deficiente ou inócua. E, com isso, ela própria se torna pouco relevante. Pois é a atividade em si que continua primordial, para o bem ou para o mal.

---

<sup>179</sup> O professor de Ciência Política da Universidade do Alaska, Clive Thomas, um dos maiores especialistas no tema da intermediação de interesses nos Estados Unidos e União Europeia, abriu na manhã de hoje o primeiro painel do "Seminário Internacional sobre Mediação de Interesses", elogiando o Brasil por dar início a uma ampla discussão sobre a regulamentação da atividade de lobby. Thomas lembrou, entretanto, que a criação dessa lei não será fácil. "A questão a ser discutida aqui é política", afirmou. [...] Para o professor Clive Thomas, a regulamentação do lobby no Brasil vai enfrentar vários obstáculos, entre eles o de definir o que é um lobista e o que são os grupos de pressão. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2008/11/especialista-americano-diz-que-regulamentacao-do-lobby-nao-e-tarefa-facil> 1/2>

## 2 A FEIÇÃO DO LOBBY NO MUNDO FENOMÊNICO: OS “ANTI-HEROIS” DA POLÍTICA<sup>180</sup>

*Como vota, Deputado?*<sup>181</sup>

Viu-se que o escopo do *lobby* é influir de forma contundente na tomada de decisões públicas. Logo, seu campo de ação por excelência é o parlamento, arena principal do jogo político. Mas como um parlamentar pode ser influenciado? É possível identificar incentivos capazes de orientar seu viés cognitivo no sentido de uma escolha A em detrimento de uma escolha B, ainda que se esteja diante da pretensa figura do “bem comum”? O presente capítulo apresentará uma das possibilidades de leitura desse jogo, a fim de tentar vivificar as questões postas.

Como foi possível antecipar na apresentação do referencial teórico escolhido, utilizar-se-á da *Teoria da Public Choice*, ou *Teoria das Escolhas Públicas*, desenvolvida sob a ótica da teoria econômica, a partir de 1950, em torno da análise do comportamento daqueles que participam da política – tais como membros do

---

<sup>180</sup> O capítulo aborda o *lobby* através da relação entre lobista e agente público, mas é preciso advertir que há outras perspectivas menos convencionais a respeito da atividade, como por exemplo, a de Ken Kollman, que estabelece interessante ligação entre opinião pública e comportamento dos grupos de interesses: *Kollman's Outside Lobbying is a work of an entirely different sort. It is an ambitious attempt to extend our theories of interest group behaviour beyond conventional approaches to lobbying, which concentrate on the direct interaction between the lobbyist and the policy maker or decision maker. Kollman argues persuasively that during recent decades interest groups have learned how to utilize ordinary citizens to do a significant part of their lobbying. Thus his research is designed to identify the linkage between public opinion and interest group behaviour. He accomplishes this through an innovative combination of rational choice modeling and empirical research. The latter encompasses both interview data from his study of various interest groups as well as general public opinion data. His goal is to show us how and why groups organize outside lobbying activities and under what circumstances they succeed. In WALLER, Harold M. Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science Frank R. Baumgartner and Beth L. Leech Princeton: Princeton University Press, 1998, pp. xxii, 223 - Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies Ken Kollman Princeton: Princeton University Press, 1998, pp. xiv, 215. In Canadian Journal of Political Science, 32(03), 1999, p. 596.*

<sup>181</sup>A frase do ex-Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ganhou notoriedade durante o período em que presidiu a Casa, refletindo a objetividade e celeridade que o então parlamentar pretendia imprimir às deliberações em plenário a fim de avançar inapelavelmente na implementação de sua pauta legislativa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=091.2.55.O&nuQuarto=203&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=20:44&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=17/04/2016&txApelido=PRESID ENTE&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>

governo, eleitores, candidatos, funcionários que integram a Administração Pública e, evidentemente, lobistas e grupos de interesses.

Em outros termos, a análise recairá sobre a utilidade e aplicabilidade da *Teoria das Escolhas Públicas* para o estudo do comportamento daqueles que desempenham algum papel no âmbito político, especialmente políticos e lobistas.<sup>182</sup> Assim, a ideia é sugerir como uma visão mais realista do processo político pode impactar na formulação de regras sobre o *lobby*. Também nessa toada, Luiz Alberto dos Santos:

*Acolhendo as contribuições dos teóricos da Escolha Pública, vale, aqui, manifestar nossa concordância com a concepção defendida por Downs (1957:88-89), para quem o lobbying, em uma democracia, é uma resposta altamente racional à ausência de informação perfeita, assim como a submissão dos governo às demandas do lobby.*<sup>183</sup>

*Grosso modo*, segundo a escola clássica da *public choice* (James Buchanan e Gordon Tullock)<sup>184</sup>, as pessoas agem por diversos motivos, mas sua principal premissa está pautada no fato de que não há razão para acreditar que o comportamento delas difere substancialmente quando fazem escolhas no mercado de quando atuam na participação política. Tal como no campo econômico, também no âmbito político existem estímulos que influenciam a conduta dos indivíduos. Ou seja, mesmo na política, a ação humana é condicionada pelos incentivos.

Aproximar a lógica de mercado à participação política pretende conferir uma abordagem mais realista ao funcionamento da democracia, de modo a evidenciar que todos aqueles que exercem algum papel na vida política atuam para maximizar seus

---

<sup>182</sup>*Public choice theory essentially takes the tools and methods of approach that have been developed to quite sophisticated analytical levels in economic theory and applies these tools and methods to political or governmental sector, to politics, to the public economy. As with economic theory, the analysis attempts to relate the behavior of individual actors in governmental sector, that is, the behavior of persons in their various capacities as voters, as candidates for office, as elected representatives, as leaders or members of political parties, as bureaucrats (all of these are “public choice” roles) to the composite of outcomes that we observe or might observe. In* BUCHANAN, James M. *Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. In:* BUCHANAN, James M.; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984, p. 13.

<sup>183</sup>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 Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015, p. 778.*

<sup>184</sup>BUCHANAN, James and Gordon Tullock. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Volume 3 of the *Collected Works of James Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

próprios interesses<sup>185</sup>. Ao contrário de um idealismo democrático, segundo o qual os cidadãos seriam altruístas, bem-informados e engajados na vida política, a teoria da *public choice* vem demonstrar que as engrenagens democráticas são movidas por egoísmos, falta de instrução e incentivos<sup>186</sup>. Assim propõe André Cyrino:

[...] *parte-se do arcabouço teórico que se convencionou denominar de public choice (as chamadas teorias das escolhas públicas), o qual tem como foco o exame da vida política real, como fruto de embate entre interesses individuais e coletivos egoísticos. Vale dizer, um ambiente não necessariamente habermasiano (e contrafático), em que se pressupõe o diálogo entre iguais voltados ao consenso. Muito ao contrário. O cenário proposto é o de democracia pluralista ao estilo madisoniano, em que a formação de vontade política está sujeita a interferências de facções não movidas por interesses públicos, mas por motivações individuais. Acredita-se que essa abordagem realista é imprescindível para que se compreenda a política em uma democracia representativa como ela é.*<sup>187</sup>

Nesse sentido, a teoria pauta sua avaliação segundo os ditames do individualismo metodológico, que pressupõe que os indivíduos não agem em busca do “bem comum”, mas da maximização de seus próprios interesses (no âmbito da teoria econômica esse indivíduo é conceituado como *homo economicus*). Esse *indivíduo* atua na seara política de acordo com uma racionalidade autointeressada. Ou seja, a política também é um espaço de *trade-off*.

Entretanto, há uma diferença significativa entre os estudos da Teoria Econômica e da *Teoria da Public Choice*: enquanto naquela é desejável que os indivíduos apresentem interesses diversos uns dos outros, a fim de permitir as trocas comerciais, na política as diferenças de interesses entre os indivíduos constituem óbices, pois dificultam a formação de escolhas por uma coletividade.

A bem da verdade, a escola teórica selecionada aborda múltiplos temas: formas de governo, regras de votação, alocação de recursos públicos, preferências e estratégias eleitorais, comportamento individual e coletivo etc. Funda-se na

---

<sup>185</sup> *They see politics as a competition among self-interested politicians, constituting a ruling class, for the support of the people, also assumed to be self-interested, and to be none too interested in or well informed about politics. In POSNER, Richard. Law, pragmatism and democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 144*

<sup>186</sup> Para uma distinção mais aprofundada entre a democracia deliberativa e a democracia pragmatista, vale conferir Richard Posner (POSNER, 2003).

<sup>187</sup> CYRINO, André Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte n. 113. 2016, p.58-59. Disponível em: <[https://www.academia.edu/30979904/Como\\_se\\_fazem\\_as\\_leis\\_Democracia\\_grupos\\_de\\_interesse\\_e\\_controle\\_de\\_constitucionalidade](https://www.academia.edu/30979904/Como_se_fazem_as_leis_Democracia_grupos_de_interesse_e_controle_de_constitucionalidade)>

racionalidade econômica do indivíduo para quaisquer escolhas públicas do processo político.

Muito embora a diversidade de objetos de análise, para os fins aqui propostos, o trabalho ficará mais limitado a um exame generalista da teoria em relação ao processo de tomada de decisão no âmbito legislativo, à luz da ação dos grupos de pressão.

Isto porque, a participação dos cidadãos no processo político se dá, em parte, através do voto, mas também decorre da atuação dos grupos de interesse. Exemplificando os dois temas afetos aos estudos da *public choice*, tem-se as teorias (i) do voto e (ii) dos representantes.

A primeira – sobre regras de votação – parte de uma constatação: nem sempre é possível extrair uma decisão majoritária das deliberações legislativas.<sup>188</sup> Esse é o chamado ciclo do sistema majoritário<sup>189</sup>: quando nenhuma das alternativas colocadas à votação alcança uma maioria absoluta, não há uma decisão consistente que possa ser extraída das escolhas individuais. Não haverá uma decisão estável que possa ser suportada pela coletividade. Assim, se as preferências individuais diferirem, não é possível alcançar uma decisão coletiva; da mesma forma, não será possível definir uma decisão coletiva que seja um reflexo das decisões individuais<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup>Ao examinar a marcha de uma assembleia deliberante, vê-se facilmente que as discussões têm aí dois objetivos bem distintos: aí se discutem os princípios que devem servir de base à decisão de uma questão geral; examina-se essa questão em suas partes diversas, nas consequências que resultariam das maneiras diferentes de decidi-la. Até ali as opiniões são pessoais, todas diferentes entre si: nenhuma, como um todo, reúne a maioria dos votos. Então se sucede uma nova discussão, à medida que a questão se esclarece, as opiniões se aproximam, combinam-se entre si: forma-se um pequeno número de opiniões mais gerais, e logo se pode reduzir a questão em discussão a um número maior ou menor de questões mais simples, claramente colocadas, sobre as quais é possível consultar a resolução da assembleia, e ter-se-á atingido uma espécie de ponto de perfeição se estas questões forem tais que cada indivíduo, ao responder sim ou não a cada uma delas, tiver verdadeiramente emitido a sua resolução. (CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat de. Escritos político-constitucionais. Organização, tradução de Amaro de Oliveira Fleck e Cristina Foroni Consani. Campinas: Editora da Unicamp. 2013, p.69).

<sup>189</sup>There may exist situations where no single one of the possible alternatives for choice can command majority support over all other alternatives, despite the consistency of the preference sets of all members of the choosing group. In such a cyclical majority setting, there is no stable group decision attainable by majority rule; the group cannot make up its collective mind; it cannot decide. (BUCHANAN, James M. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. In: BUCHANAN, James M.; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984, p. 17).

<sup>190</sup>Collectivities in which individual preferences differ cannot, a la Black, make up their collective or group mind. And, a la Arrow, such groups cannot be assigned an ordering that will array all possible outcomes that is itself both consistent and reflective of individual orderings. (*Ibidem*, p. 18.)

A ocorrência do ciclo da regra majoritária é responsável por algumas das mazelas do processo político, tal como a troca de favores e cargos para a formação de coalizões majoritárias. Já que frequentemente não será possível que uma decisão seja suportada por uma maioria absoluta, os atores políticos organizar-se-ão, de forma muitas vezes escusa, para formar maiorias eventuais em torno de determinados interesses.

Já a teoria dos representantes permite o exame do comportamento dos indivíduos no processo político. Segundo ela, os candidatos competem pelas escolhas dos eleitores, mas de modo muito mais intenso que os vendedores no mercado, pois um único candidato será eleito, enquanto os demais não serão<sup>191</sup>. Cyrino expõe o ponto com clareza:

*[...] numa democracia representativa, o político precisará de votos suficientes para ganhar uma eleição, o que demanda uma campanha que, por seu turno, requererá dinheiro e apoio político. Assim, os agentes públicos eleitos tenderão a agir com esse foco, como ocorre, por exemplo, com a possibilidade de utilização do orçamento para projetos políticos individuais e a obtenção de mais votos.*<sup>192</sup>

E prossegue o autor:

*De uma perspectiva externa (ou de fora para dentro) os agentes decisórios têm incentivos a atenderem grupos privados de interesse. Primeiro porque, em última análise, seus mandatos são decorrência da vontade de um conjunto de pessoas que viu naquele sujeito um possível representante. Se esse agrupamento de eleitores for identificável, existe uma tendência a que o agente tenha especial inclinação a favorecer aspirações dos mesmos, ainda que desprovidos de qualquer perspectiva voltada à consecução de princípios republicanos. Segundo porque, ainda que o agente não tenha muita clareza sobre quem o sustenta no poder (o que acontece, com frequência, em sistemas proporcionais, sem vinculação a uma circunscrição eleitoral), ele será suscetível a capturas de interesses privados suficientemente articulados e que sejam aptos a oferecer vantagens que contribuam para o seu projeto de reeleição ou nova indicação. Trata-se do mercado político alimentado pelos chamados rent-seekers, rótulo atribuído a agentes privados que buscam induzir decisões estatais regulatórias como meio de incrementar suas*

---

<sup>191</sup> *Persons or parties that seek to represent the interests of voters compete for approval or for much in the manner as the sellers of products in imperfectly competitive markets for private goods and services. But politics differs categorically from markets in that, in political competition, there are mutually exclusive sets of losers and winners. Only one candidate or party wins; all others lose. (Ibidem, p.18-19).*

<sup>192</sup> CYRINO, André Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte n. 113. 2016, p.61. Disponível em: <[https://www.academia.edu/30979904/Como\\_se\\_fazem\\_as\\_leis\\_Democracia\\_grupos\\_de\\_interesse\\_e\\_controle\\_de\\_constitucionalidade](https://www.academia.edu/30979904/Como_se_fazem_as_leis_Democracia_grupos_de_interesse_e_controle_de_constitucionalidade)>

*posições em um determinado setor da economia, independentemente de sua capacidade competitiva.*<sup>193</sup>

Com efeito, diante do cenário apresentado, parece fácil constatar que a arena política constituiria terreno fértil para práticas nocivas, de índole patrimonialista, perpetuadoras da injustiça social, convenientemente disfarçadas de *lobby*. Contudo, uma das críticas mais recorrentes à *Teoria da Public Choice* é dirigida à sua compreensão estreita acerca do mercado político, que simplificaria a escolha pública no tocante à sujeição de poucas variáveis, quando os fatores de influência se revelariam bastante mais plurais.

Assim, é razoável extrair da teoria, e de suas críticas, dois comportamentos de evitação: tanto em relação ao (i) sentimentalismo igualitário ingênuo – o ser humano, animal político, naturalmente altruísta, está orientado para a promoção do bem social – quanto no tocante ao (ii) discurso demagogo que sustenta que todo e qualquer sujeito está inteira e constantemente motivado pelo interesse individual. É igualmente aconselhável guardar a mesma dose de comedimento no que toca às discussões que tratam da regulamentação do *lobby*.

## 2.1 Pequeno *disclaimer* metodológico: a perspectiva interdisciplinar como instrumento de aperfeiçoamento da pesquisa científica

*“O mundo, redarguiu o canário com certo ar de professor, o mundo é uma loja de belchior, com uma pequena gaiola de taquara, quadrilonga, pendente de um prego; o canário é senhor da gaiola que habita e da loja que o cerca. Fora daí, tudo é ilusão e mentira.”*<sup>194</sup>

A epígrafe acima corresponde a um pequeno fragmento do conto *Ideias do canário*, de Machado de Assis. Reflete a fina ironia do escritor na construção de uma bem-humorada e metafórica crítica à pretensão científica de estabelecer verdades

---

<sup>193</sup>*Ibidem*, p. 62-63.

<sup>194</sup>ASSIS, Machado. “Ideias de canário”. In: Páginas recolhidas — Obras completas de Machado de Assis, vol. 15. São Paulo: Editora Mérito, 1959.

absolutas, verdadeiro fascínio provocado pelo avanço das ciências naturais no século XIX. O conto é desenvolvido por meio de diálogos entre o dono de uma loja de antiguidades, dado a forte apreço por uma abordagem metodológica autorreferente, e uma espécie de canário filosófico que ele adquirira.

Segundo a ave, o mundo se restringiria ao alcance do que podia ver e conhecer. Como essa realidade era cambiante, sua compreensão acerca dela também o era, embora persistentemente desfocada por uma “miopia dogmática”. E essa alternância de convicções passa a atordoar o fundamentalismo científico de seu dono, ávido por certezas estáveis.

Muitas são as analogias entre as diferentes visões de mundo concebidas pelo canário do conto machadiano.<sup>195</sup> Para o universo jurídico, vale a reflexão sobre a importância da interdisciplinaridade como forma de superação do dogmatismo.<sup>196</sup>

Isto porque, a “Ciência do Direito” foi pródiga nessa tradição sobranceira de autossuficiência. Aos poucos, avançou para o reconhecimento de saberes alternativos “na medida em que os pode canibalizar”<sup>197</sup>. E, aqui no Brasil, apenas recentemente (no período pós-redemocratização) vem passando por um processo efetivo de ruptura

<sup>195</sup> Além da ironia às ciências em voga na época do realismo, o conto apresenta, também, um diálogo com o pensamento filosófico de Platão, sobretudo ao que se refere à teoria do conhecimento de mundo, a Alegoria da Caverna – que tem como princípio a passagem de um homem do mundo das sombras – a caverna – ao mundo da Luz – o mundo real, mostrando, assim, diferentes visões de mundo. O canário encontra-se alegoricamente no mundo das sombras, pois a sua visão de mundo está restringida à loja em que vive. Nota-se que, do ponto de vista do pássaro, o homem é apenas um criado e que está ali apenas para servir a ele: O canário define o mundo como um espaço azul e infinito. Retomando a Alegoria da Caverna, o pássaro representaria o homem que consegue sair do mundo das sombras – loja de belchior – e encontra o mundo real, comprovando a Teoria do Conhecimento, de Platão. Ironicamente, verificamos que o cientista faz um caminho inverso, abandonando o que considerava o mundo da Razão e se isolando em uma caverna repleta de imagens disformes, de sua loucura. Percebe-se, assim, que Ideias de Canário pode ser vista como uma alegoria machadiana da alegoria platônica. O mundo, para o pequeno pássaro, adquire um novo sentido a partir do conhecimento. Ideias de Canário pode ser analisado, pois, como uma alegoria da própria alegoria de Platão. O mundo transforma-se quando há a possibilidade de conhecimento. (DUARTE JÚNIOR, João Francisco. O que é realidade. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 22).

<sup>196</sup> Já no alerta de Jellinek, antevia-se o risco de dogmatismo em relação a uma disciplina jurídica descolada da realidade – embora o alemão reconhecesse os limites metodológicos entre os campos distintos: *Política e Direito não podem confundir-se em momento algum, sendo preciso que conservem seus limites respectivos mas não é possível fazer investigações eficazes de Direito Público sem um conhecimento do que é possível politicamente; se não tiver em conta essas considerações fundamentais, o Direito Político se desviaria por caminhos perigosos e se converteria em uma disciplina puramente escolástica, alheia à vida e ao conhecimento do real.* (JELLINEK, Georg. Teoria General del. Estado. Tradução de Fernando de los Rios. Montevideo-Buenos Aires: Editorial B de f. 2005, p. 72).

<sup>197</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa (org. Boaventura de Sousa Santos) - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.18.

dos obstáculos criados em nome da autonomia científica, cujos reflexos (ou objetivos deliberados, a depender de leitura crítica) promoveram a desvinculação do Direito em relação às lutas da cidadania.

Atualmente, inobstante a continuidade desse processo, vive-se uma fase de transição também no diálogo entre conhecimentos, de maior alteridade, com iniciativas mais profundas de articulação de métodos, de abordagem transdisciplinar e de incremento experimental. Nota-se, portanto, a formação de um espaço mais franco à inovação e à disrupção – o que pode ser auspicioso, porém não imuniza os fracassos cometidos em razão da heterodoxia epistemológica. É o que Marcelo Neves identifica como o “paradoxo da interdisciplinaridade”:

*Quando se trata hoje de pesquisa interdisciplinar, pode-se perceber que, entre os pesquisadores dos diversos campos do saber, há como que um discurso quase consensual de que a interdisciplinaridade é importante e, de certa maneira, indispensável ao desenvolvimento da ciência, teoria e prática. Isso também vale no âmbito do direito. Num certo sentido, a interdisciplinaridade atua como um valor e, portanto, é amplamente agregadora. O problema é que, quando se procura operacionalizar esse valor surgem serias divergências e incongruências a respeito do que significa a própria interdisciplinaridade e de como torná-la relevante para as diversas disciplinas envolvidas.<sup>198</sup>*

Por óbvio, os propósitos desta pesquisa não vão tão longe (e nem poderiam), mas se inspiram, modestamente, nessa dinâmica, especialmente em atenção às possíveis visões do Direito a partir de uma abordagem interdisciplinar com a Ciência Política.

Essa postura, marcadamente crítica quanto ao *ser* e moderadamente cética quanto ao *dever-ser*, revela ainda a disposição de adotar alguma dose de experimentalismo e de intercâmbio de perspectivas descritivas e empíricas no tratamento do tema da regulamentação do *lobby*. Reflete, em outros termos, a opção

---

<sup>198</sup>NEVES, Marcelo. Pesquisa Interdisciplinar no Brasil: O Paradoxo da Interdisciplinaridade. In Crítica à dogmática dos bancos acadêmicos à prática dos Tribunais. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005, p. 207.

por seguir uma proposta de recontextualização das instituições e relações políticas, bem como de revisão de premissas e dogmas do direito público, em especial.<sup>199 200</sup>

Repensar institutos jurídicos – ou aspectos fulcrais do projeto de lei que regulamenta o lobby – deve ser tarefa consciente, ainda que resulte na refutação de *redesign* de categorias tradicionais. De qualquer forma, não se pode retornar à gaiola – o direito contemporâneo já não é *uma loja de belchior* – sendo forçoso pensar para além dos limites do conhecimento jurídico tradicional, nem desabusadamente no tocante aos seus próprios instrumentos teóricos, nem com viés de otimismo em relação aos caminhos oferecidos pelos métodos típicos de outros saberes.

Isto porque, não parece exagero afirmar que o pensamento jurídico no país ainda busca seu eixo epistêmico.<sup>201</sup> Atualmente, vive uma fase de flerte com a economia, psicologia, filosofia política e ciência política. Mas a pertinência e legitimidade de se levar em conta a “realidade” no exame das questões de direito público não é questão nova e muito menos frugal.<sup>202</sup> Em que medida devemos ser interdisciplinares?

---

<sup>199</sup> A proposta, os *insights* e boa parte da bibliografia utilizada nessa abordagem decorrem do programa e dos debates travados nas aulas da matéria “Instituições, Public Choice e Novas Fronteiras do Direito Público”, ministrada pelo prof. André Cyrino, em 2018.

<sup>200</sup> A dicotomia *descrição/prescrição*, baseada nas diferentes atitudes *cognoscitivas*, enfatiza a postura do observador, muito distinta quando seu intuito de compreender o funcionamento das estruturas sociais se converte em intenção de prescrever novas formas de organização para a superação dos problemas apontados. A observação *descritiva* visa captar as reiterações de acontecimentos, que a teoria procura compreender sistematicamente, pelo estabelecimento de relações entre as regularidades e seus contextos. Já a *visão prescritiva*, *deontológica*, diz respeito a como o Estado deve ser, a que ordem de valores ele se vincula [...]. In BUCCI, Maria Pauta Dallari. *A Teoria do Estado entre o jurídico e o político*. In Teoria do Estado: sentidos contemporâneos / Alberto Amaral Júnior. Orgs. Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspardo. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 37.

<sup>201</sup> O direito, é certo, veio progressivamente se estruturando e ganhando presença ostensiva em todos os domínios da vida pública – esse é um dos aspectos por trás das crises institucionais atuais, que desafiam teorias baseadas no conhecimento do sistema de justiça a limites bem demarcados em relação ao universo política. O reverso dessa moeda é o fato de que a política, especialmente com as várias expressões da chamada “crise de representação”, vive a perturbação do lugar e do papel reservado aos Parlamentos, a grande conquista do Estado liberal, em termos das expressões institucionais do poder. In BUCCI, Maria Pauta Dallari. *A Teoria do Estado entre o jurídico e o político*. In Teoria do Estado: sentidos contemporâneos / Alberto Amaral Júnior. Orgs. Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspardo - São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 31-32.

<sup>202</sup> A tentativa de recuperar o político para o direito é a proposta epistêmica mais interessante, embora ambiciosa, do pensamento crítico voltado para o ‘jus’. Não se trata de fazer nova teoria jurídica com pretensão de substituir as escolas jurídicas tradicionais. Do contrário, procura-se criar renovada dimensão para o discurso jurídico, de tal modo que, além das preocupações instrumentais, possa ele conhecer o seu objeto como algo inserido na história. (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *O direito e os direitos: elementos para uma crítica do direito contemporâneo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 139).

São muitas as possibilidades de enfrentamento dessas indagações. Pensando na relação entre os universos jurídico e político, e para fins de recorte metodológico, opta-se por tentar observar a perspectiva da *public choice* a partir de duas abordagens distintas a respeito dessa relação: uma sistêmica e outra dialógica. Seus fundamentos, embora distintos, demonstram a interação aludida.<sup>203</sup>

Ao fim e ao cabo, a ideia é arriscar-se a pensar uma forma equilibrada de incorporação interdisciplinar da *public choice* aos debates sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil, em prol de uma leitura mais realista dos interesses em jogo.

### 2.1.1 Direito e Política: a linha prescritiva de uma relação sistêmica

Amparado pela primeira teoria, Celso Fernandes Campilongo expõe uma linha mais prescritiva de análise, estruturada por meio de arranjos sistêmicos autônomos, cada qual contando com códigos próprios e diferentes graus de complexidade e determinação. Nesses arranjos, as relações entre os sistemas<sup>204</sup> se dariam através de acoplamentos estruturais, aptos a permitir comunicação com conservação estrutural.<sup>205</sup>

Observando as relações entre Estado e sistema político, de um lado; direito e sistema jurídico, de outro, Campilongo sinaliza os esforços de incorporação

---

<sup>203</sup> Mas vale um esclarecimento (ou escusa prévia, a depender das conclusões): embora correndo risco de indesejável superficialismo, o presente subcapítulo conterà apenas um voo panorâmico sobre teorias bastante mais densas, como a Teoria dos Sistemas e a dos Diálogos, tratadas aqui, porém, com finalidade instrumental, e sem a devida densidade científica. Para o correto aprofundamento do tema, fundamental recorrer aos autores trazidos em referência.

<sup>204</sup> *Um sistema exige três condições: estrutura, função e processo. Sistema é um todo delimitado por fronteiras com seu ambiente circundante, mas inserido num circuito de entrada e saída de sinais, estímulos e informações. O sistema político é o conjunto de interações pelos quais os valores são repartidos pela sociedade.* (CAMPILONGO, Celso Fernandes; FARIA, José Eduardo. Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987, p.59)

<sup>205</sup> *O acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico age como mecanismo de comunicação entre eles. Viabiliza, o intercâmbio de influências recíprocas, filtrando-as mutuamente. Promove uma decisão jurídica à luz da autopoiese do sistema político, assim como apresenta uma resposta política ao sistema jurídico, igualmente autorreferente. O acoplamento abre um novo canal de comunicação, cuja resultado é a "irritação" provocada no sistema parcial acoplado, que passa a reagir segundo seu código binário, influenciada, porém, pela comunicação estabelecida pelo acoplamento.* (Idem. Política, sistema jurídico e decisão judicial. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 35-36).

metodológica dos instrumentos das ciências sociais para o exame do direito. Pondera, no entanto, que um dos maiores entraves à iniciativa tem sido a construção de modelos de observação que desconsideram a especificidade do direito frente a outras formas de regulação social.

A partir dessa constatação, sugere a revisão das relações entre direito e política por meio da *Teoria dos Sistemas*, adotando sobretudo a vertente contributiva de Niklas Luhmann<sup>206</sup>. Para tanto, propõe a indicação dos pontos de distinção entre os dois sistemas (jurídico e político):

*“Todas as comunicações que, de algum modo, procuram influenciar qualquer premissa de decisão coletivamente vinculante integram o sistema político. Os sistemas jurídico e político, desse modo, constroem suas unidades por meio da especificação das respectivas operações de comunicação: código direito/não direito para o sistema jurídico e código governo/oposição para o político”.*<sup>207</sup>

Segundo essa concepção, o direito agiria como mecanismo de seleção (redução de complexidade<sup>208</sup>, mas não apenas) e estabilização de expectativas.<sup>209</sup> Ou seja, a finalidade do sistema seria organizar as estruturas criadas para o fim de ordenar a complexidade social. E a justeza (e não a justiça) da decisão jurídica refletiria a higidez do processo decisório, não se lhe admitindo referência a valores

---

<sup>206</sup> Campilongo se propõe a analisar a interação entre direito e política a partir da teoria dos sistemas, conforme desenvolvida por Luhmann. A teoria possui um acentuado grau de dificuldade, apresentando um vocabulário próprio e um substrato marcadamente teórico e abstrato. Campilongo tem o mérito de buscar apresentá-la através de uma linguagem mais acessível.

<sup>207</sup> CAMPILONGO, *op. cit.*, p.83.

<sup>208</sup> A emergência de uma sociedade complexa e pluralista faz questionar: o que legitima uma regra que pode ser alterada pelo legislador, que não se funda em um direito natural e que sofre de déficit de aderência à realidade?

<sup>209</sup> *El derecho es un sistema funcionalmente diferenciado de la sociedad moderna, cuya función es mantener estables las expectativas aun em caso de que resulten vanas. Dichas expectativas son normas que permanecen estables independientemente de su eventual violación. El código que orienta el derecho está constituido por la diferencia binaria legal/ilegal: existe comunicación jurídica toda vez que en caso de controversias alguien reivindica los derechos y en referencia a la normatividad vigente debe lograr decidir quién pose la razón de la legalidad y quién no.* (LUHMANN, Niklas. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. 1990, p. 53-54).

puramente metajurídicos.<sup>210</sup> Conseqüentemente, o sistema jurídico seria autorreferencial.<sup>211</sup>

Em outros termos, segundo a abordagem sistêmica do sociólogo alemão, a tomada de decisão se sujeitaria à legitimação pelo procedimento<sup>212</sup>:

*[...] pouco importa se a decisão é justa, exata ou “congruente”, pois nas sociedades complexas – onde aumentam os problemas carentes de decisão– a natureza da decisão” cede lugar aos “procedimentos” que generalizam o reconhecimento das decisões”<sup>213</sup>*

Assim, por exemplo, quando a ciência política se concentra nos resultados das votações legislativas e eleitorais, ou nas razões determinantes desses resultados, acontece com ela o mesmo que se passa com a dogmática jurídica (preocupada com estruturas normativas e procedimentos judiciais): certa indiferença em relação às conseqüências sociais do processo de tomada de decisão.<sup>214</sup> Campilongo explica:

*[...] o Governo –em tese a corporificação institucional da “vontade popular” - é muitas vezes conduzido pela “vontade” do estamento burocrático ou pela “vontade” dos grupos privados portadores dos interesses econômicos mais poderosos. A representação política – e, logicamente, o circuito Governo-Parlamento – é de tal forma alijada deste jogo (quando dele não participa sub-repticiamente!) que até sua relevância simbólica como instrumento de legitimidade desaparece.<sup>215</sup>*

Vale reparar, portanto, que o processo decisório da política é diverso do que se constitui no sistema jurídico. A filtragem que ocorre na relação entre os sistemas parciais e os destinatários de suas regulações é consideravelmente mais permeável no sistema político<sup>216</sup>. Por exemplo, qualquer grupo de pressão que busque a

<sup>210</sup> Para Luhmann, introduzir conseqüencialismo, discricionariedade judicial ou elementos teleológicos significaria bloquear o direito como estabilizador de expectativas, inviabilizando a redução de complexidade alcançada com a autonomia do sistema face aos demais (sistemas político e econômico, por exemplo, altamente sofisticados e indeterminados).

<sup>211</sup> *Con el concepto de autorreferencia se designa la unidad, que presenta para si misma un elemento, un proceso, un sistema. “Para si misma”, esto significa: independiente del modo de observación de otros.* (LUHMANN, Niklas. Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia. Madrid: Trotta, 1998, p. 89).

<sup>212</sup> *A legitimidade da ordem jurídica, ao invés de fruto de valores supremos, passa a ser reconhecida apenas como o procedimento de produzir decisões.* (CAMPILONGO, Celso Fernandes; FARIA, José Eduardo. Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987, p.59).

<sup>213</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p.28.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p.54.

<sup>216</sup> Para o sistema político [...] *en donde su medio de comunicación podría decirse que es el “poder”,*

satisfação de seus interesses poderá fazê-lo “legitimamente”, desde que seu pleito não viole os limites estabelecidos pela própria Constituição.<sup>217</sup>

Tal perspectiva, adaptada à discussão sobre a regulamentação do *lobby* (elemento do subsistema político, ora imaginado como categoria apropriada pelo sistema jurídico, após acoplamento estrutural) poderia significar que a contribuição dos lobistas deveria se legitimar pelo procedimento de participação, e não propriamente por razões de equidade de acesso aos tomadores de decisão, ou pela natureza dos grupos representados, ou por juízos morais acerca do interesse especificamente defendido. Uma vez definida a regulamentação da atividade, sua legitimidade estaria na observância do procedimento definido para seu exercício – o que parece problemático diante de uma cenário de profunda assimetria entre os grupos.

Em sentido distinto, o sistema jurídico conta com filtros de comunicação mais rígidos:

*O direito produz e reproduz seus próprios elementos constitutivos a partir de um fechamento operacional; o direito é autorreferente (direito é direito), ainda que esteja pressuposto na sociedade. Não obstante, a explicação continua incompleta se não apontar que direito e sociedade devem ser capazes de se interrelacionar – e a observação, aqui, recai na heterorreferência do direito. Na visão sistêmica, o direito não se encontra num isolamento solipsista; Luhmann não nega a sociedade em relação ao direito, pois há ruído de um pelo outro. O direito consegue, portanto, abrir-se para a sociedade (e vice-versa) sem que suas operações internas sejam comprometidas.*<sup>218</sup>

---

*para Luhmann “su función específica es aportar para la sociedad la capacidad de decidir de una manera colectivamente vinculante”. Un enfoque más detallado de lo que podemos entender como sistema, “Hay un sistema (el sistema político) que opera en un entorno; hay insumos (las demandas y los apoyos) y exumos (las decisiones y acciones de las autoridades); hay una realimentación, que mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar, y hay un lazo (o “loop”) que conecta a las autoridades del sistema político con los miembros del sistema social”. Por consiguiente, el sistema político cumple con la función organizativa mediante el ejercicio del poder, estableciendo políticas públicas que faciliten su cometido en la realidad. (In CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. GLU: glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann. Universidad Iberoamericana, México, 1996. p. 54. Disponível em: <<https://educativa.weebly.com/uploads/1/5/0/9/15091428/glosario-sobre-teoria-social-de-luhmann.pdf>>*

<sup>217</sup>LIMA, Fernando Rister de Sousa. Racionalidade dos Direitos Sociais sob a Óptica da Constituição Como Acoplamento Estrutural entre os Sistemas Jurídico e Político. Revista de Direito Público da DPU nº 35. 2010, p.105-106. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/710/Direito%20Publico%20n352010\\_Fernando%20Rister%20de%20Sousa%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/710/Direito%20Publico%20n352010_Fernando%20Rister%20de%20Sousa%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

<sup>218</sup>AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de (Orgs.) Teoria crítica dos sistemas: crítica, teoria social e direito. Porto Alegre: Editora Fi, 2018, p.299. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/331305806\\_Teoria\\_Critica\\_dos\\_Sistemas\\_Critica\\_teoriasocial\\_e\\_direito\\_Organizadores](https://www.researchgate.net/publication/331305806_Teoria_Critica_dos_Sistemas_Critica_teoriasocial_e_direito_Organizadores)>

Admite-se, com isso, que o sistema depende apenas de si para operar – daí a inadequação de fundamentos ontológicos para fins de adoção da teoria:

*É o sistema quem constrói a realidade a partir de seu campo experimental e necessariamente comunicativo; logo, o sistema não pode operar fora dos seus limites; e também não está fundado e nem é acessível a priori ou a posteriori ao sujeito, já que “o trabalho do pensamento é sempre um trabalho do pensamento em uma consciência, e a comunicação é sempre uma comunicação em um sistema social da sociedade” [...] ainda que ambas as operações transcorram simultaneamente. Neste sentido, a perspectiva sistêmica denuncia a autonomia da ciência em relação ao sistema psíquico do observador e também reforça diferentes pontos cegos da observação.*<sup>219</sup>

Porém, os modelos de sistema jurídico e político concebidos pelo liberalismo político não se sustentariam no contexto de Estado atual. A ideia de um legislador racional, com qualidades semidemiúrgicas, não subsiste à modernidade, assim como a idealização do Judiciário como Poder neutro, fechado a pressões externas, que não legisla e nem administra.<sup>220</sup>

Nesse cenário, em que o Estado perde importância, nota-se a emergência do Judiciário, com sua independência associada à abertura cognitiva de processo decisório à uma racionalidade material, o que acaba contribuindo para a aproximação entre o sistema jurídico e os demais sistemas. Com efeito, a Jurisdição – e não a legislação – passa a ocupar papel de destaque no sistema jurídico.

A pretensão completude do ordenamento e o princípio do *non liquet* acabam por conferir permeabilidade a infundáveis demandas. E, assim, o Judiciário é revelado como inevitável intérprete, criador e construtor do direito.<sup>221</sup> Ou seja, sem função

---

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 303.

<sup>220</sup> *O debate, na sua essência, é universal e gravita em torno das tensões e superposições entre constitucionalismo e democracia. É bem de ver, no entanto, que a ideia de democracia não se resume ao princípio majoritário, ao governo da maioria. Há outros princípios a serem preservados e há direitos da minoria a serem respeitados. Cidadão é diferente de eleitor; governo do povo não é governo do eleitorado. No geral, o processo político majoritário se move por interesses, ao passo que a lógica democrática se inspira em valores. E, muitas vezes, só restará o Judiciário para preservá-los. O déficit democrático do Judiciário, decorrente da dificuldade contramajoritária, não é necessariamente maior que o do Legislativo, cuja composição pode estar afetada por disfunções diversas, dentre as quais o uso da máquina administrativa, o abuso do poder econômico, a manipulação dos meios de comunicação.* BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Themis, Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 4, n. 2, jul./dez. 2006, p. 41.

<sup>221</sup> Atualmente, portanto, a politização da magistratura é inevitável. Não só nas interconexões envolvendo direito e política como também análise econômica do direito. Para Campilongo, todavia, o risco gerado tem que ver com a chance de “corrupção do código” próprio a cada subsistema (como, por exemplo, o Judiciário atuando com base em critérios exclusivamente políticos).

política, os tribunais passariam a exercer papel político fundamental: dar a suposta “palavra final”<sup>222</sup> sobre constitucionalidade e legalidade. Assim esclarecem Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto:

*As fronteiras entre o direito e a política se atenuaram com a possibilidade da submissão de questões políticas para o judiciário. A respeito de tal fenômeno, pouco pode ser feito para que as coisas voltem a um lugar idealizado em que o Judiciário decide estritamente questões técnicas e o Legislativo delibera apenas sobre questões políticas.*<sup>223</sup>

Mas os adeptos da teoria se insurgem contra a ideia de que a função política dos tribunais seja relevante e positiva para o direito.<sup>224</sup> Ou que o tradicional código binário lícito/ilícito seria insuficiente e, ainda, que a teoria dos sistemas aplicada ao direito seja conservadora, antidemocrática ou neoliberal.<sup>225</sup>

Cabe ressaltar, porém, que a função de redução de complexidade e manutenção das expectativas normativas do direito, representada pela capacidade de absorver contingências e reorganizá-las dentro do sistema – promovendo

---

<sup>222</sup> Entre nós, a Teoria da Supremacia Judicial já não goza de robustez dogmática, embora acriticamente reproduzida em alguns livros e manuais. Sobre a utilização de doutrinas (manuais) no ensino jurídico, destacamos a seguinte passagem da obra de Sanches e Soares: “Ao invés de suscitar reflexões, o que se percebe é que a educação jurídica continua sendo pautada em manuais que somente descrevem a lei e não despertam no aluno a curiosidade ao saber, à crítica, sem ao menos questionar a elaboração dessa norma estudada, logo, esse tipo de ensino não estimula a pesquisa e tampouco a criticidade. A respeito, vale conferir: BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2016.

<sup>223</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. *Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 3, 2015, p.203.

<sup>224</sup> *Por eso la legitimación, en el sentido de relación con valores que trascienden el derecho no juega un papel importante. Por eso, todo depende de que las decisiones anteriores que orientan perduren: salvo que se las cambie. Por eso, la res iudicata es intocable, a no ser que se apliquen reglas excepcionales previstas por el derecho. Y, por eso, el derecho debe como un universo cerrado en sí mismo en el que, aun bajo tensiones sociales extremas, se puede practicar la “argumentación puramente jurídica” que decide por sí misma los espacios de interpretación que se pueden permitir, y en el que se puede rechazar la deformación pretendida.* (LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Tradução de Javier Torres Nafarrate, com a colaboração de Brunhilde Erker, Silvia Pappe e Luis Felipe Segura. México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005, p. 379).

<sup>225</sup> [A] corrente com mais adeptos era aquela que acusava Luhmann de um conservadorismo e de uma ortodoxia que nunca acreditei fazerem parte do instrumental sistêmico. Curioso é que parte da crítica vinha de autores que se rotulavam progressistas e acusavam Luhmann de ser um “monstro” conservador, que representava uma tentativa de atualizar o positivismo de Hans Kelsen, quase como um herdeiro natural da Teoria Pura do Direito. Trata-se de um completo absurdo. Essa comparação demonstra que parte dos seus críticos não leu ao menos um dos referidos autores ou, como acredito, não estudou nenhum deles. AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de (Orgs.) *Teoria crítica dos sistemas: crítica, teoria social e direito*. Porto Alegre: Editora Fi, 2018, p.12. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331305806\\_Teoria\\_Critica\\_dos\\_Sistemas\\_Critica\\_teoriasocial\\_e\\_direito\\_Organizadores](https://www.researchgate.net/publication/331305806_Teoria_Critica_dos_Sistemas_Critica_teoriasocial_e_direito_Organizadores)>

estabilização – parece ignorar momentos de ruptura e a seletividade do próprio ambiente quanto aos sistemas existentes e suas reestruturações.

Ou seja, há controvérsias que desafiam a capacidade dos filtros cognitivos de absorverem tais demandas e, dessa forma, manterem o fechamento operativo do sistema. Assim, partindo de uma análise evolucionista dos sistemas, verifica-se que o ambiente é influenciado, mas também seleta as estruturas que lhe convém.

De toda forma, e considerado o nível de detalhamento da Constituição de 1988, em especial no que diz respeito ao funcionamento do Legislativo e do Executivo e a temas centrais da política ordinária (sistema eleitoral e partidário, sistema tributário, previdência social etc.), parece haver um aumento dos pontos de acoplamento entre o sistema jurídico e o sistema político no Brasil. E isso, em alguma medida, pode dificultar a aplicação da teoria, em seus moldes clássicos, à nossa realidade.

### 2.1.2 Política e Direito: a linha descritiva de uma relação dialógica

Embora existam muitos tipos de teorias dialógicas<sup>226</sup>, e sua aplicação dependa significativamente do desenho institucional adotado na relação entre os poderes, seria possível identificar ao menos três mortes de aplicação prática: i) reequilíbrio entre poderes, em busca de maior legitimidade democrática; ii) defesa de um revisão judicial mais autocontida (*weak judicial review*), em contraposição aos riscos do ativismo judicial; e iii) concretização de direitos fundamentais, especialmente relacionados aos grupos minoritários.<sup>227</sup>

A premissa básica é que não basta conhecer da dimensão formal e estática da divisão de funções entre os Poderes, sendo necessário captar a dinâmica da relação

---

<sup>226</sup>Comumente são classificadas segundo a tipologia proposta por Cristine Bateup: quanto (i) ao método judicial – subdivididas em teorias de aconselhamento judicial e em teorias focadas no aspecto procedimental; e quanto (ii) ao elemento estrutural de diálogo – subdivididas em teorias da construção coordenada, teorias dos princípios jurídicos, teorias de equilíbrio e teorias de parceria. In BATEUP, Cristine. *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. *Brooklyn Law Review*, v. 71, 2006.

<sup>227</sup>SILVA, Cecília de Almeida; MOURA, Francisco et al. *Diálogos institucionais e ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 91-92.

entre suas instituições, o que se conhece, sem sentido amplo, por “diálogos institucionais”.

Em outros termos, segundo a abordagem das *Teorias dos Diálogos Institucionais*, decisões públicas devem ser tomadas em conjunto pelas instituições, por meio do exercício de um diálogo deliberativo interinstitucional, cooperativo, equilibrado conforme a capacidade institucional de cada uma delas, à luz dos princípios da separação e divisão dos poderes.<sup>228</sup>

Embora a ideia abarque as diversas instituições que participam da esfera pública<sup>229</sup>, o foco de análise costuma privilegiar a interação entre as Cortes Constitucionais e os Parlamentos, especialmente a partir das discussões sobre a legitimidade democrática da jurisdição constitucional (seara na qual o Executivo e a sociedade civil não despontam com a mesma força para deter a última palavra no processo de interpretação constitucional).

Como visto, a existência de um rol de direitos constitucionalizados (e, no Brasil, esse catálogo é amplíssimo), associado ao fortalecimento do *judicial review*, levaram à ampliação da judicialização da política, o que teria estimulado a expansão da atuação do Poder Judiciário em contraposição a uma certa retração das instâncias representativas do Estado.

Atento a essa leitura, Louis Fisher, pelo turno dos diálogos constitucionais, parte de um viés mais descritivo, baseado na experiência norte-americana, para i) diagnosticar tal dimensão política da interação entre o Judiciário (centrado na Suprema Corte) e demais esferas de poder e opinião pública, e ii) analisar o caráter dialógico dessa relação.<sup>230</sup>

Nota-se sua preocupação com a dimensão política da jurisdição constitucional. Seu ponto central é expor que o direito constitucional não é o resultado da "palavra

---

<sup>228</sup> Luc Tremblay apresenta uma visão cética no tocante às capacidades descritiva e prescritiva das teorias dos diálogos institucionais. Segundo ele, não haveria propriamente um “diálogo” entre os poderes, mas a adoção de posições unilaterais que teriam, do ponto de vista prático, diminuta influência em relação à decisão final de cada instituição envolvida no “diálogo”. (TREMBLAY, Luc. *The legitimacy of judicial review: the limits of dialogue between courts and legislatures in International Constitutional Law Journal* vol. 3, n 4, 2005).

<sup>229</sup> Segundo Habermas, seria o espaço que reúne “[...] *movimentos sociais, organizações e associações, os quais captam ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política*” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (tomo II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b, p. 99)

<sup>230</sup> FISHER, Louis. *Constitutional dialogues: interpretation as political process*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

final" da Suprema Corte, exclusivamente, mas sim o produto da convergência interpretativa de diferentes atores, ou seja, do diálogo entre as três esferas do governo - Executivo, Legislativo e Judiciário – e a opinião pública.<sup>231</sup> Em breve síntese, a ideia básica é que o direito constitucional não é monopólio do Judiciário:

*Constitutional Law is a process that operates both inside and outside the judicial arena, challenging the judgement and conscience of all three political branches at the national level, the state governments and the public at large.*<sup>232</sup>

O autor adverte que o tema em si não é novo: Alexander Bickel já sugeria, em 1962, que tribunais se encontram envolvidos em um "colóquio contínuo" com as instituições políticas e a sociedade em geral. Estudos mais recentes também enfatizam as contribuições de instituições distintas dos tribunais. Porém, a maioria dos principais livros didáticos sobre a matéria continuam difundindo a ideia de supremacia judicial, desconsiderando que a Constituição não é um documento, mas uma instituição. De igual forma, desconsideram que a Suprema Corte é também política em suas práticas institucionais.

Desta feita, não deve haver primazia absoluta da interpretação realizada pela Suprema Corte, cuja manifestação ocorre somente por um momento, para, após, sujeitar-se a um processo de interação com o Congresso, Presidência, agências executivas, associações profissionais, periódicos jurídicos e com o público em geral, dando azo ao chamado diálogo constitucional. A interação pode levar até mesmo a constrangimentos capazes de operar sobre o Judiciário para limitar seus avanços indesejados e forçar a abertura ao diálogo. Assim elucida Rodrigo Brandão:

*[...] deve-se reconhecer que a experiência brasileira, no essencial, confirma as credenciais consequencialistas e epistêmicas da teoria dos diálogos constitucionais. Com efeito, a possibilidade de aprovação de emendas constitucionais permitiu que fossem superadas decisões do STF que, embora fundadas em elementos técnicos e textuais, produziam efeitos práticos muito ruins. Já o STF contribuiu bastante para a solução de problemas constitucionais nos quais o Congresso Nacional simplesmente não conseguia cumprir o seu dever constitucional de legislar, ou em que a norma editada não lograva*

---

<sup>231</sup> Para Peter Häberle, a interpretação constitucional envolveria “[...] todas as potências públicas, grupos sociais e cidadãos envolvidos ou que, de forma direta ou indireta, influenciem, no labor interpretativo dos agentes formalmente legitimados para produzir a norma em abstrato e em concreto.” (HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista a procedimental da Constituição*. (Trad.). Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 12)

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 8.

*transcender a influência de grupos de interesses especialmente articulados em sede parlamentar.*<sup>233</sup>

E isso é um retrato fidedigno da natureza política dessa relação. Assim sendo, a perspectiva dos diálogos acaba sinalizando contradições próprias à teoria dos sistemas – ou, ao menos, marca seu distanciamento metodológico.

Por outro lado, ainda que se trate de proposta descritiva, a não hierarquização normativa de meios de interação pode trazer riscos ao Estado do Direito, ameaçando a própria factibilidade de um colóquio contínuo como modelo explicativo das relações institucionais.

Também é relevante refletir sobre o impacto das excessivas competências do STF – as constitucionalmente definidas e as “autorreconhecidas” – no desempenho dos diálogos constitucionais no Brasil. O Tribunal, ao exercer o papel de juiz criminal de inúmeros agentes políticos e imiscuir-se no varejo político do país, assume feição institucional diversa da Suprema Corte dos EUA.

Com isso, talvez apresente potenciais dialógicos igualmente distintos, “empurrando” o STF para o desempenho de um papel de *policy maker* “bruto” (sendo que cabe ao processo político operacionalizar o acesso dos grupos de interesse à deliberação pública).<sup>234</sup> Nesse caso, a lógica do diálogo poderia ceder à competição entre os atores institucionais.

Ou seja: uma premissa idealizada acerca dos diálogos constitucionais pode recair no mesmo vício das fórmulas de legitimação *ex ante* adotadas pelas teses da supremacia judicial: ao enaltecer, ao menos na definição de Fisher, o aspecto deliberativo dos diálogos, corre-se o risco de desconsiderar assimetrias de poder e a

---

<sup>233</sup> BRANDÃO, Rodrigo. Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p.299.

<sup>234</sup> Além disso, a crise de representatividade, que se traduz em descrédito para os Poderes Legislativo e Executivo, reforça o deslocamento da autoridade decisional para o Judiciário. Porém, especialmente em matéria de jurisdição constitucional, a decisão sobre questões morais e políticas controvertidas, nas quais inexistente consenso na sociedade, acaba limitada a uns poucos juizes, que não foram eleitos e, portanto, não contam com o supedâneo da legitimidade democrática.

natureza eminentemente reativa e antideliberativa de determinados meios de interação.<sup>235 236</sup>

De fato, muitas das posturas de interação colocadas pelo autor são praticadas com o escopo estratégico de ocupação de espaços de poder, sem o propósito deliberativo. O “colóquio” permanece restrito ao plano formal, não ganhando materialidade. Neste sentido, a tese dos diálogos, como um modelo explicativo do comportamento das instituições, não poderia prescindir de observar o conflito e a assimetria das relações entre elas, por meio de abordagem sensível ao contexto social e histórico.

A rigor, no Brasil, o diálogo material entre Legislativo e Judiciário sofre alguns revezes. O ativismo judicial – dos tribunais superiores, sobretudo – não vem estimulando a contribuição e a atuação do Legislativo, na cooperação da interpretação do sentido das normas constitucionais. Em muitos casos, os tribunais vêm suprindo a atuação legislativa, sem que haja efetivo diálogo, mas mero acatamento da decisão judicial.

Aliás, os próprios meios de interação apresentados – *lobby*, inclusive – infirmam idealização da premissa deliberativa de diálogos em sentido cooperativo (como

---

<sup>235</sup>Nesse sentido, vale conferir o alerta do Min. Teori Zavascki em seu voto na ADI 4650, que tratava do financiamento privado de campanha. O pedido formulado pelo Conselho Federal da OAB demandava a realização de um “diálogo interinstitucional” – STF e o Congresso Nacional, mas Teori assentou seu ceticismo quanto ao ponto: *Propõe a demandante, para superar essa desigualdade, o estabelecimento de um “diálogo interinstitucional entre o STF e o Congresso Nacional, em que o STF pronunciaria a inconstitucionalidade do critério, bem como da ausência de limites para uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha, mas não retiraria imediatamente do mundo jurídico as normas em questão (...). Haveria o retardamento da eficácia invalidatória da Corte por 24 meses, e o Congresso Nacional (...) seria exortado a estabelecer, no prazo de 18 meses, um novo limite para doações (...) além de instituir limite, também uniforme, para uso de recursos próprios em campanhas pelos candidatos”, e, “caso o Congresso Nacional não disciplinasse a questão no referido prazo, caberia ao TSE fazê-lo provisoriamente, até o advento da nova legislação de regência” (p. 10). Cumpre desde logo registrar que o “diálogo interinstitucional” proposto constituiria, na verdade, apenas um monólogo unidirecional: o STF “exortaria” o Congresso a legislar em determinado sentido, num certo prazo, sob pena de, não o fazendo, ficar essa incumbência transferida ao Tribunal Superior Eleitoral. É, como se percebe, uma proposta inovadora, estranha e, no meu entender, incompatível com os modelos constitucionais de solução de omissão ou insuficiência da atividade legislativa, especialmente no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade.* Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>>

<sup>236</sup> Segundo Adrian Vermeule, um equívoco distinto, porém correlato [...] *is to take a cynical or pessimistic view of some institution and a unjustifiably rosy view of others. [...] The danger here is the nirvana fallacy: a pseudo-institucional analysis that compares a worst-case picture of one institution to a Best-case picture of the other. [...] Although this is by far the most common species of asymmetrical institutionalism, it is also possible to juxtapose a rosy picture of legislative capacities to a judiced view of courts.* In VERMEULE, Adrian. *Judging Under Uncertainty: an institutional theory of legal interpretation.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006, p.17.

exposto no início do texto – em “colóquio contínuo”), destacando-se, em muitas situações concretas, um viés conflitivo entre os poderes (e a experiência institucional brasileira dos últimos anos demonstra exatamente esse tipo de conflito).

Um caminho possível para expandir a compreensão do fenômeno poderia ser trilhado, de forma complementar, à luz dos “diálogos com a cidadania”<sup>237</sup>, como sugere Daniel Capecchi, segundo a potencialidade institucional que as instâncias decisórias podem ter de ouvir a interpretação constitucional empreendida por entidades da sociedade civil:

*[...] existe uma forma específica de interação entre as instituições públicas e a sociedade civil, identificada com as associações civis e os movimentos sociais, voltada a produzir sentidos para a Constituição, cuja existência ainda exige maior elaboração teórica. Tal fenômeno pode ser identificado pela alcunha de “diálogos com a cidadania”, possuindo tanto uma dimensão empírica, por meio daquilo que a literatura especializada chama de “participação institucionalizada” no Estado brasileiro, quanto uma dimensão normativa, fundada nos ideais deliberativos e participativos de democracia, os quais têm base jurídico-constitucional na Carta de 1988.*<sup>238</sup>

Portanto, reforça-se a ideia de que o estudo jurídico, principalmente de direito constitucional, não pode restar circunscrito ao plano normativo (de natureza manifestamente teórica e, portanto, estática), devendo buscar instrumentos capazes de aferir, empiricamente, o dinamismo das interações entre as instituições, incluindo suas respectivas relações políticas. Ou, como sugere Campilongo:

*O direito constitucional, por si só, é reconhecidamente incapaz de esgotar a explicação das realidades políticas. Concentra-se nas estruturas, nas normas, nos aspectos mais estáveis dos fenômenos que analisa, mas a vida real e a operacionalidade prática dos sistemas políticos extravasam o figurino formal.*<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> Enquanto os diálogos constitucionais estão preocupados com a capacidade das instituições de dialogarem entre si para definir os sentidos da Constituição – tendo a sociedade civil como um agente complementar, responsável por alimentar o debate com seus inputs. A preocupação central dos diálogos com a cidadania, por sua vez, é a capacidade que as instituições têm de dialogar com as entidades da sociedade civil, por meio de arenas participativas de interface socioestatal. [...] Do ponto de vista empírico, da mesma maneira que foi feito com relação aos diálogos constitucionais, torna-se necessário avaliar as diferentes maneiras pelas quais os espaços estatais de participação popular produzem diálogos entre a sociedade civil e as instituições públicas no intuito – consciente ou não – de produzir sentidos constitucionais. In NUNES, Daniel Capecchi. Notas sobre os diálogos com a cidadania: a relação entre instituições políticas e sociedade civil como vetor para a interpretação da constituição. Revista da Faculdade de Direito da UERJ. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/26904/19267>.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 240.

<sup>239</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes; FARIA, José Eduardo. Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal. 1987. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987, p.18.

Além disso, a interdisciplinaridade não deve ser discutida apenas segundo uma visão juriscêntrica<sup>240</sup>, a qual os autores acabam afeitos em suas análises. É notório que nos demais poderes há maior fluxo de interações entre parlamentares, tomadores de decisão, gestores e outros agentes, distanciados de questões unicamente jurídicas. De certa forma, talvez por isso a interação entre direito e política no Legislativo (e até no Executivo) seja ainda mais evidente – e mereça mais atenção, segundo o diagnóstico de André Cyrino:

*Em verdade, aspectos relacionados ao funcionamento legislativo – a despeito de explicarem a realidade da democracia brasileira – foram deixados de lado em larga medida pela literatura especializada. Afinal, ao Direito, por tradição, nunca coube um papel de análise do processo político decisório. Este sempre foi tido como pertencente a um espaço infenso à incidência de princípios e regras capazes de impor o código próprio da ciência jurídica que categoriza atos e fatos como lícitos e ilícitos. Ao processo político cultivou-se a indiferença. Essa percepção, no entanto, se a democracia deve ser levada a sério, merece novas considerações.<sup>241</sup>*

Em suma, da análise conjunta das duas perspectivas, talvez se possa identificar que ambas as teorias, isoladamente tomadas, são insuficientes para dar conta do fenômeno em comento. A relação entre direito e política poderia encontrar um caminho mais regular no meio termo das concepções apresentadas, no temperamento de suas características prescritiva e descritiva. Tal como se deu na superação do positivismo e da teoria crítica do direito: nem a desconexão em relação ao fato social, nem a desimportância da objetividade.

Ou seja, é preciso abandonar as idealizações e explorar as potencialidades das duas vertentes, pois o tempo das negações absolutas passou. Por óbvio, a identificação dessa mediana no caso concreto é tarefa tormentosa; ainda assim, conservar esse norte analítico já parece representar um bom ponto de partida.

---

<sup>240</sup> Em sentido diverso, defendendo a “dignidade da legislação”, Jeremy Waldron: *Una buena teoría puede partir de presupuestos idealistas sobre las motivaciones de la gente, pero si lo hace debe ser consciente de que en el mundo real, incluso después de la deliberación, la gente seguirá discrepando de buena fe sobre el bien común y sobre cuestiones de políticas concretas, de principios, de justicia y corrección, cuestiones sobre las que esperamos que un Parlamento delibere* (WALDRON, Jeremy. Derecho y desacuerdos. Traductor/a Martí, José Luis; Quiroga, Águeda. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005, p.113).

<sup>241</sup> CYRINO, André Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte n. 113. 2016, p.57. Disponível em: <[https://www.academia.edu/30979904/Como\\_se\\_fazem\\_as\\_leis\\_Democracia\\_grupos\\_de\\_interesse\\_e\\_controle\\_de\\_constitucionalidade](https://www.academia.edu/30979904/Como_se_fazem_as_leis_Democracia_grupos_de_interesse_e_controle_de_constitucionalidade)>

O modelo puramente cético, encampado por movimentos como o do *realismo jurídico*<sup>242</sup>, da *Teoria Crítica do Direito (critical legal studies)*<sup>243</sup> e de parte relevante das ciências sociais, infirma a objetividade do direito e a existência de soluções prontas no ordenamento jurídicos. Adiante, no próximo capítulo, será possível observar que o *realismo jurídico*, em suas origens, foi importante para a superação do formalismo jurídico.

Mas também é possível reiterar que tais abordagens, uma vez extremadas, não oferecem, comparativamente, perspectivas melhores – máxime porque provocam uma profunda deslegitimação da função jurisdicional, o que confere perigosa liberdade (decisionismo) ao ofício judicante. Parece ser mais profícuo investir na compreensão da relação, intensa e inevitável, entre direito e política, de forma a preservar, no que é essencial, a especificidade e a integridade do sistema jurídico. Ou, como sugere Herman Heller:

*Enquanto se contraponha, sem espécie alguma de mediação dialética entre ambos, o direito ao poder de vontade do Estado, não se poderá compreender de modo cabal nem o específico do direito nem o característico do Estado e, por conseguinte, tampouco a relação que existe entre um e outro. [...] Sem o caráter de criador de poder que o direito acarreta não existe nem validade jurídica normativa nem poder estatal; mas sem o caráter de criador de direito que tem o poder do Estado não existe positividade jurídica nem Estado. A relação entre este e o Estado não consiste nem em uma unidade indiferenciada nem em uma irreduzível oposição. Pelo contrário, essa relação deve ser considerada como uma relação dialética, isto é, "como relação das esferas separadas e admissão de cada polo no seu oposto."<sup>244</sup>*

Até porque, sem embargo das influência política, parece razoável supor que o direito tende a conservar alguma parcela de autonomia – ainda que não possa oferecer soluções pré-prontas, seu sistema limita as possibilidades legítimas de solução. Porém, parece certo que reconhecer a relação aqui analisada não diminui

---

<sup>242</sup> Para o realismo jurídico, o direito é fato social e, assim sendo, não é suficientemente apreendido por um ordenamento pré-definido em bases ideais, metafísicas. Com efeito, seria forçoso admitir que as normas desempenhem papel bastante mais reduzido do que se imagina, já que o fato social do direito é principalmente a decisão judicial. Assim, em muitas circunstâncias, o conhecimento das regras jurídicas serve pouco à formulação das decisões judiciais, já que elas são influenciadas significativamente pelas preferências pessoais e estado de ânimo dos julgadores. Daí porque é o direito aplicado o objeto de interesse do movimento em análise.

<sup>243</sup> Trata-se de movimento jurídico que preconiza o direito como instrumento de manutenção do *status quo* social, privilegiando as elites e submetendo os grupos historicamente marginalizados.

<sup>244</sup> HELLER, Hermann. *Teoria do Estado* Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p.231

epistemologicamente a disciplina jurídica; ao contrário, permite que se relacione de maneira mais franca com a Ciência Política.<sup>245</sup>

E também é preciso reconhecer as limitações no uso da perspectiva interdisciplinar no campo jurídico, tendo em conta a pretensão de autonomia dos saberes articulados na pesquisa. Marcelo Neves exemplifica, advertindo que os movimentos do *law and economics* e do *critical legal studies* não devem ser superestimados a ponto de pretender-se a colonização econômica e política, respectivamente, sobre o campo do direito.<sup>246</sup> E conclui o autor:

*Em suma, a interdisciplinaridade permite que a linguagem de um campo de saber seja traduzida e, portanto, compreendida em outro campo de saber, tornando-a praticamente relevante neste campo. Em todo caso, cabe considerar que as fronteiras dos diversos domínios do saber devem estar definidas. Não há interdisciplinaridade sem autonomia disciplinar, mas sim a miscelânea resultante de um ecletismo estéril. De certa maneira, pode-se dizer, usando a linguagem da teoria dos sistemas que a interdisciplinaridade constitui uma forma específica de acoplamento estrutural entre duas disciplinas, havendo várias interdisciplinaridades, conforme os campos do saber que se relacionam, como, por exemplo do dogmática jurídica e análise econômica do direito ou dogmática jurídica e sociologia jurídica. Ela implica uma influência concentrada entre as esferas do saber e, ao mesmo tempo uma forte seletividade de face das influências, excluindo umas e viabilizando outras. Mas, como forma de acoplamento estrutural, a interdisciplinaridade facilita interpenetrações sem atingir a autonomia operacional dos respectivos campos do saber, antes as fortificando.<sup>247</sup>*

Com efeito, a interdisciplinaridade não só é desejável como é inevitável frente à complexidade e aos desafios da contemporaneidade. Por isso deve ser promovida com as cautelas devidas e sem arrebatamentos. Em suma, reitera-se que alguma dose de ceticismo ainda é importante.

---

<sup>245</sup> BARROSO, Luís Roberto. O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Editora Forum, 2013.

<sup>246</sup> Especificamente no tocante à relação entre política e direito, Marcelo Neves aponta: [...] há uma forte tradição de considerar o direito um epifenômeno do poder ou ideologia política, pleiteando uma "political jurisprudence". Sintomas dessa tradição manifestaram-se, por último, no movimento "critical legal studies". Não se trata nesse caso de intermediar a lógica do poder e a lógica do direito, em busca de uma prática jurídica politicamente satisfatória, mas sim de "imperialismo político" ou colonização política do direito. (NEVES, Marcelo. Pesquisa Interdisciplinar no Brasil: O Paradoxo da Interdisciplinaridade. In Crítica à dogmática dos bancos acadêmicos à prática dos Tribunais. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005, p. 209).

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 212.

No tocante ao *lobby*, se o senso comum desacredita a atividade, não pode o senso comum teórico dos juristas alimentar essa percepção, sustentando uma rígida separação entre direito e política e oferecendo alternativas meramente formais aos problemas decorrentes do *lobbying*, pois [...] *toda teoria que prescindida da alternativa direito ou poder, norma ou vontade, objetividade ou subjetividade, desconhece a construção dialética da realidade estatal e é, por isso, falsa já no seu ponto de partida.*<sup>248</sup> Daí a validade e pertinência da recomendação de Maria Pauta Dallari Bucci no que toca ao estudo das instituições do Estado:

*Observar criticamente práticas de contato entre o poder e o direito, analisá-las, produzir a sua condensação em esquemas teóricos e representação cognitiva, traduzi-la em modelos jurídicos, em que as normas e instituições são as peças básicas [...]*<sup>249</sup>

## 2.2 Uma certa ideia de *public choice* para uma visão desapassionada da política: contributos e distorções.

*The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually slaves to some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back.*<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> HELLER, Hermann. Teoria do Estado Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p.325.

<sup>249</sup>BUCCI, Maria Pauta Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. *In* Teoria do Estado: sentidos contemporâneos. Alberto Amaral Júnior. Organizado por Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gasparido. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.71.

<sup>250</sup> As ideias dos economistas e filósofos políticos, tanto quando estão corretas, assim como quando estão erradas, são mais poderosas do que geralmente se compreende. De fato, o mundo é governado por pouco mais que isso. Homens pragmáticos, que acreditam estar completamente isentos de qualquer influência intelectual, geralmente são escravos de algum economista já falecido. Loucos, em posição de autoridades, que ouvem vozes, estão destilando sua loucura a partir de algum acadêmico que escreveu algumas décadas atrás [livre tradução]. KEYNES, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan, 1936.

O objetivo deste item é apresentar a perspectiva da *public choice* para a compreensão da dimensão política da interação entre representantes de interesses e agentes políticos. A ideia é que teoria possa contribuir para a construção de uma visão mais realista acerca desses contatos, capaz de melhor orientar a escolha do modelo regulatório do *lobby*.

Por outro lado, os itens anteriores principiaram uma questão de ordem metodológica: dado que o *lobby* tem natureza política, e que as discussões sobre sua regulamentação possuem teor jurídico, como a *public choice* – teoria de imbricação da economia com a ciência política – seria capaz de servir de instrumental teórico ao sistema jurídico? E mais: em que medida deveria fazê-lo, considerando os riscos da interdisciplinaridade já expostos?

Essas são as indagações sobre as quais se pretende tratar em caráter generalista. Antes, porém, é preciso conhecer brevemente as circunstâncias de surgimento da teoria selecionada, cuja origem mais remota alude ao legado teórico do realismo jurídico norte-americano, que contribuiu para a conformação das bases da *Teoria Crítica do Direito*, de um turno, e da *Análise Econômica do Direito*, de outro. Dialogando com essa vertente (em contraposição à *Teoria da Escolha Racional*), surge a *public choice*, aplicada à seara política.<sup>251</sup>

A sucinta digressão histórica remonta ao período do *New Deal*, no governo Franklin Roosevelt, que tornou imperiosa a renovação do pensamento jurídico à época (centrado na moralidade como fator de coesão epistemológica e orientação à consecução do “interesse público”), tendo em vista os esforços de reconstrução da economia por meio de um Estado marcadamente intervencionista.<sup>252</sup> A respeito, vale destacar:

*Rather than transforming traditional legal discourse, the Realism critique allowed the profession to survive the New Deal without reconstructing its basic conceptual equipment. Rather than encouraging lawyers to confront the distinctive challenges posed by*

---

<sup>251</sup> Ela [escolha pública] constitui uma abordagem de Direito e Economia que foca predominantemente na criação e implementação da lei pelo processo político – a demanda por lei e a oferta da lei, se você quiser chamar assim – em oposição à natureza mais focada no judiciário e orientada para a *Common Law* do direito e economia de Chicago. In MERCURO, N.; MEDEMA, S. G. *Economics and the law: from Posner to postmodernism and beyond*. 2nd. ed. Princeton: Princeton University Press, 2006. p. 156.

<sup>252</sup>A virada epistemológica da teoria social do século XX se dá com a mudança de seu eixo de análise: da deontologia a uma concepção mais pragmática.

*the rise of an activist state, Realists permitted the profession to evade them in good conscience.*<sup>253</sup>

Ou seja, o advento de uma legislação reformista, como aparato de enfrentamento aos renitentes efeitos da crise de 1929, trouxe a necessidade de reformular a dogmática jurídica norte-americana. Com efeito, o idealismo normativista, a lógica dos precedentes e o apego aos princípios do liberalismo econômico foram impactados pela conjuntura fática: era preciso superar problemas concretos.<sup>254</sup>

Assim, percebeu-se a insuficiência do sistema jurídico autorreferente para dar cabo das questões surgidas com o ativismo estatal, máxime em relação às normas de conteúdo regulatório, havidas em profusão desde então, quando surgem para tentar corrigir as falhas de mercado expostas pela crise aguda. Viu-se que o discurso jurídico tradicional já não era apropriado à interpretação de uma legislação reguladora, repleta de normas de conteúdo técnico e aplicada por agências executivas, sobretudo.

Nesse contexto, foi preciso repensar a forma de atuação do operador do direito – até então, plenamente adaptado ao *common law*. As constantes referências normativas às categorias extrajurídicas, por exemplo, serviram ao fim de restabelecer a abertura daquele sistema jurídico ao empirismo e experimentalismo, bem como impuseram o desafio da interdisciplinaridade, segundo uma perspectiva vivamente orientada pela eficácia.

É nesse sentido que o realismo jurídico norte-americano assume uma postura cética quanto à existência e aplicabilidade dos princípios gerais do direito, percebidos como instrumento de retórica: a primazia do caso concreto se traduziria na formulação de soluções jurídicas sensíveis aos litígios postos (“conscientes”), em contraposição

---

<sup>253</sup> Em vez de transformar o discurso jurídico tradicional, o realismo crítico permitiu que o ofício sobrevivesse ao New Deal sem reconstruir seu equipamento conceitual básico. Em vez de incentivar os advogados a enfrentarem os distintos desafios apresentados pelo surgimento de um Estado ativista, os Realistas permitiram que a advocacia escapasse conscientemente desse embate [tradução nossa]. ACKERMAN, Bruce. *Reconstructing American law*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, p. 4-5.

<sup>254</sup> Um exemplo dessa conflituosidade entre o pensamento jurídico estabelecido e a postura intervencionista do governo Roosevelt foi o evento conhecido como *Black Monday* (27 de maio de 1935): com a derrubada do NIRA (*National Industrial Recovery Act*) + *Agricultural Adjustment Act* (norma que aliviava dívidas de produtores rurais), Roosevelt lembrou aos juízes da Suprema Corte que eles não eram o único braço do governo com capacidade para governar. Nota-se, nesse ponto, que a Corte vinha estabelecendo uma jurisprudência conservadora que se colocava em conflito com as iniciativas reformistas do Presidente, amplamente apoiado pela população e disposto a aprovar as medidas do *New Deal*.

a um certo despreço pelo recurso aos conceitos abstratos. Mas vale ressaltar: isso não se fez em abandono aos métodos e linguagens do modelo tradicional.

Assim é que a economia passa a fornecer relevante contributo ao direito. Conforme assinala Bruce Ackerman, *[r]ather than a hostile assault, "law and economics" permits a vast enrichment of the conversational resources available to lawyers trying to make sense of the legal foundations of an activist state*<sup>255</sup>.

Outrossim, é nessa mesma toada que se pôde estabelecer o liame do realismo jurídico com alguns dos mais importantes movimentos teóricos vindouros na experiência norte-americana: pragmatismo, *law and economics* e *critical legal studies*.

Em contrapartida, Ackerman aponta o risco comum ao diálogo entre sistemas: a incorporação embevecida e acrítica de categorias, métodos e análises que não lhes são próprias. No caso do movimento do *law and economics*, isso se refletiu em uma espécie de ativismo voltado à maximização da eficiência e, via de regra, descolado da realização de valores caros à uma teoria de justiça.

Portanto, parece razoável defender a reconstrução ponderada dos conceitos jurídicos à luz da economia, mas não somente e não como finalidade, cabendo alguma contribuição axiológica nesse processo construtivista. A respeito:

*I have no doubt, moreover, that liberal activists have much to learn from a serious dialogue with their critics. After all, if we are to redeem the promise of the New Deal, American lawyers can blind themselves to neither the libertarian nor the communitarian visions of our dissenting legal brethren. The challenge instead is to grasp both of our critics' halftruths at the same time, and build the legal foundations of a world where the affirmation of individual freedom does not conceal the pervasive reality of social injustice, where the affirmation of communal responsibility enriches the significance of personal liberty.*<sup>256</sup>

A recomendação faz pensar que o pensamento jurídico brasileiro, e salvo raras exceções, ainda parece transitar entre a remansosa tradição positivista, apegada ao dogmatismo normativista e um pós-positivismo cambaleante, que se

---

<sup>255</sup> Ao invés de um ataque hostil, a análise econômica do direito permite um vasto enriquecimento dos recursos conversacionais disponíveis para advogados que buscam compreender as bases legais de um Estado ativista [livre tradução]. ACKERMAN, Bruce. "Foreword: Law in an Activist State". Faculty Scholarship Series. Paper 151. 1983, p. 1098.

<sup>256</sup>*Ibidem*, p.1127.

acostuma à interdisciplinaridade e eventualmente peca pelo exagero.<sup>257</sup> Essa é uma armadilha que a *Teoria da Escolha Pública* deve procurar superar em sua proposta de oferecer uma perspectiva teórica realista.

De partida, a teoria (a bem da verdade, são algumas teorias reunidas sob o “guarda-chuva conceitual” conhecido por *public choice*)<sup>258</sup> se revela como interessante ferramenta analítica do comportamento individual frente ao processo político, a partir de uma abordagem cuja pretensão é explicar a política segundo uma ótica realista:

*Trata-se de importante corrente de pensamento do movimento de análise econômica do direito e das instituições públicas nos Estados Unidos que ficou conhecida como Escola de Virgínia. O pensamento surgido na Universidade de Virgínia, cujo grande marco teórico é a obra de James Buchanan – que procurou destacar as interdependências existentes entre a economia, a política e o direito –, fornece modelos descritivos realistas da política e do direito.*<sup>259</sup>

Daí o revelador e bem-humorado título de uma das obras de James Buchanan - "*Politics without romance*"<sup>260</sup> - ao qual se faz alusão no título do presente item do trabalho.

Com efeito, desde o início do século XX, em seus estudos pioneiros sobre os grupos de pressão, Arthur Bentley já chamava atenção para o fato de que não era mais possível seguir estudando o processo governamental debruçado apenas nos métodos puramente jurídicos ou institucionais dos quais os publicistas se valiam até então. Fazia-se necessário observar de modo realístico a atividade política e as

<sup>257</sup> O que o professor Daniel Sarmento argutamente identifica como “oba-oba constitucional”, no âmbito da interpretação constitucional: *Esta ‘euforia’ com os princípios abriu um espaço muito maior para o decisionismo judicial. Um decisionismo travestido sob as vestes do politicamente correto, orgulhoso com os seus jargões grandiloquentes e com a sua retórica inflamada, mas sempre um decisionismo. Os princípios constitucionais, neste quadro, converteram-se em verdadeiras ‘varinhas de condão’: com eles, o julgador de plantão consegue fazer quase tudo o que quiser.* SARMENTO, Daniel. Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Lúmen Juris, 2006, p. 200.

<sup>258</sup> Dentre os inúmeros autores que se dedicaram ao desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública, vale destacar James Buchanan e Gordon Tullock, autores de “Calculus of consent” (1962). Já em “Government failure – a primer in public choice”, Tullock, Arthur Seldon e Gordon L. Brady, oferecem um voo panorâmico sobre a teoria.

<sup>259</sup> CYRINO, André Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte n. 113. 2016, p.60-61. Disponível em: <[https://www.academia.edu/30979904/Como\\_se\\_fazem\\_as\\_leis\\_Democracia\\_grupos\\_de\\_interesse\\_e\\_controle\\_de\\_constitucionalidade](https://www.academia.edu/30979904/Como_se_fazem_as_leis_Democracia_grupos_de_interesse_e_controle_de_constitucionalidade)>

<sup>260</sup> BUCHANAN, James M. Public Choice: Politics Without Romance. Publicação original: Policy, the quarterly review of The Centre for Independent Studies, 2003. Disponível em: <<http://www.cis.org.au/publications/policy-magazine/article/2379-feature-public-choice-politics-without-romance>>

pressões exercidas pelos grupos de interesse sobre os três poderes, assim como sobre os partidos políticos e eleitorado.<sup>261</sup>

Em sua expectativa original, a *public choice* passou a oferecer instrumentos econômicos para a análise da corrupção dentro do setor público (inclusive em meio à atuação dos grupos de interesse) segundo uma concepção marcadamente pessimista:

*A principal escola de análise econômica dedicada ao estudo do setor público, a public choice, entende a corrupção como o resultado da busca, pelos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado (rent-seeking) (JAIN, 2001). A busca de benefícios como a proteção, títulos, licenças ou outros direitos faria com que agentes ou grupos promovessem a corrupção como uma forma complementar – ou substituta – a outras estratégias de rent-seeking, como o lobby, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse (TULLOCK, 1987).<sup>262</sup>*

Retomando a ideia geral da teoria, exposta na introdução deste capítulo: preconiza-se que as pessoas agem por diversos motivos, mas não há razão para supor que o comportamento delas difira entre as escolhas que fazem no mercado e suas opções quando participam da vida política. Se no campo econômico há a figura do *homo economicus* – aquele que procura maximizar seus próprios interesses – da mesma forma se passaria no âmbito político, segundo a lógica da racionalidade autointeressada. Em precisa síntese, Daniel Faber e Philip Frickey explicam:

*Realistically, we must also consider the possibility that a statute represents private rather than public interests, because of the undue influence of special interest groups. Alternatively, a statute may fail to represent any identifiable "public" interest because the public itself is too fragmented to generate any coherent public policy. These questions have been the focus of a body of work by economists and political scientists often labeled as public choice.<sup>263</sup>*

---

<sup>261</sup> BENTLEY, Arthur Fisher. *The process of government: a study of social pressures* (1908). The Belknap Press. Cambridge Mass. 1967.

<sup>262</sup> VIEIRA, James Batista. "O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira", In *Prevenção e combate à corrupção no Brasil. Sexto concurso de monografias da CGU. Trabalhos Premiados*, Brasília: ESAF, 2011, p. 126. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/educacao-cidada/concurso-demonografias/copy5\\_of\\_1o-concurso-de-monografias/resultado-compilado.pdf/view](http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/educacao-cidada/concurso-demonografias/copy5_of_1o-concurso-de-monografias/resultado-compilado.pdf/view)>.

<sup>263</sup> Realisticamente, também devemos considerar a possibilidade de que uma lei represente interesses privados em vez de interesses públicos, devido à influência indevida de grupos de interesses especiais. Alternativamente, uma lei pode deixar de representar qualquer interesse "público" identificável porque o próprio público está consideravelmente fragmentado para gerar qualquer política pública coerente.

Mas a proposta de uma leitura crítica não significa desconstrutivismo puro: à desconstrução dogmática, propugna-se soluções que guardem relação de contextualidade fática, de aderência ao mundo real. Ou seja, trata-se de teoria que procura conciliar as perspectivas descritiva e prescritiva.

Uma segunda geração de autores da *public choice* passou, então, a testar o modelo teórico original, assim como formulou críticas a algumas de suas disfuncionalidades.

Maxwell Stearns e Todd Zywicki<sup>264</sup>, por exemplo, apresentam um apanhado conceitual da teoria da escolha pública, por meio de alguns *axiomas de análise econômica*. Os autores marcam as distinções entre o referencial analítico fornecido pela *public choice*, de um lado, e pela *law and economics*, de outro. Após, indicam uma visão sóbria em relação aos propósitos da *public choice*: seu modelo teórico seria deliberadamente reducionista; ao capturar as características essenciais do fenômeno, acaba por excluir outros de seus aspectos.

E isso seria proposital, na medida em que garantiria operacionalidade ao modelo. Do contrário, seria inviável submetê-lo à teste e, *pari passu*, exigir que fosse capaz de dar conta de toda complexidade fática.

Revela-se interessante o ponto em que os autores expõem como as instituições afetam a tomada de decisões. O *insight* é um convite à reflexão sobre a variabilidade do comportamento de atores racionais de acordo com a estrutura institucional na qual estejam inseridos<sup>265</sup>:

*A fundamental tenet of public choice is that institutions matter. By this, economists understand that institutions internalize mechanisms that*

---

Essas questões têm sido o foco de um conjunto de trabalhos realizados por economistas e cientistas políticos frequentemente rotulados como *escolha pública* [tradução livre]. FARBER, Daniel A.; FRICKEY, Philip P. *Law and public choice. A critical introduction*. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p.01.

<sup>264</sup> STEARNS, Maxwell L.; ZYWICKI, Todd J. *Public choice concepts and applications in law*. St. Paul, Thompson Reuters, 2009.

<sup>265</sup> Como exemplo da relevância do desenho institucional, os autores examinam as diferenças no comportamento dos juízes nomeados e eleitos: os primeiros enfrentariam de forma mais aguda o descontentamento da opinião pública em caso de decisões que lhe sejam contrárias. De outra forma, juízes nomeados sofreriam menos pressão devido ao seu maior grau de independência e relativo isolamento em relação às “preferências das ruas”. Vê-se, com isso, que a configuração do arranjo institucional pode afetar o comportamento dos tomadores de decisão.

*reward or punish particular behaviors in response to the resulting institutional incentives.*<sup>266</sup>

Vale destacar que essa abordagem ponderada sinaliza o escopo de adoção de um viés descritivo-prescritivo da teoria: serviria a uma função descritiva ao franquear aos atores dos sistemas jurídico e político uma melhor compreensão acerca das disfunções, compensações e implicações do jogo político. A partir desse entendimento, esses sujeitos poderiam tomar decisões com maior probabilidade de maximizar o bem-estar social. E, ao criar arranjos institucionais para esse fim, a *Teoria da Escolha Pública* seria capaz de gerar efeitos normativos mais adequados.

Jerry Mashaw, por seu turno, dedica-se a investigar se a *public choice* oferece alguma contribuição para o aprimoramento institucional das categorias do Direito Público. Nada obstante, apresenta algumas críticas à teoria: por exemplo, o autor demonstra desconforto com a tônica do interesse próprio como instrumento analítico do comportamento dos agentes eleitos. A suposição de que indivíduos racionais buscam maximizar seu bem-estar deveria ser vista com cautela, segundo Mashaw, em razão de seu potencial antidemocrático e contrário ao “interesse público”.<sup>267</sup>

Assim, parece-lhe equivocada a premissa de que toda ação humana é orientada por interesses egoístas. É razoável constatar que idiosincrasias levam o sujeito a eleger objetivos supostamente irracionais, por não implicarem ganho patrimonial individual imediato.

Como bem alertam Faber e Frickey, as generalizações e reducionismos próprios do modelo de origem econômica são incompatíveis com a complexidade encontrada no plano empírico da política. Desta feita, não só interesses econômicos como ideologia, religião e outros vieses comportamentais – até mesmo as estruturas institucionais exercem papel importante na orientação do processo legislativo.<sup>268</sup>

Daí os dois autores sugerirem a adoção de um pragmatismo legal como instrumento através do qual as lições da teoria da escolha pública poderiam influenciar, de forma mais adequada, o Direito Público. Em outros termos, a *public*

---

<sup>266</sup> Um princípio fundamental da escolha pública é que as instituições importam. Por isso, os economistas entendem que as instituições internalizam mecanismos que recompensam ou punem comportamentos específicos em resposta aos incentivos institucionais que deles resultam [tradução nossa]. STEARNS; ZYWICKI, *op. cit.*, p.11.

<sup>267</sup> MASHAW, Jerry L. Greed, chaos, & governance. Using public choice to improve public law. New Haven: Yale University Press, 1997.

<sup>268</sup> FARBER, 1991, *passim*.

*choice* pode ser pragmaticamente útil como uma das ferramentas metodológicas à disposição da análise do Direito Público, mas não como a única, e não sempre.

Em sentido semelhante, Mashaw também alerta que, nada obstante os críticos da *public choice* (que sugerem seu abandono) e seus entusiastas (que se deixam seduzir pela coerência interna da teoria, mas se descuidam sobremaneira de sua aplicabilidade) deve-se reconhecer sua contribuição ao debate sobre a tomada de decisão coletiva: o revigoramento das discussões, a ampliação do quadro analítico e o incômodo gerado junto à perspectiva convencional, que confia de maneira otimista (e até incauta) no ideal de “espírito público”.

Parece que a *public choice* desempenha seu mais relevante papel ao expor alguns dos problemas institucionais comuns ao processo legislativo.<sup>269</sup> Com isso, modifica-se até a forma de pesquisa em relação a esses desvios da ação política.

Em relação ao objeto deste trabalho, é possível refletir sobre as mais recentes iniciativas legislativas de regulamentação do *lobby* no país à luz das considerações de Mashaw sobre a teoria dos grupos de interesse, por exemplo.<sup>270</sup> Especialmente no tocante ao PL nº 1.202/2007, a *Teoria da Escolha Pública* pode contribuir para aprimorar o tratamento legal que está sendo dado à matéria à medida que seja capaz de fornecer uma leitura mais realista da interação dos grupos de pressão no processo político.

Se, por um lado, não há dúvida de que a atividade desempenha papel relevante na democracia, por outro, é de se questionar se a proposta tem adequação ao contexto da prática política e às circunstâncias de atuação dos grupos de pressão no Brasil. Essa avaliação perpassa por algumas indagações quanto ao regramento proposto, duas delas absolutamente fundamentais:

---

<sup>269</sup> Nesse passo, por exemplo, seria possível problematizar a ocorrência de “compra de leis”, o que impõe a discussão sobre formas de enfrentamento dos efeitos dessa prática deletéria no que tange ao instituto da imunidade parlamentar e no tocante ao exercício do controle de constitucionalidade.

<sup>270</sup> “Jerry Mashaw oferece uma proposta sobre o papel da perspectiva de *public choice* para o direito público e para a jurisdição constitucional. Segundo o autor, é possível defender-se que o controle de constitucionalidade de leis seja mais intenso quando se estiver diante de sinais que apontem para a existência de algum direcionamento da deliberação por grupos de interesse. O esforço é de construção de modelos teóricos que sejam aptos a aperfeiçoar o direito público usando a *public choice* como ponto de partida. I.e., de uma perspectiva realista do processo político, em que os agentes envolvidos são maximizadores dos próprios interesses e direcionaram o processo político com esse espírito”. CYRINO, André Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte n. 113. 2016, Disponível em: <[https://www.academia.edu/30979904/Como\\_se\\_fazem\\_as\\_leis\\_Democracia\\_grupos\\_de\\_interesse\\_e\\_controle\\_de\\_constitucionalidade](https://www.academia.edu/30979904/Como_se_fazem_as_leis_Democracia_grupos_de_interesse_e_controle_de_constitucionalidade)>

(i) ele oferece instrumentos capazes de proporcionar efetiva transparência em benefício do processo legislativo – auxiliando na reversão dos espaços de corrupção existentes?

(ii) propicia condições para uma atuação mais equânime dos profissionais que representam grupos de interesse de diferentes clivagens sociais e econômicas?

Em suma, cabe a reflexão sobre a necessidade e potencial efetividade da proposição em comento tem. Estas questões gerais serão decompostas e analisadas no último capítulo.

## 2.3 Democracia em movimento: políticas públicas, lobbying e corrupção.

*Helping you out against the crowd...  
We provide persons to stand in line anywhere  
in the greater Washington DC area, and  
specialize in United States Congressional  
hearings and their respective committees as  
well as the US Supreme Court. Submit your  
details and our secure reservation form takes  
care of the rest.<sup>271</sup>*

### 2.3.1 Uma noção incipiente de política pública

Políticas públicas são programas de ação governamental, estruturados em forma de processo (no sentido de atos concatenados, no bojo do processo político). Constituem, afinal, o produto precípua da democracia deliberativa. Ou, como leciona Maria Paula Dallari Bucci:

---

<sup>271</sup> Auxiliando você contra a multidão...Fornecemos pessoas para ficarem em filas em qualquer lugar da área metropolitana de Washington DC e somos especializados em audiências do Congresso dos Estados Unidos e seus respectivos comitês, bem como na Suprema Corte dos EUA. Envie seus detalhes e nosso formulário confidencial de reserva cuidará do resto [tradução livre]. Eis o insólito anúncio de uma empresa especializada em disponibilizar pessoas para ocupar lugar em filas de acesso às comissões do Congresso norte-americano e audiências públicas da Suprema Corte. Disponível em:<<http://linestanding.com/>>

*Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial— visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.<sup>272</sup>*

Vale notar: é a ação governamental que promove a movimentação da burocracia, conjugando um feixe de competências, objetivos e recursos públicos, em desenho institucional próprio, a fim de dar respostas concretas aos problemas sociais enfrentados. E os arranjos estabelecidos por meio desse ambiente institucional estão sujeitos a um *iter* político-processual que se decompõe em diversas fases (ou ciclos): desde a formatação da agenda, passando pela formulação e implementação das ações, por seu monitoramento e, finalmente, chegando à fase de avaliação dessas políticas (e de seus *outcomes*).

Em relação aos sujeitos que participam do formulação das políticas públicas, dá-se-lhes a denominação de atores. São atores públicos todas entidades e integrantes da Administração Pública sujeitas ao regime jurídico de direito público que atuam no processo de produção de uma dada política pública. A mesma lógica se aplica aos atores privados, espalhados entre a sociedade civil e o mercado. São, por exemplo: empresas, sindicatos e associações profissionais, mídia, organizações do terceiro setor etc. Idealmente, na ação pública desses sujeitos, públicos e privados, distingue-se um traço comum: a contribuição para a coexistência de interesses plurais no sistema democrático.<sup>273</sup>

Outra distinção conceitual importante se coloca entre ambientes e arranjos institucionais. O ambiente (ou desenho) institucional diz respeito ao regramento geral que orienta o funcionamento do sistema político. São as regras do jogo macropolítico, *grosso modo*. De outro turno, os arranjos institucionais correspondem às disposições, em caráter particular, sobre a coordenação dos atores políticos na implementação de

---

<sup>272</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In* Políticas Públicas. Reflexões, sobre o Conceito Jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (org.) São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

<sup>273</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012, p.44

uma determinada política pública. Cuida-se, *tout court*, dos mecanismos que dinamizam o varejo das políticas públicas. Em síntese: o ambiente institucional oportuniza os meios de operabilidade dos arranjos envolvendo políticas públicas.

Pelo exposto, deduz-se que a compreensão do desenvolvimento a partir das instituições não pode se limitar à observação do ambiente institucional, de natureza mais estática. Parece importante dedicar profunda atenção à faceta dinâmica do fenômeno, representada pelos arranjos de políticas específicas. Sobre o ponto, Roberto Rocha C. Pires e Alexandre de Ávila Gomide tecem as seguintes considerações:

*Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas. Assim [...] o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica<sup>274</sup>*

E prosseguem os autores:

*Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão. Tais capacidades podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. [...] O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.*

Sobre a dimensão política e a atuação dos grupos mencionados cuidará o item a seguir.

---

<sup>274</sup> PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. *In* Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea. 2014, p.13 Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD\\_1940.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf)>

### 2.3.2 Os grupos em ação no processo político

*"Nada há que a vontade humana desespere de atingir pela livre ação do poder coletivo dos indivíduos."*<sup>275</sup>

Já se afirmou que o *lobby* pode ser um relevante instrumento de participação no sistema democrático. Para tanto, deve ser capaz de provisionar o processo legislativo (ou administrativo) de tomada de decisão com informações, dados e assessoramento:

*Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades específicas.*<sup>276</sup>

E para que a definição do conteúdo de uma política pública seja informada e equilibrada, mister se faz que os diferentes pontos de vista encampados por grupos de interesse possam competir em um espaço de livre circulação de ideias. Dessa competição democrática, é bastante mais provável a formação de uma decisão robustecida, apta a gerar uma política pública eficiente.<sup>277 278</sup>

---

<sup>275</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

<sup>276</sup>GRAZIANO, Luigi. O *Lobby* e o Interesse Público. Revista brasileira de Ciências Sociais vol. 12, nº 35, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009)

<sup>277</sup>Essa perspectiva sobre a representação de interesses, aqui assentada em caráter incipiente, é tradicional e possui viés liberal. E, assim sendo, não é indene de críticas. Nesse sentido, v.g.: *Representation of interests generates a conception of functional representation, where representatives are "members of, and act as spokespeople for interest groups and social movements whose membership is distinct from those of political parties and constituency dwellers"* (Squires, 1999: 203). *These conceptions create an image of representation as detached and almost impersonal, with representatives involved in the political processes of developing and implementing policies and programs and making objective decisions in the best interests of those they represent. They reflect an orthodox and predominantly liberal ideology which assumes that gender and other factors such as race, colour, and class are, or should be, irrelevant, thus ignoring the question of who the representatives are.* In KUREBWA, Jeffrey. A Review of Hanna Pitkin's (1967) Conception of Women's Political Representation. International Journal of Scientific and Research Publications, Volume 5, Issue 11, November 2015, p.56

<sup>278</sup>Um leitura possível sobre as relações entre democracia representativa e participação está em Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer: [a] *nosso ver, existem duas formas possíveis de*

A fim de bem executar essa influência, verifica-se que os grupos de pressão dispõem de alguns mecanismos e linhas de ação. É evidente que o sucesso da ação do grupo depende, fundamentalmente, [...] *da organização formal e informal do sistema em que o grupo opera. Esta análise deve por isso considerar a atividade do grupo, entre outras coisas, como uma série de respostas e de adaptações à estrutura do processo decisional do sistema.*<sup>279</sup>

Ou seja, tais chances de sucesso são fortemente influenciadas pelos recursos postos à sua disposição. Dentre eles, segundo Bobbio: a dimensão do grupo, sua disponibilidade econômica, a profundidade de seus conhecimentos e sua representatividade. Em reforço à probabilidade de êxito, acrescenta-se uma posição social elevada de seus membros, a ausência de finalidades conflitantes com os valores sociais dominantes e a percepção de algum grau de legitimidade do grupo pelos tomadores de decisão. Como boa parte dos grupos não contam com todos esses elementos a favor, então a estratégia de ação também passa a influir nas chances de sucesso. A respeito, Bobbio exemplifica:

*Por exemplo, o órgão de associados do grupo — lembremo-nos dos sindicatos dos trabalhadores — pode por um lado influenciar, de maneira explícita, a tomada de posição dos partidos que sabem que dependem dos votos do grupo, mas por outro lado, mesmo se de modo menos claro, as opções governamentais, se forem efetuadas em nítida oposição com as pretensões do grupo, deverão ser aplicadas com custos muito maiores. A riqueza pode ser utilizada de vários modos: para corromper tout court aqueles que devem tomar ou fazer aplicar as decisões — os parlamentares ou os burocratas — o que, se não é*

---

*combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais. A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões de pluralidade cultural e a necessidade da inclusão social. In SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa (org. Boaventura de Sousa Santos) - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 72-73.*

<sup>279</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1, p. 566.

*frequente nos sistemas políticos ocidentais, é também uma possibilidade real — para desenvolver amplas ações políticas, e, enfim, para favorecer as campanhas eleitorais de cada deputado. Os conhecimentos são sobretudo úteis na fase da elaboração dos projetos de lei — de modo particular quando a matéria a regulamentar é complexa e a sua redação é pedida a cada um dos deputados ou a órgãos ministeriais dotados de um staff não adequadamente preparado —, na fase de discussão das emendas e na fase de aplicação das leis, sobretudo quando estas não são rigidamente formuladas, mas permitem aos burocratas a elaboração de regulamentos integrativos.*<sup>280</sup>

A ideia de representatividade trazida pelo autor assume um duplo significado: ou a liderança do grupo de interesses corresponde à expressão da vontade de sua base (de quem goza de confiança) ou o grupo absorve boa parcela das unidades do setor representado.<sup>281</sup> Uma vez que se torne perceptível a baixa representatividade do grupo, sobrelevam os custos de alcançar uma decisão que lhe seja benéfica.

Por sua vez, a disponibilidade financeira do grupo de pressão é outro aspecto relevante em sua atuação, permitindo-lhe dispor de lobistas preparados e influentes, financiar campanhas eleitorais e até influenciar a opinião pública através de ações publicitárias.

De outra forma, também já se detectou a ameaça que os grupos de interesse podem trazer à democracia quando se valem da prática de corrupção e se aproveitam da crise de representatividade, máxime com a ocorrência de favorecimento de grupos mais poderosos em detrimento de outros, de forma que “*a atuação dos grupos de interesse, assim, reflete padrões de dominação e controle e de representação que reproduzem, em grande medida, as disfunções do sistema representativo em geral*”.<sup>282</sup>

---

<sup>280</sup> *Ibidem*

<sup>281</sup> Assim, os líderes sindicais podem também ser representativos de suas bases, mas, se em vinte milhões de trabalhadores os inscritos no sindicato são apenas cinco milhões, os sindicatos não poderão considerar-se representativos. Assim, também uma confederação industrial pode associar uma notável percentagem de indústrias que operam na sociedade, mas, se duas ou três indústrias, com o mais elevado número de associados e com o mais alto faturamento, não fazem parte dela, a representatividade da confederação industrial será muito diminuta. (*Ibidem*, p.568)

<sup>282</sup> 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 Brasil. 2007, p.89.

Mas a modernidade e a complexificação social distenderam o liame contido no mandato representativo.<sup>283</sup>A profusão de grupos de interesses decorrentes de novos setores econômicos e profissionais, sobretudo, passou a estar refletida na pulverização de interesses parciais na seara política.

Com isso, é notória a tendência a que os representantes políticos passem a defender tais interesses setoriais, máxime dos grupos econômicos a que estavam ligados por motivações auto interessadas, segundo a ótica da *public choice*. O “bem comum”, nessa toada, deixa de ser perseguido em caráter preferencial pelo parlamentar – até porque, torna-se cada vez mais indecifrável. Nesse contexto, os grupos de pressão e lobbies assumem protagonismo na captura da atividade legislativa.

Veja-se que há, portanto, mecanismos de que se valem os lobistas para municiar de informações os tomadores de decisão; mas há também outros instrumentos utilizados por grupos de interesses que servem ao propósito de conspirar essa relação. Um dos mais conhecidos no âmbito legislativo, por exemplo, é a mobilização de recursos para o financiamento de campanhas políticas, explorando o desejo de reeleição dos parlamentares<sup>284</sup>. Em outras palavras:

*O argumento central da literatura sobre a influência de grupos de pressão no comportamento dos parlamentares está numa relação de troca (STIGLER, 1971): os políticos, para se manterem no poder, precisam de apoio. O grupo demanda políticas favoráveis. Dessa forma, são duas as principais variáveis explicativas para acesso e influência dos grupos de interesse. A primeira procura estimar, com base no financiamento de campanha, em que medida as contribuições financeiras determinam o comportamento dos deputados. Já a segunda foca especificamente nas atividades de lobby.<sup>285</sup>*

Assim, uma vez que haja a captura do processo público pelo interesse privado, gera-se um desequilíbrio nocivo ao jogo democrático, possivelmente prejudicial aos

---

<sup>283</sup>A essência da representação é que as pessoas desvinculam-se [sic] de seu poder, e o concedem, por um período limitado, ao deputado por elas escolhido, e que este deputado deve desempenhar no governo aquele papel que, se não fosse a transferência, seria desempenhado pelas próprias pessoas. Não há representação se os constituintes agirem por si mesmos. (GIL, Maria D’Alva. Representação política e sistema eleitoral no Brasil. São Paulo: Edições Símbolo, 1980, p. 30).

<sup>284</sup>No Brasil, os dispositivos da legislação eleitoral sobre doações por pessoas jurídicas foi objeto de Ação Direta de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. E o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da previsão de financiamento por pessoas jurídicas. O tema será visto adiante.

<sup>285</sup>SANTOS, Manoel Leonardo W. D.; SILVA, Mariana Batista da; FILHO, Dalson Britto Figueiredo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 1, 2015, p. 40.

“interesses comuns”. É no sentido de conter tais investidas perniciosas de determinados grupos que muitos países se lançaram à regulamentação do *lobby*.<sup>286</sup>

Pois bem. Em última instância, a questão mais relevante a saber é como e quando os grupos, dentro dos sistemas democráticos, representam uma forma de degeneração ou desempenham funções úteis à manutenção do equilíbrio democrático. Ampliando a discussão, Bobbio assinala:

*Todavia, nos meados do século XX, os Grupos de pressão aparecem como elemento já provavelmente ineliminável do processo político dentro dos sistemas democráticos. A primeira questão a ser colocada é se estes sistemas funcionariam melhor ou pior sem os Grupos de pressão. A segunda questão é quais são as garantias necessárias a fim de que os Grupos de pressão operem como instrumento de estabilidade e desenvolvimento democrático e não como fator de degeneração.*<sup>287</sup>

A primeira questão colocada pelo autor italiano não será desenvolvida por aqui: a um porque já se assumiu a premissa de que os grupos de pressão são inerentes à nossa realidade; a dois porque envolveria debate teórico muito mais denso do que o recorte do trabalho permitiria abranger. O segundo questionamento, por outro lado, guarda relação direta com alguns dos problemas que envolvem a regulamentação do *lobby*:

*Entre os problemas mais espinhosos, além do de achar o modo de dar expressão aos interesses não organizados — porque mais fracos e eleitoralmente talvez de menor interesse para cortejar: os interesses dos marginais, dos aposentados, dos pobres, dos velhos e dos consumidores —, existe o tema da garantia que a atividade dos Grupos de pressão requer: antes de tudo, menos segredo e, portanto, publicação dos balanços e, em segundo lugar, democracia interna contra a perpetuação de oligarquias e, portanto, regulamentação explícita das suas atividades. Parece certo que o aparecimento dos Grupos de pressão como fator dominante num sistema político assinala uma grave crise, seja a nível de administração pública, seja a nível dos órgãos representativos e talvez mesmo as medidas sugeridas poderão chegar muito tarde.*<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Lee Drutman fala em “regulamentação da atividade dos grupos de interesse”. A rigor, trata especificamente do *lobby*. In DRUTMAN, Lee. *How Corporate Lobbyists Conquered American Democracy*. 2015.

<sup>287</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1, p. 569.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 570.

### 2.3.3 Lobby e corrupção à luz da *public choice*

Partindo do questionamento do tópico anterior, vale esclarecer que a ideia geral deste capítulo caminha mais no sentido de expor as disfuncionalidades geradas pelas atuações dos grupos de interesse do que investigar as razões de estabilidade que podem trazer ao sistema democrático. Nesse ponto, portanto, justifica-se, em outros termos, a opção pelo referencial teórico da *public choice*, em detrimento a outras abordagens.

Ainda assim, Gordon Tullock<sup>289</sup> contrapõe a ideia de que, em questões controvertidas, e sob a regra da maioria, decisões estáveis envolvendo muitos atores seriam pouco prováveis, o que geraria instabilidade e ciclos intermináveis. Relativizando perspectivas teóricas de matriz racional que apontariam uma tendência a ciclos intermináveis, o autor identifica um razoável grau de estabilidade ao analisar a *praxis* da deliberação política. Como se verá adiante, nosso presidencialismo de coalizão reflete, em parte, essa perspectiva.

Há o alerta, no entanto, de que nem sempre se poderá traduzir estabilidade por equilíbrio, e hipóteses envolvendo *logrolling*<sup>290</sup> são um exemplo disso (na verdade, os fatores estabilizadores são bastante mais difíceis de serem investigados e teorizados): *logrolling* é basicamente a negociação de votos.<sup>291</sup>

Nada obstante, é possível indicar que a estabilidade pode ser tremendamente incômoda quando significa manter as regras do jogo diante da “vontade geral” de mudança. Entre nós, o tema da reforma política é exemplo disso: a heterogeneidade de propostas e interesses em conflito dificulta a aprovação de alguma delas e

---

<sup>289</sup> TULLOCK, Gordon. Why so much stability? Public Choice, vol. 37, Nº. 2, 1981

<sup>290</sup> A expressão inglesa teria derivado da frase “*I roll your log, and you roll the mine*” (em tradução livre, eu rolo seu tronco e você rola o meu), utilizada pelos colonos que inicialmente povoaram os EUA quando precisavam de ajuda para retirar de seu terreno um tronco de árvore que haviam cortado. (CRUZ, Antônio Augusto Bello Ribeiro da; Teoria da escolha pública - Uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra Government Failure'. Revista Virtu@I. Faculdades Milton Campos, v. 9, 2011, p. 01).

<sup>291</sup> Como ocorre quando, por exemplo, o Executivo recompensa com projetos e emendas individuais os parlamentares que votaram com o governo, enquanto esses políticos tentam se beneficiar das políticas públicas contempladas na negociação com a finalidade de constituir capital político para sua reeleição.

conserva a estabilidade do modelo atual, reconhecidamente pernicioso e falido por todo e qualquer parlamentar, de qualquer espectro político.

Em um primeiro momento, os estudos de ciência política consideravam que a dispersão pluralista de poder entre os grupos tenderia a promover estabilidade e uma movimentação ordenada em resposta às preferências políticas da comunidade. Imaginava-se que os grupos de interesse seriam subfinanciados, pouco organizados e, conseqüentemente, excessivamente sobrecarregados em sua atuação. Desta feita, provavelmente seus esforços teriam um viés de neutralização recíproca.

Dedicando maior atenção ao tema, a literatura especializada passou a uma mudança na percepção sobre a atuação dos grupos de interesses. Atualmente, muitos grupos ostentam vultosos recursos financeiros para o desempenho de suas atividades, engajamento em estratégias políticas sofisticadas e ativo envolvimento político:

*Assim, os agentes passam a buscar rendas a serem obtidas em função da adição de normas governamentais que lhes sejam vantajosas; é o rent-seeking. Uma firma tem um comportamento rent-seeking ao empreender visando uma renda para si ou para o grupo, investindo tempo e dinheiro. Para tanto, as empresas pagam salários de profissionais com influência junto ao alto escalão governamental; realizam reuniões para definir as estratégias de aproximação de autoridades públicas; eventual pagamento de propinas a autoridade alvo etc.<sup>292</sup>*

E, em larga medida como consequência disso, nem sempre há grupos atuantes nos dois lados de um embate, o que gera efeitos perversos em termos sociais já que [...] os recursos utilizados nesse comportamento não aumentam a produtividade [...] e a perda de pressão competitiva gera uma redução do bem-estar social, em especial do excedente consumidor<sup>293</sup>:

*Há grandes grupos na sociedade que permanecem latentes e como tal incapazes de pressionar o governo para a obtenção de políticas favoráveis aos seus membros, enquanto outros grupos, muitas vezes com uma dimensão menor e com ganhos globais menores, são mais eficazes em organizarem-se e em influenciarem as políticas governamentais. Não há, pois, um mercado competitivo de grupos de interesse, pois certos grandes grupos (consumidores, pensionistas, desempregados e outros) permanecem latentes ou com atividades*

---

<sup>292</sup> TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron; KLEIN, Vinicius. Rent-seeking e grupos de interesse. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo; KLEIN, Vinicius (Org.). Análise econômica do direito: justiça e desenvolvimento. Curitiba: Editora CRV, 2016. p. 21.

<sup>293</sup> *Idem*.

*diminutas em relação ao que o seu número de membros e os ganhos globais advindos da acção colectiva deixariam supor.*<sup>294</sup>

George Stigler<sup>295</sup> sinaliza isso ao abordar a teoria dos grupos de interesse, sugerindo que o processo político seria o resultado de uma negociação de interesses privados, realizado às custas do “interesse público”. É, nessa toada, inerentemente injusto e ineficiente. Isto porque, os grupos privados estariam preparados para apoiar, com recursos financeiros (logo, votos), o político que se dispuser a operar essa transferência ou alocação de recursos segundo seus interesses. O agente político, por sua vez, estaria sobejamente preocupado com sua reeleição e, portanto, disponível para desempenhar tal papel em troca de apoio eleitoral.

O pessimismo também está presente em relação ao princípio majoritário, a respeito do qual o *Teorema de Arrow* prega a catástrofe: a teoria aponta que as votações majoritárias do processo político são caóticas e irracionais, a despeito do “espírito público” eventualmente presente nos atores envolvidos. Assim, suas decisões refletiriam resultados possivelmente contrários aos almejados pela maioria dos cidadãos, e poderiam ser explicados por meio da manipulação de aspectos próprios dos ciclos de votação.

Da breve exposição do cenário apresentado pela corrente clássica da *Teoria da Escolha Pública* (TEP), pouco – ou nenhum – entusiasmo pela democracia representativa seria capaz de remanescer. Mas nem tudo é caos. E o ceticismo exagerado também não reflete satisfatoriamente a visão realista. Sobretudo porque a motivação da ação política não pode ser reduzida a um estreito conjunto de interesses egoísticos:

*The meaning I give to “interest” is based on Parsons' concept of need-disposition. Like a need-disposition, an interest is not simply “appetite,” a genetically given need, but is appetite conditioned by social experience. Appreciative values, for instance, will condition the objects in which the ego seeks its gratification—e.g., the profit motive is not inborn—and will be more or less integrated with the developing moral values of a society—e.g., the rise of the moral values of the welfare state will enhance the desire of individuals and groups for economic security. Also, moral values may directly encourage or inhibit the assertion of felt needs. As John Plamenatz has pointed out in a*

---

<sup>294</sup> PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 1997, p.434. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>

<sup>295</sup> STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo. *Regulação econômica e democracia. O debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

*perceptive note, people are not likely to assert demands for the satisfaction of needs unless they believe them to be justifiable.*<sup>296</sup>

Ou seja, uma visão temperada da TEP, útil à compreensão do fenômeno do *lobby*, pode ser encontrada em Daniel Farber e Philip Frickey<sup>297</sup>: embora critiquem a influência cada vez maior dos grupos de interesse no processo político, não negam sua funcionalidade, e ainda reconhecem que nem toda ação empreendida por eles tem motivação egoísta. Nesse sentido, uma visão profundamente pessimista da ação dos grupos ainda gera o efeito perverso de desacreditar a participação daqueles que possuem finalidades sociais legítimas e atuam de forma a contribuir com o jogo democrático.

Em relação à leitura crítica, os autores apontam o revés da participação desigual, na medida em que nem todos integram grupos de interesse e, portanto, não conseguem contar com a força da ação coletiva para obter a satisfação de suas demandas. Tem-se, assim, um problema de acesso ao poder político. Conseqüentemente, além da desigualdade na participação, há o reflexo da desigualdade na distribuição dos recursos públicos.<sup>298</sup>

Em síntese, fica a advertência de que a formação da vontade política não atende ao ideal imaginado pela representação dos interesses públicos. Ao contrário, pode sujeitar-se às vontades e ambições que se sagram vitoriosas no embate entre facções. Além disso, a regra da maioria oferece ilusões, riscos e subterfúgios: ao questionar a capacidade de formação de um consenso majoritário nas deliberações públicas, a maior desconfiança está na referibilidade da escolha ao verdadeiro desejo das maiorias, em função de opções estratégicas envolvendo os ciclos de votação.

---

<sup>296</sup> O significado que atribuo ao termo "interesse" baseia-se no conceito de "necessidade-disposição" de Parsons. Assim como a 'necessidade-disposição', o 'interesse' não é simplesmente um "desejo", uma necessidade geneticamente determinada, mas sim uma vontade condicionada pela experiência social. Juízos de valores, por exemplo, irão condicionar os objetos nos quais o ego busca sua recompensa - por exemplo, o desejo por lucro não é inato - e estarão mais ou menos integrados aos valores morais em desenvolvimento em uma sociedade - por exemplo, a expansão dos valores morais do estado de bem-estar social aumentará a aspiração de indivíduos e grupos por estabilidade econômica. Além disso, os valores morais podem incentivar ou inibir diretamente a consolidação de necessidades sensíveis. Como apontado por John Plamenatz em observação perspicaz, as pessoas não costumam exigir a satisfação de suas necessidades, a menos que acreditem que elas sejam justificáveis [tradução nossa]. BEER, Samuel H. *Pressure Groups and Parties in Britain*. *American Political Science Review*, Vol. 50, Nº 1. 1956, p.23.

<sup>297</sup> FARBER, Daniel; FRICKEY, Philip. *Law and public choice: a critical introduction*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 132.

<sup>298</sup> *ibidem*

A mensagem essencial, porém, não é de caos, mas de ceticismo temperado: a *mens legislatoris* costuma ser ficção e a decisão majoritária pode ir contra a vontade geral do povo. Mas é preciso enxergar a realidade para melhorá-la. À democracia deliberativa não sobreveio modelo reconhecidamente superior para ser colocado em prática. Se não se pode negar suas vicissitudes, é preciso reconhecer que nem tudo é terra arrasada e que a virtude republicana se faz presente vez ou outra:

*Todavia, a falha [...] da public choice é vedar à teoria a capacidade de ação intencional por parte de sujeitos coletivos, ou seja, de coletividades produtoras de solidariedade entre indivíduos supostamente egoístas, mas capazes de ação comum, como seriam, por exemplo, os movimentos sociais contemporâneos. Logo, a tentativa de observar a corrupção a partir de um viés estritamente racionalista desconsidera a ética presente na esfera pública que, esta sim, materializa o interesse público. A ideia presente no positivismo jurídico de que a lei materializa o interesse público; no estrutural-funcionalismo de que as instituições o materializam e de que a corrupção pode ter uma função positiva ou uma função negativa; e, finalmente, na public choice de que o interesse público é um conjunto de interesses privados estabilizados não leva em consideração, portanto, que a esfera pública é feita de valores compartilhados de maneira comum.*<sup>299</sup>

Farber e Frickey relativizam o pessimismo e argumentam que, a partir dos diagnósticos trágicos, é possível promover o aprimoramento institucional para minorar essas falhas – que, embora presentes, não são ínsitas ao sistema. Carina Quirino sintetiza a utilidade da TEP para o sistema jurídico:

*Neste sentido, se utilizada como instrumento do intérprete, a TEP pode ser manejada para: (a) identificar problemas do sistema político para que juristas encontrem respostas jurídicas para o problema; (b) propor soluções que possibilitem técnicas que pretendam reduzir o rent-seeking ou aumentem a estabilidade legislativa; (c) quando as cortes procurarem outros valores, a TEP pode oferecer insights que contribuam para os prováveis benefícios de determinadas técnicas (a teoria descreve os meios, mas não os fins).*<sup>300</sup>

Para além das correções de desenho das instituições, é possível pensar em formas de efetivar o uso das novas tecnologias para esse fim. Ou seja, é preciso

---

<sup>299</sup>FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Marcos teóricos da corrupção. In *Corrupção: Ensaio e críticas*. Leonardo Avritzer et. al (orgs). Belo Horizonte. Editora UFMG. 2008, p.144.

<sup>300</sup>QUIRINO, Carina de Castro. Irracionalidade do Agente Público e Teoria da Escolha Pública Comportamental: Notas sobre um Elefante na Sala. *Quaestio Iuris* vol. 11, nº. 02, Rio de Janeiro, 2018, p. 970.

revisitar o estudo da *public choice* à luz dos instrumentos de controle e *accountability*<sup>301</sup> de que dispomos atualmente.

Nada obstante, seja encarando a opção por ajustes institucionais, seja constatando a necessidade de amplas reformas, o combate à corrupção depende fundamentalmente do que se considera como tal. Cuida-se de uma premissa básica da análise.

Com efeito, para uma reflexão sobre a relação entre corrupção e captura, é imprescindível, como visto, decidir qual o conceito de corrupção que se pretende empregar. Afinal, como bem expõe Dan Ariely<sup>302</sup>, a mente humana opera com diversos mecanismos de justificação para os atos de moralidade questionável eventualmente praticados, sendo certo que múltiplas condutas poderiam ser percebidas como manifestamente desonestas (ou corruptas, *lato sensu*), mas serem de difícil caracterização como infrações ou delitos.

Pensando especificamente no tocante ao *lobby*, e na zona de penumbra moral em que ele pode ocorrer, nota-se que a captura não parece consubstanciar-se somente mediante pagamentos de contrapartidas quantificáveis, ou de evidente

<sup>301</sup> *Accountability is used in two main ways in political theory, only one of which has the fundamental importance for democracy that I want to discuss. The first meaning is (1) Forensic-accountability. On this conception, “accountability” denotes the liability of a person to have his actions assessed by a tribunal on the basis of some established norm, such liability being predicated on the availability of a process, formal or informal, to assess his actions in that way. The classic case is that of a person who may be brought before a court: a tyrant or a kleptocrat may be brought before a tribunal to answer for some offense against the people subject to his rule.*

*I call conception (1) “forensic accountability,” because of the judicial paradigm that it involves. The tribunal need not be a court in the strict sense. Forensic-accountability applies to any situation where a person’s actions are assessed impartially on the basis of a pre-established standard. But “accountability” may also mean something rather different, and this second meaning is the one I want to concentrate on — (2) Agent-accountability. On this conception, “accountability” denotes the duty owed by an agent to his principal, whereby the principal may demand from the agent an account of the work that the agent has been doing in the principal’s name or on the principal’s behalf, enabling the principal if she sees fit to sanction or replace the agent or terminate the agency relationship. My relation to my realtor is of this character: he makes certain arrangements for the purchase of a house on my behalf; he may even have a power of attorney to act in my name. But I am entitled to insist that he gives me a full account of what he has done and what he is doing and if I judge it adversely I may dispense with his services. I call conception (2) “agent-accountability” for obvious reasons. Conception (2) is basically a legal idea. [...] I distinguished two senses: (1) forensic-accountability and (2) agent-accountability, and I concentrated on the latter. But “accountability” may also have a third sense: (3) Consumer-accountability. On this conception, “accountability” denotes the fact that it is deemed desirable for an organization to take the views or preferences of specified others into account in deciding how to act. [...]*

*In political and administrative contexts, consumer-accountability may involve an attempted appropriation of the moral force of one or both of the more specific conceptions, particularly the conception of agent-accountability that—as I have argued—is a crucial component of democratic theory (In WALDRON, Jeremy. Accountability: Fundamental to Democracy. For NYU Colloquium. August 28, 2014. p.29).*

<sup>302</sup> ARIELY, Dan. *A Mais Pura Verdade Sobre a Desonestidade*. Rio de Janeiro: Campus. Elsevier, 2012.

referibilidade.<sup>303</sup> Outras situações, bastante mais singelas, podem conduzir à captura, como a mera expectativa de integração corporativa ao regulado, a demanda e o gosto pelo exercício de algum grau de poder decisório ou até mesmo a vaidade fútil.

Tais comportamentos dificilmente são caracterizados como infrações, mas podem representar mecanismos eficientes, embora muito singelos, de captura estatal. E aqui surge outro ponto de difícil mensuração: a relação entre cultura e corrupção segundo cada sociedade. O ato corrupto, duramente sancionado em determinado país, pode ser brandamente tolerado em outro.

Mas em que medida a cultura pode ser explicativa para o “estado da arte” em matéria de corrupção num dado país? O próximo capítulo percorrerá essa questão no tocante a uma certa tradição brasileira no assunto. E não consiste em “*spoiler*”, porque até intuitivo, destacar a recorrente falha argumentativa comumente presente nesse raciocínio:

*[...] use the existence of corruption as proof of the influence of culture inevitably becomes a circular argument: certain cultural norms cause corruption because corruption exists; corruption exists because of certain cultural norms.*<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup> When bureaucrats are free to choose a course of action their choices will reflect the full array of incentives, operating on them: some will reflect the need to manage a workload; others will reflect the expectations of workplace peers and professional colleagues elsewhere; still others may reflect their own convictions. And some will reflect the needs of clients; that is, those people or groups that are affected disproportionately by the actions of the agency. In WILSON, James Q. *Bureaucracy – What Government Agencies do and why they do it*. Basic Books, 1989, p.88.

<sup>304</sup>DALTON, Bronwen Mary. 2005. *Corruption in Cultural Context: Contradictions within the Korean Tradition, Crime, Law and Social Change* 43, p. 244

### 3 UMA TENTATIVA DE COMPARATIVISMO ANTROPOFÁGICO: A EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA NA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY E O CONTEXTO BRASILEIRO

*“Todo comparatista é um nômade intelectual”<sup>305</sup>*

O capítulo que se inicia dialoga amiúde com o segundo capítulo, em seu item 2.1, trazendo uma boa dose de preocupação com o uso do método comparativo (comparatística) como ferramenta interpretativa. Ainda assim, merece algumas considerações prévias: é sabido tratar-se de iniciativa capaz de fornecer instrumental analítico e referenciais práticos de elaboração e releitura dos institutos jurídicos, sobretudo à luz de categorias comuns a sistema jurídico alienígena. Porém, seu uso deve sujeitar-se à imposição de parâmetros e adequações.

Mais do que pensar abstratamente a utilidade ou validade do comparativismo, que já é adotado em larga escala até mesmo pelos tribunais superiores, parece mais relevante guardar atenção à forma e às hipóteses de aplicação da perspectiva comparada.

Nessa toada, como aponta Thiago Marrara<sup>306</sup>, o Direito Comparado vai bem além da linguística, pois a busca de sinonímias, traduções e equivalência de significados são apenas alguns dos esforços contidos na empreitada maior de atribuir sentido geral ao texto<sup>307</sup>, como resultado da análise comparada.

Um dos problemas apontados pelo autor, no entanto, tem que ver com a costumeira confusão entre o método comparativo e o que chamada de *técnicas de decoração de trabalhos científicos*<sup>308</sup> – um apego ao uso de conceitos importados a fim de “cobrir de verniz de erudição” a pesquisa. Ou seja, o exercício de

---

<sup>305</sup> CURRAN, Vivian Grosswald, *Comparative Law, An Introduction*. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2002.

<sup>306</sup> MARRARA, Thiago. *Método comparativo e Direito Administrativo*. Dourados: Revista Jurídica UNIGRAN, v. 16, no 32, Jul./Des. 2014.

<sup>307</sup> Ainda em Marrara, vê-se que: a comparatística pode ser interna ou abranger sistemas jurídicos diferentes; pode ser vertical (no tempo) ou horizontal (no espaço); pode ser realizada sob perspectiva micro (materialmente reduzida) ou macronormativa (materialmente alargada).

<sup>308</sup> *Ibid.*, p. 28

parametrização não pode se converter em mera compilação de informações sobre ordens jurídicas distintas, devendo ser verdadeiramente útil, capaz de gerar *insights* sobre a matéria analisada.

Tal “expediente decorativo”, cada vez mais frequente, talvez revele um pouco da debilidade da comparatística enquanto método científico entre nós. Reflexo disso é o excesso de remissões ao direito estrangeiro, muitas vezes despidas de caráter comparativo, mas tão somente como reforço argumentativo<sup>309</sup> ou exemplificativo. E tal ocorre sem maiores preocupações elucidativas a respeito do grau de aproximação ou distanciamento entre os elementos pretensamente comparados; ou do objetivo de quem o faz e como o faz<sup>310</sup>; ou, ainda, dos parâmetros que limitam o exercício proposto.

Nesse sentido, uma premissa básica do uso adequado desse referencial metodológico é a contextualização do meio originário de onde foi extraído o conceito ou instituto estrangeiro – que se pretende usar como paradigma – e do panorama ao qual se intenciona aplicá-lo – no caso, o ordenamento jurídico nacional, com suas inúmeras peculiaridades. Tal “esforço de mão-dupla” já se mostraria suficiente para evitar um sem-número de distorções de compreensão.

Günter Frankenberg<sup>311</sup>, por exemplo, critica o direito comparado tradicional em razão de duas características que enxerga como perniciosas ao comparativismo: o egocêntrismo e o legocêntrismo<sup>312</sup> – que corresponderia a uma visão determinista do direito, autorreferente e pré-concebido, provido do instrumental imprescindível para a superação de conflitos ideais e para o conseqüente restabelecimento da pacificação social.

---

<sup>309</sup> Talvez o “complexo de vira-latas” nelsoniano se manifeste igualmente entre nós no campo acadêmico, através do autorreconhecimento de que, sendo um país periférico também na produção do saber, devemos nos socorrer do ordenamento jurídico de países centrais como forma de argumento de reforço. Por outro lado, é inegável que a carência de produção científica brasileira em determinados temas (com qualidade e relevância) justificam, em alguma medida, a referência constante ao parâmetro estrangeiro. A ideia, entretanto, é que não sejamos “Narciso às avessas” diante da boa (e restrita) produção acadêmica nacional.

<sup>310</sup> Com relação à figura do comparativista, espera-se que possua bom conhecimento do objeto de sua pesquisa, já que isso lhe trará vantagens para reconhecer institutos comparáveis; e alguma dose de flexibilidade intelectual para se despir de suas preconceções.

<sup>311</sup> FRANKENBERG, Günther. *Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law*. Harvard International Law Journal, vol. 26, n. 2, p. 411-456, 1985.

<sup>312</sup> *By legocentrism I mean that law is treated as a given and a necessity, as the natural path to ideal, rational or optimal conflict resolutions and ultimately to a social order guaranteeing peace and harmony.* Ibid., p. 445

A crítica do autor aos comparativistas ortodoxos tem natureza epistemológica e se dirige, sobremaneira, à uma pretensão de neutralidade científica que parece desprezar as idiosincrasias, tais como especificidades culturais, como aspecto fundamental a ser considerado no exercício de comparação jurídica. Isso parece mudar a perspectiva de desenvolvimento da pesquisa comparada, na medida em que a identificação e ressignificação das diferenças entre os sistemas comparados passam a ter a ter o mesmo valor metodológico – ou até mais – do que as similitudes.

Nesse sentido, Frankenberg assinala a necessidade de uma guinada reflexiva a respeito da devida compreensão do “eu” (*self*) do pesquisador e o estrangeiro no espaço de comparação, bem como os termos em que suas características são relacionadas na prática.

Veja-se que, para além do caráter científico, a sinalização feita é capaz de gerar efeitos práticos muito significativos, como por exemplo a possibilidade de ruptura com uma dogmática tradicional (e possivelmente etnocêntrica, se trouxermos a reflexão para o plano local), vieses de reprodução acrítica de institutos estrangeiros e com uma cultura jurídica dominante que persegue a manutenção do *status quo*.

A disciplina do direito comparado é sabidamente mais complexa do que o exposto, pródiga em leituras e perspectivas teóricas densas. Mas, em termos objetivos, e diante das discussões que envolvem o tema da regulamentação do *lobby*, a alternativa escolhida representa um alerta propedêutico: é preciso refletir se os exemplos de legislações usualmente trazidos para o debate são capazes de contribuir para um comparativismo profícuo.

Indo mais a fundo, é essencial investigar como as iniciativas locais se socorrem desses parâmetros e modelos, e até mesmo o grau de comprometimento das diretrizes propostas por agências e organismos internacionais com suas próprias premissas, estratégias e inclinações políticas – eventualmente alinhadas aos interesses pouco republicanos de parcela dos *stakeholders* locais.<sup>313</sup>

Com efeito, esse simples e hipotético exemplo reflete a ideia geral de que um estudo comparado levado a sério é bastante mais sensível e apresenta desafios consideravelmente maiores do que a mera comparação despida de método. Se a

---

<sup>313</sup>O significado de corrupção, por exemplo, varia de país para país. Assim, o que é rotulado como ato corrupto em determinado lugar pode ser considerado aceitável em outro.

compreensão dogmática é parte fundamental da perspectiva comparada, nem de longe pode representar a última operação analítica desse processo. Trata-se de fase que precede a formulação da leitura crítica da comparatística a partir de uma abordagem interdisciplinar. Sem dúvida, a distância que separa essas duas formas de investigação é a mesma que afasta o aperfeiçoamento institucional de uma reforma contraproducente, seja ela inócua ou geradora de retrocesso.

Vale o registro, por fim, da advertência de Bobbio no tocante à relevante influência da cultura política sobre *lobby* operado na prática:

*As diferenças mais significativas entre as várias formas das atividades dos Grupos de pressão podem se fazer relacionar, de um lado, com as características do processo decisional e, de outro, com a cultura política do sistema em que eles operam. Começamos pelo segundo fator. Nos países em que sua atividade evoca o fantasma do Governo invisível e da corrupção, ou onde ela é considerada nociva e ilegítima, os Grupos de pressão tenderão a desenvolver um trabalho de persuasão e de pressão, não à luz do sol, mas através de consultas e negociações mais ou menos secretas, e o locus da sua atividade não será o Parlamento nem o Governo, mas os ministérios em especial. Esta derivação é, além disso, respectivamente favorecida e inibida pela vastidão ou pela estreiteza do âmbito de discricção que gozam os ministérios na aplicação das leis aprovadas pelo Parlamento. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, este âmbito de discricção é mais elevado; na França e na Itália é muito mais restrito, por causa da proliferação de pequenas leis a respeito dos regulamentos administrativos.<sup>314</sup>*

Feito o alerta dos riscos que envolvem o método comparado, passa-se agora a expor o panorama geral da regulamentação do *lobby* a respeito de dois casos selecionados, o norte-americano e o chileno: o primeiro em razão da importância histórica e o grau de amadurecimento da legislação empregada; o segundo por conta de sua proximidade socioeconômica, política e cultural com o Brasil<sup>315</sup>.

---

<sup>314</sup>BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1, p. 567.

<sup>315</sup> Por exemplo, o Chile pratica de forma bastante consolidada a montagem de governos majoritários de coalizão. Em comparação histórica, é possível ver que enquanto o Brasil oscila entre coalizões com maiorias amplas, governos com maioria estrita e até minoritários (caso do governo Collor), os presidentes chilenos não montaram governos minoritários, variando apenas entre maioria estrita e maiorias amplas. Para aprofundamento do ponto, sugere-se: GARRETÓN, Manuel Antônio. La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy. In: LANZARO, Jorge (Org.). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO. 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

### 3.1 O caso norte-americano

*Cada cidadão dos Estados Unidos transporta, por assim dizer, o interesse que lhe inspira sua pequena república para o amor à pátria comum.*<sup>316</sup>

Nos Estados Unidos, o governo nasceu nas comunas e nas assembleias provinciais. Não à toa a democracia americana despertou o fascínio de Alexis de Tocqueville<sup>317</sup>, que identificou três características próprias ao sistema norte-americano: governo local, associação cívica e espírito religioso. As duas primeiras revelam um aspecto fundamental para a compreensão da dinâmica dos grupos de interesses nos EUA – e de *prima facie*, já distingue a formação histórico-nacional americana da experiência brasileira: as instituições locais como o nascedouro da democracia no nível comunitário e o associativismo como marca da vitalidade democrática à luz do espírito cívico: *[a] associação enfeixa os esforços dos espíritos divergentes e os impele com vigor para uma única finalidade claramente indicada por ela*<sup>318</sup>.

A visão do francês sobre a democracia norte-americana, embora profundamente romantizada, revela duas características sociopolíticas que perduraram até os dias de hoje.<sup>319</sup> A opção pela implantação de um sistema de organização político-administrativo federado foi capaz de manter a autonomia dos estados por meio da limitação do raio de atuação do poder central, em função da

---

<sup>316</sup>TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução de Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia por François Furet. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.183.

<sup>317</sup> Tocqueville sugere a existência de duas espécies de revoluções políticas e sociais que originam as sociedades democráticas contemporâneas: a revolução democrática orientada pela liberdade e aquela cujo alicerce é a igualdade. A Revolução Americana representaria a primeira espécie e a Revolução Francesa, a segunda.

<sup>318</sup>TOCQUEVILLE, op. cit. 147.

<sup>319</sup>O advento da Constituição de 1787 traduziu a celebração do pacto federativo, nascido de um grande trabalho teórico e de intensas negociações políticas. Nele, cada Estado cedeu sua soberania em favor da Federação, bem como transferiu parte de seus poderes à União. Adotou-se o republicanismo, o bicameralismo, a separação de poderes e consagrou-se a supremacia constitucional, resgatando e repaginando o legado de Montesquieu.

discriminação expressa de sua competência. Aos estados coube a competência residual (ou remanescente).<sup>320</sup>

Esse dualismo presente no arranjo institucional, no entanto, convergiu para a competição entre os governos federal e estadual, o que confere ao federalismo norte-americano uma natureza mais competitiva, em razão das tradições liberais e individualistas daquela sociedade. Com relação à expressão desses valores, Thomas Dye destaca que o modelo federativo americano faz pressupor a igualdade de oportunidades e não a igualdade de resultados. Conseqüentemente, possíveis problemas trazidos pela competição à alocação de recursos em todo o território nacional não decorrem de falhas do modelo americano; trata-se, sim, de uma escolha sociocultural.<sup>321</sup>

Ou seja, vê-se a conformação da opção pelo governo local <sup>322</sup>, com a marca do associativismo, em um sistema político que tende ao polo competitivo do *continuum* competição-cooperação. Com efeito, parece natural que os Estados Unidos tenham sido pioneiros na regulamentação do *lobby*, já que sua formação histórico-nacional ofereceu grandes condições de surgimento e expansão dos grupos de interesses.<sup>323</sup> E isso se reflete na visão dos norte-americanos sobre o *lobby*, pelo que tendem a enxergá-lo de forma mais natural, como atividade profissional e prática inerente à democracia participativa.<sup>324</sup>

Conforme foi antecipado na parte final do primeiro capítulo, a pioneira normatização do *lobby* nos Estados Unidos se deu por meio do *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA), de 1946. Após vigorar por quase meio século, o diploma foi

---

<sup>320</sup>Pelo que se infere que ela é plena, à exceção do que for reservado ao governo federal.

<sup>321</sup> DYE, Thomas R. & Hawkins, Brett W. "Politics" in the metropolis: conflict and cooperation. In: Politics in the metropolis: a reader in conflict and cooperation. Columbus, Ohio, Charles E. Merrill Publishing Company, 1967, p. 1-3.

<sup>322</sup> E os políticos norte-americanos seguem buscando vínculos mais próximos com sua base eleitoral para garantir a reeleição.

<sup>323</sup>Embora a cultura associativa seja identificada desde o período colonial, conforme destacado por Tocqueville em *Democracy in America*, o número e a diversidade de representações de interesses nos EUA e a ampliação de sua atuação política se intensificaram a partir do começo do século XX, tendo levado ao que Berry (1989) chama de *advocacy explosion*. In 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 Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015, p. 295.

<sup>324</sup>Tal idealização, contudo, está relacionada à cultura existente nos EUA, onde a perspectiva pluralista tende a considerar as organizações lobísticas mais do que um "mal necessário", uma característica indissociável do sistema político e da cultura política. (*Ibidem*, p. 217.)

sucedido, em 1995, pelo *Lobbying Disclosure Act* (LDA), cujo texto foi emendado por duas vezes: em 1998 e, mais recentemente, em 2007<sup>325</sup>.

Segundo expõe Leda Boechat Rodrigues, à edição da lei de 1946 antecedeu a formação de uma comissão parlamentar encarregada de investigar o *lobbying*, já que os grupos de pressão começavam a adotar outros métodos de ação, para além da influência direta e explícita no processo legislativo. E uma das principais investidas recaía, já à época, sobre os veículos de propaganda, de tal sorte que as campanhas veiculadas conseguissem forjar uma aparência de adesão da opinião pública aos interesses setoriais defendidos.<sup>326</sup>

Resultado dos trabalhos da comissão, o FRLA foi inserido no *Legislative Reorganization Act*, cujo escopo, mais amplo, tratava de uma reorganização política no âmbito do Poder Legislativo norte-americano. E, em específico, com fulcro na Primeira Emenda da Constituição dos EUA<sup>327</sup> (especialmente assentada sobre os direitos de associação e petição), a prática do *lobby* passou então a ser regulada por meio do FRLA.<sup>328</sup>

Das previsões que continha, vale mencionar a imposição de registro aos lobistas remunerados junto às secretarias das casas legislativas, a fim de exercerem seus misteres, influenciando de forma lícita a tomada de decisão legislativa. Ademais, os agentes registrados passariam a divulgar informações sobre contratante, salário recebido e duração do vínculo, assim como a declarar a finalidade dos gastos e a própria atividade, em si, (em relatórios trimestrais), sob pena de multa.<sup>329</sup>

A regulamentação, após longa vigência, deixou expostas algumas de suas limitações, como a incidência restrita ao Poder Legislativo e aos lobistas remunerados; o foco na identificação pública desses agentes e no registro contábil dos dispêndios

---

<sup>325</sup> Disponível em: <[https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm)>

<sup>326</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. p. 140.

<sup>327</sup> Amendment I (1791) - *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.* Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)

<sup>328</sup> JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade.* Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

<sup>329</sup> Tal divulgação, no entanto, era publicada no Diário Oficial, o que limitava consideravelmente o acesso aos dados e, conseqüentemente, o controle da atividade. Nesse sentido, RODRIGUES, Ricardo. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. *Revista do Senado Federal*, Brasília, a. 49 n. 196, 2012, p. 89. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496617/000967052.pdf?sequence=1>>

da atividade; e, conseqüentemente, a baixa efetividade constatada em relatório do *General Accounting Office (GAO)*, de 1991, cujo título sentencia: *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is ineffective*.<sup>330</sup> Nesse sentido:

*Tackling the questions of registration by lobbyists and their reporting of receipts and expenditures, the GAO concluded that approximately 9.888 individuals and organizations who were engaged in lobbying Congress were not registered. Even if an individual or organization attempted to comply with the Federal Regulation of Lobbying Act, 85 percent of a random sample of initial registrations and 94 percent of quarterly reports were incomplete. Finally, the GAO reported there was little to no oversight or audit of the filings.*<sup>331</sup>

Por tais razões, em 1995 foi editado o *Lobbying Disclosure Act*, em um esforço de atualização da regulamentação do *lobby* de acordo com os resultados práticos obtidos da longa experiência sob vigência do FRLA, de 1946.

O LDA consiste em lei federal (conforme já exposto, cada estado da Federação norte-americana possui competência para regular o *lobby* havido no âmbito de sua própria Administração Pública), e está subdividido, atualmente (já com as emendas), em 26 seções, dentre as quais sobressaem:<sup>332</sup>

Seção 3 – *Definitions*: traz as definições dos termos empregados na redação da norma, tais como *lobbying activities* e *lobbyists*, tema já explorado no primeiro capítulo.

---

<sup>330</sup> A respeito do relatório, vale trazer a lume uma passagem em que fica evidente o problema da imprecisão conceitual para fins de regulamentação do *lobby*: *[w]e found the lobby report form and some of the instructions for completing it to be confusing and ambiguous. This lack of clarity may have contributed to some of the problems we identified. For example, the lobby report form uses the term “employer” in two different contexts without distinguishing between the two. In one instance, it uses “employer” to refer to the organization doing the lobbying. (See app. III, Part A, question 2, of the form. In another instance, it apparently uses “employer” to mean the client hiring the lobbyist. (See app. III, Part B of the form.) This confusion may be contributing to a major omission we identified. For 80 percent (433 of 541) of the quarterly reports we reviewed that were filed by organizations, we found no list of the lobbyists’ employees or agents as the law and instruction form require. The form should be clarified to distinguish between employer/lobbying organization, individual lobbyist, and client.* Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/110/104007.pdf>>

<sup>331</sup> Abordando a questão do registro de lobistas e sua prestação de contas de receitas e despesas, o GAO concluiu que aproximadamente 9.888 indivíduos e organizações que se envolveram em atividades de *lobby* no Congresso não estavam devidamente registrados. Mesmo quando um indivíduo ou organização tentava cumprir a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*, 85% de uma amostra aleatória de registros iniciais e 94% dos relatórios trimestrais estavam incompletos. Por fim, o GAO relatou que havia pouca ou nenhuma supervisão ou auditoria das declarações [tradução livre]. HASKELL, John, Marian Currinder, and Sara A. Grove, *Congress in Context*, 2nd edition. Boulder: Westview Press, 2014.

<sup>332</sup> United States Senate (Senado dos Estados Unidos da América). *Lobbying Disclosure Act of 1995*. Disponível em: <[https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm)>

Seção 4 – *Registration of Lobbyists*: cuida da obrigatoriedade do registro do lobista, seja ele indivíduo ou empresa, assim como das informações que devem estar contidas no registro.

Seção 5 – *Reports by Registered Lobbyists*: traz a obrigação de os lobistas registrados informarem, periódica e eletronicamente, dados e informações sobre clientes, interesses tratados, ganhos auferidos e despesas com a atividade, dentre outros.

Seção 7 – *Penalties*: determina a aplicação de multa, bem como a estipula a imposição de responsabilidade civil e criminal aos infratores.

Seção 10 – *Amendments to the Byrd Amendment*: em consonância com o *United States Code*, dispõe sobre a limitação da aplicação recursos orçamentários visando influenciar transações financeiras e contratações no âmbito da União Federal.

Seção 14 – *Identification of Clients and Covered Officials*: estabelece ao lobista o dever de identificar seus clientes a qualquer autoridade governamental que requisite tal informação durante um contato de *lobby*.

Seção 15 – *Estimates Based on Tax Reporting System*: impõe ao lobista a obrigatoriedade de uma declaração de estimativas de receitas e despesas.

Seção 22 – *Financial Disclosure of Interest in Qualified Blind Trust*: prevê hipóteses de divulgação de informações financeiras pessoais dos agentes públicos federais, à luz da Seção nº 102, do *Ethics in Government Act* (1978).

Seção 25 – *Prohibition on Provision of Gifts or Travel by Registered Lobbyists to Members of Congress and to Congressional Employees*: estipula a vedação de recebimento ou oferta de presentes ou viagens por lobistas registrados para congressistas ou funcionários do Congresso norte-americano.

Seção 26 – *Annual Audits and Reports by Comptroller General*: dispõe sobre a realização de auditorias e relatórios anuais por parte da Controladoria-Geral.

Na comparação com o FRLA, a regulação proporcionada pelo LDA (e suas emendas) inovou ao expandir sua incidência ao Poder Executivo; ao conceber a definição legal dos termos fundamentais à aplicação da norma; ao ampliar o conceito da atividade de *lobby* (para além do mero contato com parlamentares); ao ampliar o controle exercido pelas Secretarias do Senado e da Câmara no tocante à identificação e ao registro de lobistas; ao incorporar restrições éticas à atuação dos lobistas como, por exemplo, a proibição de agentes públicos influenciarem na política em prol de interesses privados; e ao impor aos agentes políticos a vedação de recebimento de presentes com valor superior a US\$ 250,00 (duzentos e cinquenta dólares) por ano, dentre outras previsões.<sup>333</sup>

---

<sup>333</sup> JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade.

Em 1998, o LDA foi emendado pelo *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, máxime para tornar inequívoca sua abrangência em relação às autoridades do Poder Executivo e disciplinar de forma mais clara os procedimentos para a divulgação das estimativas de rendimentos obtidos com a atividade e as despesas efetuadas em sua função:

*Just as there was need for clarification of the 1946 act, the LDA required amendments that provided additional clarity of the scope of its coverage (executive branch officials were placed under the LDA in 1998) and the limitations on not-for-profit organizations in accordance with the Internal Revenue Code. Congress also amended the act to enhance reporting requirements and disclosure provisions for lobbyists and lobbying firms.*<sup>334</sup>

Por fim, a mais recente atualização na legislação do *lobby* ocorreu em 2007, com o *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA), em busca de um incremento de transparência e controle, a fim de combater com especial tenacidade a corrupção e o conflito de interesses na seara legislativa.<sup>335</sup>

*A Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto nasceu como uma resposta do Congresso norte-americano a escândalos políticos envolvendo lobistas em 2005. [...] Ao contrário da Lei de Transparência do Lobby, de 1995, que revogou a lei anterior, a Lei de 2007 não veio substituir o diploma legal que lhe antecedeu. A nova lei foi projetada pelos parlamentares para ampliar o alcance da Lei de Transparência, aperfeiçoando seus dispositivos.*<sup>336</sup>

Em 2009, já no governo Barack Obama, houve a edição de ordem executiva proibindo os agentes nomeados de agências executivas de aceitarem presentes e impondo-lhes “quarentena” (*revolving door*) de dois anos para o *lobbying* junto ao Congresso:

*When Barack Obama became president in 2009, he issued an executive order forbidding appointees in every executive agency from accepting gifts, participating for two years on any matter they had worked on in prior employment, lobbying Congress for two years after*

---

<sup>334</sup> Assim como houve a necessidade de elucidação da lei de 1946, a LDA precisou de emendas que proporcionassem maior clareza quanto ao alcance de sua abrangência (oficiais do poder executivo foram incluídos na LDA em 1998) e em relação às limitações para organizações sem fins lucrativos, em conformidade com o IRC. O Congresso também emendou a lei para aprimorar os requisitos de prestação de contas e as disposições de divulgação para lobistas e empresas de *lobby* [tradução nossa]. HASKELL, *op. cit.*

<sup>335</sup> JUNQUEIRA, *op. cit.*

<sup>336</sup> RODRIGUES, Ricardo. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. Revista do Senado Federal, Brasília, a. 49 n. 196, 2012, p. 90.

*leaving the administration, and ever lobbying the Obama administration.*<sup>337</sup>

A despeito da breve exposição, que trata apenas superficialmente de décadas da experiência norte-americana na regulamentação do *lobby*, é possível constatar que as normas e suas atualizações mantiveram uma orientação comum, no sentido do recrudescimento do *enforcement* e do aprimoramento da *accountability* em relação às atividades: o FRLA (1946) pretendeu minimizar a influência do *lobby* em âmbito legislativo. Seguiu-se o LDA (1995), que trouxe requisitos e impôs deveres à atividade, regulamentando-a também junto ao Poder Executivo. E, com as alterações promovidas pelo HLOGA (2007), houve um aumento das exigências relativas à transparência na atuação do lobista e uma limitação ainda maior do oferecimento de presentes e cortesias a parlamentares.

Na mesma toada, uma das primeiras medidas do governo Donald Trump renovou e ampliou tais restrições:

*Ocupantes de cargos de confiança na nova administração estão proibidos, desde janeiro de 2017, de fazer lobby em agências federais durante cinco anos depois que saírem do governo. O prazo anterior, de dois anos, mais do que dobrou. Mas é improvável que a restrição iniba o renascimento da “indústria da influência” na era Trump, preconizado pelo ex-líder republicano no Senado, Chester Lott<sup>338</sup>, um ex-político do Mississippi que é hoje um influente lobista em Washington.*<sup>339</sup>

Uma observação final, no entanto, serve de reflexão a respeito dessa orientação: segundo dados do *site OpenSecrets.org*, do *Center for Responsive Politics*, os valores gastos com lobistas cadastrados vêm retrocedendo ano a ano,

---

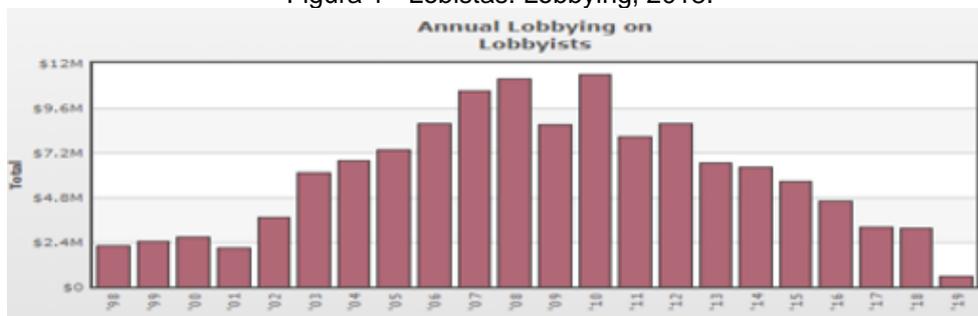
<sup>337</sup> Quando Barack Obama assumiu a presidência em 2009, emitiu um decreto executivo proibindo os nomeados em todas as agências executivas de aceitar presentes; participar - por dois anos - em qualquer matéria na qual tenham atuado em seus empregos anteriores; fazer *lobby* no Congresso - por dois anos após deixarem a Administração; e fazer *lobby* na administração do governo Obama [tradução livre]. PALETZ, David L.; OWEN, Diana; COOK, Timothy E. *Policymaking, Power, and Accountability in the Bureaucracy. 21<sup>st</sup> Century American Government and Politics*. Flatworld Knowledge; Edição: v 1.0, 2013.

<sup>338</sup> O caso do referido ex-senador é um exemplo claro da manipulação e hipocrisia que costumam envolver o discurso político de endurecimento do controle imposto ao lobby: depois de mais de trinta anos no Congresso, Lott renunciou ao mandato em 2007 para escapar da *revolving door* estabelecida na HLOGA aprovada naquele ano. Desde então, tornou-se influente lobista em Washington.

<sup>339</sup> SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna. *O Lobby nos EUA*. In SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). *Lobby Desvendado - Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo*. 1ªEd. Rio de Janeiro: Record, 2018, p.24-25.

manifestamente (senão, confira-se a tabela abaixo, extraída do referido *site*<sup>340</sup>), muito embora não se possa afirmar que a atividade venha apresentando declínio no país<sup>341</sup>:

Figura 1 - Lobistas: Lobbying, 2018.



Fonte: OpenSecrets.org

Ao contrário, sugere-se que a “indústria da influência” segue a pleno vapor:

*Nada disso significa, porém, que se faça menos lobby em Washington do que no passado. Como um exemplo recente, na esteira do escândalo provocado pela alegada interferência sub-reptícia da Rússia em favor de Trump na campanha presidencial de 2016, três senadores [...] anunciaram um projeto de lei para obrigar a divulgação da identidade de quem compra anúncios políticos em plataformas online, como Google e Facebook. As duas empresas, poderosíssimas, [...] responderam imediatamente mobilizando suas congêneres no setor de alta tecnologia numa milionária campanha de lobby destinada a preservar a isenção que beneficia a atividade política conduzida na internet dos regulamentos que há décadas vigoram para propaganda política feita na televisão, rádio e imprensa escrita.*<sup>342</sup>

Além disso, o número de clientes do *lobby* no âmbito estadual aumentou mais de 10%, sendo relevante apontar que muitas consultorias de *lobby* atuam não apenas na esfera federal, mas também nos legislativos e executivos estaduais (como visto, à luz do federalismo norte-americano, os estados possuem competência legislativa no tocante à matéria). Vale o registro dos índices:<sup>343</sup>

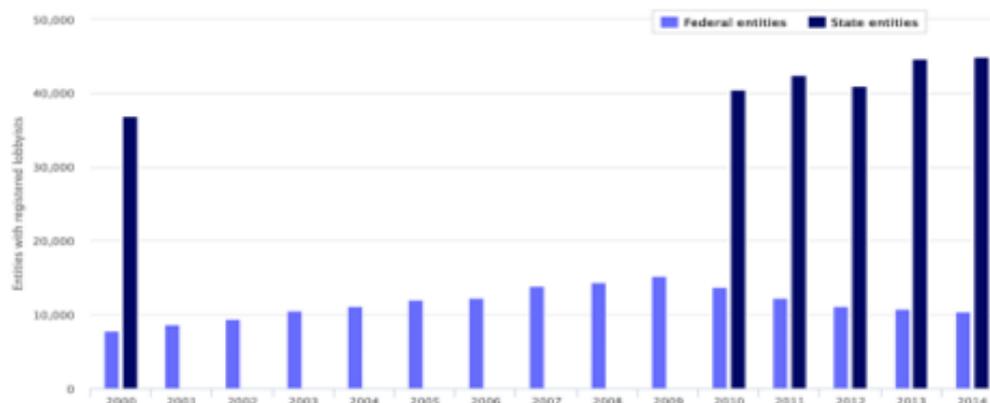
<sup>340</sup> Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/industries/indus.php?ind=K02>>

<sup>341</sup> “[...] o contingente de lobistas registrados e habilitados a atuar na esfera federal continuou a encolher, somando 11.143 em 2016, contra 14.822 lobistas em 2007. A queda é ilustrada também pelo cancelamento ou não renovação dos registros de lobista, exigidos por lei. O número de lobistas registrados recuou de 13.367 quando Obama tomou posse para 11.509 no final de seus oito anos de governo.” (SOTERO, op. cit., p.26)

<sup>342</sup> *Ibidem*, p.26.

<sup>343</sup> Tabela extraída do site *Center for Public Integrity*. Disponível em: <<https://publicintegrity.org/state-politics/amid-federal-gridlock-lobbying-rises-in-the-states/>>

Figura 2 - Lobbying crescente nos estados



Fonte: Center for Public Integrity

Logo, é razoável inferir que os agentes têm optado por operar à margem do regulamento, em prejuízo da transparência, a fim de escapar do controle mais rígido e oneroso. Assim avalia James Thurber a respeito dos números “oficiais” que constam do *Government Affairs Yellow Book*<sup>344</sup>:

[Seus registros apontam] mais de 23 mil “profissionais em assuntos governamentais” em Washington. Num trabalho sobre lobby que escreveu para uma força-tarefa da Associação Americana de Advogados, James Thurber postulou que o número verdadeiro de lobistas na capital dos EUA pode ser próximo a 100 mil, com um total de mais de US\$ 9 bilhões gastos, ou quase o triplo dos US\$ 3,21 bilhões reportados.<sup>345</sup>

Por conseguinte, é preciso ter em conta uma compreensão mais realista (ou, pelo menos, que se valha de premissas menos ingênuas) acerca da regulamentação do *lobby* nos EUA, a fim de aprimorar o debate em relação às propostas normativas para a atividade no Brasil, sobretudo em razão de os países possuírem características bastante distintas em relação à conformação de seus sistemas políticos:

[...] no sistema político estadunidense, a configuração do sistema de pressão e suas relações com os atores políticos e burocráticos se dá num contexto, essencialmente, pluralista, onde os arranjos neocorporativistas não se constituem no canal principal ou preferencial de articulação de interesses.<sup>346</sup>

<sup>344</sup> Disponível em: <<https://www.leadershipconnect.io/products/print-leadership-directories/>>

<sup>345</sup> SOTERO, op. cit., p.34-35.

<sup>346</sup> 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 Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015, p. 353.

Em contraposição a essa inclinação pluralista dos norte-americanos, no Brasil a política operou, por décadas, em meio a um cenário de corporativismo e clientelismo, tendo buscado estimular o pluralismo apenas no passado recente, pós Constituição de 1988.

Porém, mesmo em sua fase democrática, a participação no Brasil ainda é mais propensa a modelos corporativistas de engajamento social, de funcionamento dos grupos de pressão e de resolução de conflitos, como se poderá observar ao final deste capítulo. De forma diversa, os Estados Unidos oferecem um ambiente mais pluralista e de maior competição entre os grupos de pressão, aspecto que pode justificar, em alguma medida, a opção por um modelo regulatório mais rígido.

### 3.2 O caso chileno

O Chile, embora apresente diferenças relevantes de dimensão territorial e populacional, assim como políticas e econômicas em relação ao Brasil, guarda semelhanças significativas quando se observa não só a identidade histórica, mas também a condição comum de Estados periféricos ou semiperiféricos, cujos processos de democratização se consolidaram mais recentemente (sobretudo em comparação com a estabilidade do sistema democrático norte-americano).

O legislador chileno regulou recentemente o exercício do *lobby* naquele país, após quase 20 anos de debates:

*La “Ley del Lobby” nace del proyecto de ley presentado por los integrantes de la “Agenda de Transparencia y Probidad” (2006). Esta comisión fue convocada por la Presidenta Michelle Bachelet para tratar temas de transparencia, probidad y modernización del Estado. Después de ciertas modificaciones en 2009 y en 2012, se promulga el 8 de marzo del 2014, para finalmente entrar en vigencia el 28 de noviembre del mismo año. En una primera instancia, fue implementada en ministerios y servicios, ampliándose en abril del 2015 a gobiernos regionales y en agosto a los municipios.*<sup>347</sup>

---

<sup>347</sup> A "Lei do Lobby" tem origem no projeto de lei apresentado pelos membros da "Agenda de Transparência e Probidade" (2006). Essa comissão foi convocada pela Presidente Michelle Bachelet para tratar de questões relacionadas à transparência, probidade e modernização do Estado. Após

Em sua ementa, tem-se que a Lei nº 20.730/2014<sup>348</sup> [...] *regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. E suas previsões constituem um modelo que vem sendo apontado como referencial útil ao debate do tema no Brasil.

Logo do primeiro artigo da lei já se pode extrair que o modelo chileno não tem a pretensão de regular a indústria do *lobby*, tal como o faz o regulamento norte-americano, mas sim estabelecer regras para audiências, reuniões ou contatos nos quais seja possível a ocorrência de *lobbying*, independentemente dos atores envolvidos: *artículo 1º - Esta ley regula la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado*.<sup>349</sup>

Ou seja, o foco é a promoção da transparência por meio de uma espécie de *lei de acesso às informações de agenda dos funcionários públicos*.<sup>350</sup> Vale adiantar que, em contraposição ao teor da regulamentação chilena, o substitutivo do PL nº 1.202/2007, por nós já conhecido, determina que a transparência seja obrigação devida pelo lobista cadastrado, cuja definição consta do art. 2º - que, por sua vez, dispõe sobre os conceitos e categorias mais relevantes trazidos no corpo da lei. Logo,

---

algumas modificações em 2009 e em 2012, a lei foi promulgada em 8 de março de 2014, entrando finalmente em vigor em 28 de novembro do mesmo ano. Inicialmente, foi implementada nos ministérios e serviços, sendo estendida, em abril de 2015, para os governos regionais e, em agosto, para os municípios [tradução nossa]. FUNDACIÓN MULTITUDES. Informe Ley de Lobby II Lobby Ciudadano: Desafíos y Oportunidades a Nivel Municipal. 2017, p.4. Disponível em: <[https://www.academia.edu/34444554/Lobby\\_Ciudadano\\_Desaf%C3%ADos\\_y\\_Oportunidades\\_a\\_Nivel\\_Municipal\\_-\\_INFORME\\_LEY\\_DE\\_LOBBY\\_II](https://www.academia.edu/34444554/Lobby_Ciudadano_Desaf%C3%ADos_y_Oportunidades_a_Nivel_Municipal_-_INFORME_LEY_DE_LOBBY_II)>

<sup>348</sup> Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>

<sup>349</sup>Artigo 1º - Esta lei regulamenta a publicidade na atividade de lobby e outras ações que representem interesses particulares, com o objetivo de fortalecer a transparência e probidade nas relações com os órgãos do Estado [tradução livre]. *Ibidem*

<sup>350</sup>Artículo 2º- *Para los efectos de esta ley se entenderá por: [...] 3) Registro de agenda pública: registros de carácter público, en los cuales los sujetos pasivos deben incorporar la información establecida en el artículo 8º. [...] Artículo 3º - Para efectos de esta ley, son sujetos pasivos los ministros, subsecretarios, jefes de servicios, los directores regionales de los servicios públicos, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores regionales, los secretarios regionales ministeriales y los embajadores. También estarán sujetos a las obligaciones que esta ley indica, cualquiera sea su forma de contratación, los jefes de gabinete de las personas individualizadas en el inciso precedente, si los tuvieren; así como las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración. Anualmente, el jefe superior del servicio respectivo individualizará a las personas que se encuentren en esta calidad, mediante una resolución que deberá publicarse de forma permanente en los sitios electrónicos indicados en el artículo 9º.*

é ele quem deve informar seus projetos e interesses, assim como declarar as atividades que exerce. Nada menciona, no entanto, a respeito do dever de transparência sob a ótica do agente público que recebe um contato não oficial. Assim dispõem os artigos 7º e 8º:

*Artículo 7º- Créanse los siguientes registros de agenda pública en los que deberá incorporarse la información señalada en el artículo 8º:*

*1) Los registros a cargo del órgano o servicio al que pertenece el respectivo sujeto pasivo indicado en el artículo 3º y en los numerales 1), 4) y 7) del artículo 4º.*

*2) Un registro a cargo de la Contraloría General de la República, en el que deberá consignarse la información relativa a los sujetos pasivos indicados en el numeral 2) del artículo 4º.*

*3) Un registro a cargo del Banco Central, en el que deberán incluir la información los sujetos pasivos indicados en el numeral 3) del artículo 4º.*

*4) Dos registros, cada uno a cargo de las respectivas Comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria, en los que deberá incorporarse la información por los sujetos pasivos señalados en el numeral 5) del artículo 4º.*

*5) Un registro a cargo del Ministerio Público, en el que deberá incluirse la información por los sujetos pasivos indicados en el numeral 6) del artículo 4º.*

*6) Un registro a cargo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en el que deberá incorporarse la información por el sujeto pasivo indicado en el numeral 8) del artículo 4º.<sup>351</sup>*

Tem-se, portanto, a criação e manutenção dos registros de agenda pública a cargo dos órgãos públicos. Caso o agente público contactado pertença à Administração Regional e Comunal, às Forças Armadas ou aos Conselhos indicados no item 7, do art. 4º, então a cada um desses órgãos caberá o registro do encontro. Controladoria Geral da República, Banco Central, Comissão de Ética, Comissão de Transparência Parlamentar, Ministério Público e a *Corporación Administrativa del*

---

<sup>351</sup> Artigo 7º - Criam-se os seguintes registros de agenda pública nos quais deve ser incorporada a informação indicada no artigo 8º: 1) Os registros a cargo do órgão ou serviço ao qual pertence o respectivo sujeito passivo mencionado no artigo 3º e nos itens 1), 4) e 7) do artigo 4º; 2) Um registro a cargo da Controladoria Geral da República, no qual deve constar a informação relativa aos sujeitos passivos mencionados no item 2) do artigo 4º; 3) Um registro a cargo do Banco Central, no qual devem ser incluídas as informações dos sujeitos passivos mencionados no item 3) do artigo 4º; 4) Dois registros, cada um a cargo das respectivas Comissões de Ética e Transparência Parlamentar, nos quais deve ser incorporada a informação dos sujeitos passivos mencionados no item 5) do artigo 4º; 5) Um registro a cargo do Ministério Público, no qual deve ser incluída a informação dos sujeitos passivos mencionados no item 6) do artigo 4º; 6) Um registro a cargo da Corporação Administrativa do Poder Judiciário, no qual deve ser incorporada a informação do sujeito passivo mencionado no item 8) do artigo 4º [tradução nossa].

*Poder Judicial* deverão manter registros próprios, para fins de assentamento das reuniões entre seus altos funcionários e particulares.

Quando a exigência do registro – e, portanto, da transparência – recai sobre a Administração Pública, dirigindo-se à reunião (ao teor dos assuntos tratados) e ao agente público, então reduz-se o ônus de participação dos grupos de interesse, facilitando-lhes, sobremaneira, o acesso às instâncias decisórias (ou, ao menos, elimina-se as barreiras burocráticas que poderiam embaraçar-lhes a participação)<sup>352</sup>:

*Uno de los principales logros de la ley es la igualdad de trato para lobbistas y gestores de intereses particulares al momento de solicitar audiencias, es decir, la obligación de los sujetos pasivos de atender los pedidos de audiencia de todas aquellas personas u organizaciones que lo soliciten en referencia a una misma materia.*<sup>353</sup>

Além disso, parece medida menos custosa, do ponto de vista administrativo, do que arregimentar um aparato estatal para fiscalizar o (muitas vezes, errático) exercício do *lobby*. Consequentemente, reduz-se a problemática envolvendo a conceituação da atividade, já que qualquer particular pode interpelar os tomadores de decisão.

Porém, há questões de ordem prática (operacionais) que restringem o bônus de transparência que se poderia obter e que merecem atenção:

*El problema recae en que actualmente no existe un mecanismo formal por el cual verificar las solicitudes de audiencia realizadas y su destino, independiente si estas son aceptadas, rechazadas o derivadas, tampoco es posible conocer si han sido realizadas efectivamente, y si los asistentes a la audiencia sean quienes figuran en el registro. La única manera de acceder a estos registros es mediante solicitud de transparencia, lo que dificulta el acceso a la información, distanciando a la ciudadanía de un rol fiscalizador.*<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Em sentido contrário, a então Ministra da Secretaría Geral da Presidência, Ximena Rincón: *La ley tiene un pecado estructural pues no regula la industria del lobby propiamente tal, la ley lo que hace es obligar a determinadas autoridades a transparentar sus agendas públicas", declaró la ministra. Asimismo, explicó que la ley otorga un nuevo rol al Consejo de Transparencia, "entidad a cargo de visar y publicar información emanada desde los organismos públicos, sin tener facultad para fiscalizar o sancionar.* Disponível em: <http://magisterderecho.illm.uc.cl/es/noticias-2014/412-expertos-analizaron-los-impactos-de-la-nueva-ley-de-lobby>.

<sup>353</sup> Um dos principais avanços da lei é a igualdade de tratamento para lobistas e representantes de interesses particulares no momento de solicitar audiências, ou seja, a obrigação dos sujeitos passivos de atender aos pedidos de audiência, em referência a uma mesma matéria, de todas as pessoas ou organizações que o solicitem [tradução livre]. FUNDACIÓN MULTITUDES, *op. cit.*, p. 20.

<sup>354</sup> O problema reside no fato de que atualmente não existe um mecanismo formal para verificar as solicitações de audiência realizadas e seu destino, independentemente de serem aceitas, rejeitadas ou

O art. 8º da lei traz o conteúdo obrigatório dos registros, como a identificação da pessoa ou organização com a qual o agente público manteve contato (assim como a de todos os presentes à reunião); o grupo representado; se há recebimento de remuneração pela atuação; a data do encontro e a matéria tratada. Há, ainda, o dever de informar sobre viagens realizadas no exercício da função pública (com dados sobre sua finalidade, custos e financiador) e doações oficiais e protocolares recebidas:

*Artículo 8º.- Los registros de agenda pública establecidos en el artículo anterior deberán consignar:*

*1) Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5º.*

*En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada.*

*El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle.*

*2) Los viajes realizados por alguno de los sujetos pasivos establecidos en esta ley, en el ejercicio de sus funciones. Deberá publicarse en dicho registro el destino del viaje, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió.*

*3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones. En dichos registros deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede. Se exceptuarán de esta obligación aquellas reuniones, audiencias y viajes cuando su publicidad comprometa el interés general de la Nación o la seguridad nacional. De éstos se rendirá cuenta anual, en forma reservada, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General o de quien éste delegue, respecto de los sujetos pasivos señalados en el artículo 3º y en los numerales 1), 2), 4) y 7) del artículo 4º. En el caso de los sujetos pasivos señalados en los números 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º, dicha*

---

encaminhadas. Também não é possível saber se essas solicitações foram efetivamente realizadas e se os participantes da audiência são aqueles que constam no registro. A única maneira de acessar esses registros é por meio de pedidos de transparência, o que dificulta o acesso à informação e afasta os cidadãos de um papel de fiscalização [tradução nossa]. *Ibidem*.

*rendición se realizará ante quien tenga la potestad sancionatoria, de acuerdo a las normas del Título III.*<sup>355</sup>

Como complemento fundamental ao registro, há a previsão de sua divulgação nos sites institucionais dos respectivos órgãos mantenedores dos dados (com atualização mensal e de acordo com as normas de transparência ativa que os regem), bem como em portal eletrônico mantido pelo Conselho de Transparência, com conteúdo claro, acessível e atualizado (trimestralmente)<sup>356</sup>:

*Artículo 9º- La información contenida en los registros a que se refiere el artículo 7º será publicada y actualizada, al menos una vez al mes, en los sitios electrónicos a que hace referencia el artículo 7º de la ley N.º 20.285, sobre acceso a la información pública. Respecto de los sujetos pasivos indicados en los numerales 2), 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º, dicha información se publicará en el sitio electrónico establecido en las normas de transparencia activa que los rijan.*

*Asimismo, el Consejo para la Transparencia pondrá a disposición del público estos registros en un sitio electrónico, debiendo asegurar un fácil y expedito acceso a los mismos. Del mismo modo, trimestralmente, dicho Consejo deberá poner a disposición del público un registro que contenga una nómina sistematizada de las personas, naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que en tal período hayan sostenido reuniones y audiencias con los sujetos pasivos individualizados en el artículo 3º y en los numerales 1), 4) y 7) del artículo 4º, que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5º.*

---

<sup>355</sup> Artigo 8º - Os registros de agenda pública estabelecidos no artigo anterior devem conter: 1) As audiências e reuniões realizadas com o objetivo de fazer lobby ou gerir interesses particulares em relação às decisões mencionadas no artigo 5º. Nesses registros, deve-se indicar, em particular, a pessoa, organização ou entidade com quem foi realizada a audiência ou reunião, em nome de quem são geridos esses interesses particulares, a identificação dos participantes ou pessoas presentes na respectiva audiência ou reunião, se há remuneração por tais gestões, o local e data em que ocorreram e o assunto específico tratado. Aquele que, ao solicitar reunião ou audiência, omitir inescusavelmente as informações mencionadas no parágrafo anterior ou fornecer conscientemente informações imprecisas ou falsas sobre tais assuntos, será punido com multa de dez a cinquenta unidades tributárias mensais, sem prejuízo das outras penalidades que possam ser aplicadas; 2) As viagens realizadas por algum dos sujeitos passivos estabelecidos nesta lei, no exercício de suas funções. Nesse registro, deve ser publicado o destino da viagem, seu propósito, o custo total e a pessoa jurídica ou natural que o financiou; 3) As doações oficiais e protocolares, bem como aquelas autorizadas pelo costume como manifestações de cortesia e boa educação, recebidas pelos sujeitos passivos estabelecidos nesta lei, no exercício de suas funções. Nesses registros, deve-se identificar o presente ou doação recebida, a data e ocasião de sua recepção e a identificação da pessoa física ou jurídica de onde procede. Serão excepcionadas reuniões, audiências e viagens quando sua publicidade comprometer o interesse geral da Nação ou a segurança nacional. Sobre esses, será feita prestação de contas anual, de forma reservada, à Controladoria Geral da República, diretamente pelo Controlador Geral ou por quem este delegar, em relação aos sujeitos passivos mencionados no artigo 3º e nos itens 1), 2), 4) e 7) do artigo 4º. No caso dos sujeitos passivos mencionados nos itens 3), 5), 6) e 8) do artigo 4º, essa prestação de contas será feita perante a autoridade com poder sancionatório, de acordo com as normas do Título III.

<sup>356</sup> *Gran cantidad de los registros y los datos almacenados en infolobby no son de relevancia para la plataforma y no significan un real beneficio mantenerlos publicados. Los funcionarios deben contar con la capacidad de discernir cuando es necesario generar registros de lobby y la información que se debe incluir, además, respetar la integridad de los datos de los solicitantes. (Ibidem, p.22)*

*Dicha nómina deberá individualizar a la persona, organización o entidad con la cual el sujeto pasivo sostuvo la audiencia o reunión, dejando constancia de: a nombre de quién se gestionaron los intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes, si se percibió una remuneración por dichas gestiones, el lugar, fecha y hora de cada reunión o audiencia sostenida, y la materia específica tratada. Los sujetos pasivos individualizados en los numerales 2), 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º enviarán al Consejo para la Transparencia la información que se acuerde en los convenios que celebren, para efectos de publicarla en el sitio electrónico señalado en el inciso segundo de este artículo. El reglamento y demás normativa a que hace referencia el artículo 10 establecerán la información que deberá incluirse en el registro, la fecha de actualización, la forma en que ha de hacerse la publicación, los antecedentes requeridos para solicitar audiencias y los demás aspectos que sean necesarios para el funcionamiento y publicación de dichos registros.<sup>357</sup>*

A preocupação com a isonomia no tratamento dos grupos que atuam por meio do *lobby* ficou consignada no art. 11, embora a norma não tenha previsto instrumentos práticos de consecução do disposto:

*Artículo 11 - Las autoridades y funcionarios señalados en los artículos 3º y 4º deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.<sup>358</sup>*

Com efeito, já se observa os efeitos dessa ausência de mecanismos garantidores de isonomia:

---

<sup>357</sup> Artigo 9º - As informações contidas nos registros mencionados no artigo 7º serão publicadas e atualizadas, pelo menos uma vez por mês, nos sites eletrônicos referentes à lei Nº 20.285 sobre acesso à informação pública. Em relação aos sujeitos passivos mencionados nos itens 2), 3), 5), 6) e 8) do artigo 4º, essas informações serão publicadas no site eletrônico estabelecido pelas normas de transparência ativa que os regem. Além disso, o Conselho de Transparência disponibilizará esses registros em um site eletrônico, garantindo fácil e pronto acesso aos mesmos. Da mesma forma, trimestralmente, o referido Conselho deverá disponibilizar ao público um registro que contenha uma lista sistematizada das pessoas, físicas ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tenham realizado reuniões e audiências com os sujeitos passivos individualizados no artigo 3º e nos itens 1), 4) e 7) do artigo 4º, com o objetivo de fazer lobby ou gerir interesses particulares em relação às decisões mencionadas no artigo 5º. Essa lista deve indicar a pessoa, organização ou entidade com a qual o sujeito passivo teve a audiência ou reunião, fornecendo informações sobre: em nome de quem foram geridos os interesses particulares, a identificação dos participantes ou pessoas presentes, se houve remuneração por essas gestões, o local, data e hora de cada reunião ou audiência realizada, e o assunto específico tratado. Os sujeitos passivos individualizados nos itens 2), 3), 5), 6) e 8) do artigo 4º enviarão ao Conselho de Transparência as informações acordadas nos convênios que celebrarem, com o objetivo de serem publicadas no site eletrônico mencionado no segundo parágrafo deste artigo. O regulamento e outras normativas mencionadas no artigo 10 estabelecerão as informações que devem ser incluídas no registro, a data de atualização, a forma como a publicação deve ser feita, os requisitos necessários para solicitar audiências e outros aspectos necessários para o funcionamento e publicação desses registros [tradução nossa].

<sup>358</sup> Artigo 11 - As autoridades e funcionários mencionados nos artigos 3º e 4º devem manter igualdade de tratamento em relação às pessoas, organizações e entidades que solicitarem audiências sobre o mesmo assunto [tradução nossa].

*La mejora del funcionamiento de la industria del lobby, si no se lo acompaña de una mayor solidez de la sociedad civil –organizada o no– en su capacidad para promover demandas y defender intereses, genera una inequivalencia lesiva para la democracia. Por esto, urge que las reformas a los mecanismos de participación ciudadana se realicen también en favor del fortalecimiento de la sociedad civil y que su derecho a intentar incidir en las decisiones públicas se ejerza sin los contrapesos de una industria especializada en estas materias.<sup>359</sup>*

E esse parece um resultado previsível diante do quadro de desconfiança social, baixa institucionalidade estatal<sup>360</sup>, limitadíssimo grau de associativismo e profunda clivagem socioeconômica que estabelece no Chile:

*En Chile quienes valoran el proceso de individualización desconocen la ausencia de cada uno de estos recursos, comenzando por la baja confianza interpersonal, la debilidad del Estado para atender los derechos económicos y sociales de los individuos, la bajísima asociatividad para proteger los derechos de los individuos, dando la impresión de una paz social que no corresponde a las dimensiones de la disconformidad social y las “escandalosas desigualdades”, las cuales aumentan el poder de las minorías sobre la agenda pública, formando un círculo vicioso que las aumenta.<sup>361</sup>*

O baixo grau de associativismo se retroalimenta de um cenário de clientelismo que propicia a emergência da corrupção:

*Estudios como los de Cea y Fuentes (2016), Arriagada (2013), Álvarez (2016) y Barozet (2006) muestran como el clientelismo en los ámbitos locales chilenos han reemplazado a los partidos políticos. Estos son incapaces de establecer vínculos directos con las personas de un determinado territorio. Esta es una diferencia importante con el clientelismo en Argentina, ya que las redes en dicho país se sustentan*

---

<sup>359</sup> A melhoria do funcionamento da indústria do lobby, se não for acompanhada de uma maior solidez da sociedade civil - organizada ou não - em sua capacidade de promover demandas e defender interesses, gera uma desigualdade prejudicial à democracia. Portanto, urge que as reformas nos mecanismos de participação cidadã também sejam realizadas em prol do fortalecimento da sociedade civil e que seu direito de tentar influenciar as decisões públicas seja exercido sem o contrapeso de uma indústria especializada nessas questões [tradução livre]. ARÍS, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby em Chile. Nueva Sociedad, 2018. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/avances-y-desafios-en-la-regulacion-del-lobby-en-chile/>

<sup>360</sup> A fraqueza ou ausência de sociedade civil organizada, capaz de contrabalançar o poder político das elites econômicas e militares em aliança com a burocracia seria, assim, um fator contrário ao desenvolvimento de instituições destinadas à ampliação da responsividade burocrática. In 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 Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015, p. 242.

<sup>361</sup> No Chile, aqueles que valorizam o processo de individualização desconhecem a ausência de cada um desses recursos, começando pela baixa confiança interpessoal, a fragilidade do Estado em satisfazer os direitos econômicos e sociais dos indivíduos, o baixíssimo associativismo para proteger os direitos dos indivíduos, criando a impressão de uma paz social que não corresponde às dimensões da insatisfação social e das "escandalosas desigualdades", que aumentam o poder das minorias sobre a agenda pública, formando um círculo vicioso que as amplia [tradução nossa]. *Ibidem*, p. 420.

*en partidos políticos. [...] Los principales hallazgos hacen referencia a que las redes clientelares posibilitan la corrupción, dentro y fuera del municipio, mediante el establecimiento de vínculos fuertes que operan a través de un sistema de intercambio basado en códigos de lealtad y favores recíprocos, esto se refleja en la concesión de obras públicas a empresas privadas mediante contratos irregulares y la obtención de patentes y permisos municipales también irregulares. En este sentido, la penetración del mercado en la política local ha marcado una nueva tendencia en lo que se refiere a las prácticas corruptas, y que también reforzaría la preponderancia de las relaciones clientelares.<sup>362</sup>*

Reflexo direto dessas características sobre a atuação dos grupos de pressão é tendência à captura da agenda pública pelos maiores *lobbies* em operação no sistema político chileno:

*Las desigualdades económicas tienen otras consecuencias políticas porque es fuente de desigualdades políticas, pues las grandes empresas tienen enormes recursos para influir en la agenda pública para fortalecer sus intereses.<sup>363</sup>*

Os artigos 5º e 6º explicitam (I) as atividades que devem ser registradas e (II) aquelas em relação às quais a lei não se aplica: de um lado, tem-se a (i) elaboração, modificação ou revogação de leis, atos e decisões administrativas que atinjam a esfera do particular interessado; acordos ou decisões do Congresso Nacional ou de seus membros (incluindo suas comissões); formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e programas executados.

De outro, estão (ii) propostas ou solicitações feitas em reuniões de natureza pública e naquelas relativas à representação, pelo sujeito passivo da lei, em sua atuação funcional; solicitações, verbais ou escritas, para conhecer da tramitação de procedimento administrativo; subsídio de informações para a autoridade que as tenha

---

<sup>362</sup> Estudos como os de Cea e Fuentes (2016), Arriagada (2013), Álvarez (2016) e Barozet (2006) mostram como o clientelismo praticado em âmbito local no Chile tem substituído os partidos políticos. Estes são incapazes de estabelecer vínculos diretos com as pessoas de um determinado território. Isso é uma diferença importante em relação ao clientelismo na Argentina, onde as redes são sustentadas por partidos políticos. [...] As principais descobertas referem-se ao fato de que as redes clientelistas possibilitam a corrupção, dentro e fora do município, por meio do estabelecimento de vínculos fortes que operam através de um sistema de troca baseado em códigos de lealdade e favores recíprocos, refletindo-se na concessão de obras públicas a empresas privadas por meio de contratos irregulares e na obtenção de licenças e permissões municipais também irregulares. Nesse sentido, a penetração do mercado na política local tem marcado uma nova tendência no que se refere às práticas corruptas, o que também reforçaria a preponderância das relações clientelistas [tradução nossa]. DIAZ, Emilio Moya and RAIMAN, Daniel Paillama. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. Rev. Sociol. Polit. vol.25, n.64, 2017. p.75

<sup>363</sup> As desigualdades econômicas geram outras consequências políticas, pois são fonte de desigualdades políticas, já que as grandes empresas possuem vultosos recursos para influenciar a agenda pública em prol do fortalecimento de seus interesses [tradução livre]. *Ibidem*, p. 408.

solicitado expressamente; consultorias contratadas por entidades públicas ou parlamentares, prestadas por pesquisadores, associações sem fins lucrativos, fundações, universidades, centros de pesquisa e entidades similares; a defesa em juízo e o patrocínio de casos judiciais ou administrativos, tanto quanto a participação como *amicus curiae*.<sup>364</sup>

Por fim, os artigos 12 e 16 dispõem, respectivamente, sobre as sanções aplicáveis ao lobista e ao agente público, caso omitam (de forma inescusável) informações devidas ou incluam (deliberadamente) dados falsos nos registros públicos. Constata-se, basicamente, a fixação de pena de multa – aplicável pela

---

<sup>364</sup>Artículo 5º.- Las actividades reguladas por esta ley son aquellas destinadas a obtener las siguientes decisiones: 1) *La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en los artículos 3º y 4º;* 2) *La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones;* 3) *La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento;* 4) *El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones. Asimismo, se comprenden dentro de las actividades reguladas por esta ley, aquellas destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los numerales precedentes.* Artículo 6º.- *No obstante lo señalado en el artículo precedente, no están regulados por esta ley:* 1) *Los planteamientos o las peticiones realizados como ocasión de una reunión, actividad o asamblea de carácter público y aquellos que tengan estricta relación con el trabajo en terreno propio de las tareas de representación realizadas por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones;* 2) *Toda declaración, actuación o comunicación hecha para los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones;* 3) *Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo;* 4) *La información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia;* 5) *Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo, por una persona, su cónyuge o pariente hasta el tercer grado por consanguinidad y segundo de afinidad en la línea recta y hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad en la colateral, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados de procesos administrativos o de selección;* 6) *Las asesorías contratadas por órganos públicos y parlamentarios realizadas por profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado;* 7) *Las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas ante una comisión del Congreso Nacional, así como la presencia y participación verbal o escrita en alguna de ellas de profesionales de las entidades señaladas en el número precedente, lo que, sin embargo, deberá ser registrado por dichas comisiones;* 8) *Las invitaciones por parte de funcionarios del Estado y de parlamentarios para participar en reuniones de carácter técnico a profesionales de las entidades señaladas en el número 6);* 9) *La defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en calidad de amicus curiae, cuando ello se permita, pero sólo respecto de aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo;* 10) *Las declaraciones o comunicaciones realizadas por el directamente afectado o por sus representantes en el marco de un procedimiento o investigación administrativos;* 11) *Las presentaciones escritas agregadas a un expediente o intervenciones orales registradas en audiencia pública en un procedimiento administrativo que admita la participación de los interesados o de terceros.*

Controladoria Geral – sem prejuízo da responsabilização penal e das sanções administrativas definidas nas normas estatutárias do órgão envolvido:

*Artículo 12.- Las personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:*

*4- [...] La omisión inexcusable de la información requerida em el inciso anterior o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, por parte de las personas señaladas en dicho inciso, será penada con la multa señalada en el artículo 8º. Tales personas deberán informar a sus clientes o representados de las obligaciones a las que están sujetas en virtud de esta ley. [...]*

*Artículo 16.- La omisión inexcusable de la información que conforme a esta ley y su reglamento debe incorporarse en alguno de los registros establecidos en el artículo 7º, o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, se sancionará, respecto de las personas señaladas en el artículo anterior, con multa de veinte a cincuenta unidades tributarias mensuales, de acuerdo al procedimiento señalado en dicho artículo, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderles.*

A despeito do exame conciso, é de ver que o modelo chileno de regulação oferece opções interessantes para a realidade do debate no Brasil. À luz da legislação de que já dispomos – tema a ser tratado no próximo capítulo – e tendo em vista o contexto sociopolítico brasileiro – objeto do item a seguir – parece que um resultado preliminar da análise comparativa sinaliza boas perspectivas para inspiração “à chilena”.

Por outro lado, tal inspiração deve levar em conta algumas constatações já extraídas da experiência do Chile:

*Actualmente, la Ley de Lobby [...] nos ha permitido percatarnos de algunos aspectos positivos de su puesta en práctica, como la sistematización de los registros, la obligatoriedad de informar por parte de las autoridades y, sobre todo, el mecanismo de igualdad de trato, por lo que cualquier modificación debiera procurar mantener estos aspectos positivos de la actual regulación. Sin embargo, la ley contempla una amplia zona gris, en la que se vuelve muy vulnerable y no produce confianza de la ciudadanía en la actividad de lobby ni en las autoridades.<sup>365</sup>*

---

<sup>365</sup> Atualmente, a Lei de Lobby [...] nos tem permitido perceber alguns aspectos positivos de sua implementação, tais como a sistematização dos registros, a obrigatoriedade de informação por parte das autoridades e, principalmente, o mecanismo de igualdade de tratamento, de tal forma que qualquer alteração deva procurar manter esses aspectos positivos da regulamentação atual. No entanto, a lei contempla uma ampla zona cinzenta, na qual ela se torna muito vulnerável e não gera confiança por parte da população na atividade de lobby nem nas autoridades [tradução livre]. ARÍS, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby em Chile. Nueva Sociedad, 2018. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/avances-y-desafios-en-la-regulacion-del-lobby-en-chile/>

E um alerta final, absolutamente pertinente, sobre a incorporação acrítica do modelo regulatório chileno:

*Muchos en Latinoamérica estarán indicando la experiencia chilena de regulación al lobby como un ejemplo a seguir. En el debate que surja en cada uno de los países en los que decidan discutir una regulación de este tipo, debe tenerse en cuenta que la legislación chilena ha sido exitosa en transparentar ciertos aspectos de la relación entre el sector privado y las autoridades públicas, pero que aún se encuentra lejos de ser una regulación efectiva de la industria del lobby, que garantice integridad, participación e igualdad de influencia política.<sup>366</sup>*

### 3.3 De que realidade tratamos? Notas sobre o contexto brasileiro

O Estado Democrático de Direito no Brasil ainda enfrenta os fantasmas de uma conformação sociopolítica assente no patrimonialismo, no oficialismo e na cultura da desigualdade, segundo bem assevera o Ministro Luís Roberto Barroso:

*O patrimonialismo remete à nossa tradição ibérica, ao modo como se estabeleciam as relações políticas, econômicas e sociais entre o Imperador e a sociedade portuguesa, em geral, e com os colonizadores do Brasil, em particular. Não havia separação entre a Fazenda do rei e a Fazenda do reino, entre bens particulares e bens do Estado. Os deveres públicos e as obrigações privadas se sobrepunham. O rei tinha participação direta e pessoal nos tributos e nos frutos obtidos na colônia. Vem desde aí a difícil separação entre esfera pública e privada, que é a marca da formação nacional. [...] A segunda disfunção que vem de longe é o oficialismo. Esta é a característica que faz depender do Estado – isto é, da sua bênção, apoio e financiamento – todos os projetos pessoais, sociais ou empresariais. Todo mundo atrás de emprego público, crédito barato, desonerações ou subsídios. Da telefonia às fantasias de carnaval, tudo depende do dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão, dos cofres estaduais ou municipais. Dos favores do Presidente, do Governador ou do Prefeito. Cria-se uma cultura de paternalismo e compadrio, a república da parentada e dos amigos. [...] A cultura da desigualdade é o nosso terceiro mal crônico. A igualdade no mundo contemporâneo se expressa em três dimensões: a igualdade formal, que impede a desequiparação arbitrária das pessoas; a igualdade material, que procura assegurar as mesmas*

---

<sup>366</sup> Muitos na América Latina estão apontando a experiência chilena de regulamentação do lobby como um exemplo a ser seguido. No debate que vier a surgir em cada um dos países nos quais se decida discutir uma regulamentação desse tipo, deve-se ter em mente que a legislação chilena tem sido bem-sucedida em transparecer certos aspectos da relação entre o setor privado e as autoridades públicas, porém ainda está longe de ser uma regulamentação efetiva da indústria do lobby, que garanta integridade, participação e igualdade de influência política [tradução nossa]. *Ibidem*

*oportunidades a todos; e a igualdade como reconhecimento, que busca respeitar as diferenças de gênero e proteger as minorias, sejam elas raciais, de orientação sexual ou religiosas. Temos problemas nas três dimensões. Como não há uma cultura de que todos são iguais e deve haver direitos para todos, cria-se um universo paralelo de privilégios: imunidades tributárias, foro privilegiado, juros subsidiados, auxílio moradia, carro oficial, prisão especial. A caricatura da cultura da desigualdade ainda se ouve, aqui e ali: “Sabe com quem está falando?”.*<sup>367</sup>

Consequência desses males é o déficit de republicanismo que se estabeleceu entre nós, mensurável pela distância e pelos obstáculos que nos separam da concretização da igualdade entre os cidadãos, da gestão impessoal da coisa pública e da responsabilidade político-jurídica dos agentes públicos, conteúdos essenciais do Princípio Republicano na Constituição de 1988.<sup>368</sup>

Dos obstáculos mais longevos e desafiadores, o fenômeno da corrupção se destaca, seja pelas proporções que vem alcançando, seja pela recalcitrância ou pela capacidade de adaptação. E sua compreensão passa, inevitavelmente, pela abordagem histórico-cultural, desde suas origens, sob a conjuntura do patrimonialismo estamental, até o caráter endêmico que assumiu no seio do Estado nas últimas décadas. Especificamente a respeito da relação entre *lobby* e corrupção, Murillo de Aragão esclarece:

*No Brasil, os grupos percebem que o Poder Executivo, em muitos momentos, depende do Congresso. Ou, ainda, que o Congresso tem certa autonomia para decidir questões importantes. Outras vezes, setores organizados visam ter sua representação política no Congresso, como é o caso da bancada dos ruralistas e dos evangélicos, como instrumento de pressão junto ao Executivo. Outras vezes, utilizam parlamentares, que se oferecem para atuar como lobbistas em troca de remuneração ou apoio financeiro nas campanhas eleitorais, para resolver problemas no Poder Executivo.*<sup>369</sup>

Por óbvio, seria inviável refazer esse percurso neste trabalho. Opta-se, assim, por destacar algumas características consideradas fundamentais na análise do contexto sociopolítico brasileiro, especialmente em razão do cuidado que devem

---

<sup>367</sup> Anotações escritas para um debate com o Professor Michael Sandel, realizado na Harvard Brazil Conference, em Cambridge, MA, no dia 8 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/4/art20170410-01.pdf##LS>>

<sup>368</sup> PILATTI, Adriano. O Princípio Republicano na Constituição de 1988. In Manoel Messias Peixinho, Isabela Franco Guerra, Firly Nascimento Filho (org.), Os Princípios na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

<sup>369</sup> ARAGÃO, Murillo de. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994, p.61.

inspirar a qualquer tentativa de comparativismo envolvendo i) a compreensão da dinâmica nas relações público-privadas e ii) possibilidades e modelos de regulamentação do *lobby*.

### 3.3.1 Patrimonialismo e cordialidade: do rural à “cidade-máquina”<sup>370</sup>

*Dormia, a nossa pátria-mãe tão distraída  
Sem perceber que era subtraída  
Em tenebrosas transações*<sup>371</sup>

A “viagem redonda”<sup>372</sup> de que se fala acima é objeto de investigação recorrente de muitos intelectuais, há muitas décadas. Algumas contribuições clássicas, no entanto, tornam-se imprescindíveis e, portanto, atemporais<sup>373</sup>. Esse é o feito de Raymundo Faoro em *Donos do Poder*<sup>374</sup>. Partindo da compreensão histórica das forças que moldaram o país, Faoro dá cabo de uma valorosa reconstituição multidisciplinar de nossa substância social, em uma época na qual a construção do pensamento era menos fragmentada e compartimentalizada.

Abrindo as “gavetas” das disciplinas jurídica, sociológica e histórica, o autor revisita o chamado “pecado original” brasileiro, o que remonta à formação do Estado português, nos séculos XIV e XV. A partir da análise de algumas categorias *weberianas*<sup>375</sup>, sobretudo, Faoro reconstitui a tradição do Estado patrimonial entre

<sup>370</sup> Em alusão à fase urbana e aburguesada de Macunaíma na cidade de São Paulo.

<sup>371</sup> Trecho da última faixa do álbum “Chico Buarque” (lançado em 1984 - Francis Hime/ Chico Buarque). Disponível em: <[http://www.chicobuarque.com.br/discos/mestre.asp?pg=chico\\_84.htm](http://www.chicobuarque.com.br/discos/mestre.asp?pg=chico_84.htm)>

<sup>372</sup> Em referência ao capítulo final de FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 11ª ed. São Paulo: Globo, 1997, p.819.

<sup>373</sup> O que, sem dúvida, não significa permanecer incólume, livre de críticas ou releituras. A esse respeito, e especialmente oferecendo uma visão crítica às perspectivas de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Roberto Da Matta: SOUZA, Jessé. A tolice da inteligência brasileira. Ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015

<sup>374</sup> FAORO, *op. cit.*

<sup>375</sup> Segundo Weber, o patrimonialismo constitui um exercício de poder político que se situa no tipo de “dominação tradicional”, no qual a legitimidade do chefe político decorre exatamente da tradição, ou seja, de um costume socialmente arraigado, de uma autoridade que existiu desde sempre. Uma das características principais do patrimonialismo é o fato de ser um poder exercido individualmente,

nós, gestado no contexto das guerras de reconquista e de ordenação do reino de Portugal, juntamente com o projeto de conquista e expansão ultramarina.

Esse modelo de Estado, vertiginosamente erigido a partir da empresa do príncipe, impediu a emergência de uma classe feudal robusta e independente, pois atraiu para dentro de si os desígnios da economia. E aqui se inicia a confusão entre o tesouro pessoal dos reis e o patrimônio público; entre a casa e a rua; entre o público e o privado.<sup>376</sup>

A partir daí o autor desenvolve a ideia de um Estado patrimonial forte na centralização e estabelecido nas relações pessoais de poder. Em sequência, apresenta o capitalismo político como intenção racional desse Estado, em cotejo distintivo com desenvolvimento do capitalismo de matriz inglesa, orientado pela livre iniciativa e para a formação de uma economia de mercado.

Feito o recuo histórico, Faoro conclui a genealogia do Estado brasileiro, comprometido com a malfadada herança de um iberismo arcaico, no qual:

*O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno. (FAORO, p.836/837)*

Portanto, para Faoro, compreender a história política brasileira significa revisitar a historiografia portuguesa, a fim observar o elo de permanência de práticas e tradições. Sérgio Buarque de Holanda<sup>377</sup>, de outro turno, deita atenção sobre o processo de colonização brasileiro e como ele influenciou a nossa formação social. Mas também repousa sua análise sobre a dita “herança maldita do colonialismo

---

amparado por um aparato administrativo recrutado a partir de critérios pessoais. Tal forma de dominação possui raízes históricas patriarcais, de modo que não há uma separação entre os interesses da autoridade, e os interesses dos governados: a administração política é tratada como um “assunto pessoal” do chefe político.

<sup>376</sup> Outra celebrada abordagem do patrimonialismo brasileiro pode ser encontrada em Florestan Fernandes, que igualmente identifica a apropriação do Estado por uma elite particularista e classista, pródiga na definição dos poucos ganhadores e muitos perdedores no conjunto da sociedade, assim como empenhada na manutenção desse *status quo* (FERNANDES, Florestan. A Revolução burguesa. Zahar Editores. São Paulo, 1981)

<sup>377</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil, 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ibérico”: baixa institucionalidade, desgosto pelo trabalho regular e ausência de coesão social, características que nos teriam sido transmitidas em caráter congênito.<sup>378</sup>

O domínio político das aristocracias rurais durante boa parte de nossa história – o que Holanda chama de “herança rural” – teria perpetuado à Administração Pública um modelo privado de administração (como corroborou o diagnóstico de Faoro), inerente aos arranjos familiares:

*O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo for a do recinto doméstico. A entidade privada prece sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. [...] O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família.*<sup>379</sup>

Tais características não teriam sido superadas nem mesmo com o advento da urbanização do país, paulatinamente iniciada após sua independência. Ora, se o corpo burocrático que se formava nos centros urbanos era integrado pelos próprios aristocratas rurais, seus filhos e netos, era natural que a lógica do velho sistema senhorial se perpetuasse.<sup>380</sup>

Como elemento central desse processo de conformação social, com reflexos na formação do Estado, estaria a “cordialidade”<sup>381</sup> – esta noção que Holanda apresenta como oposta à ideia de civilidade. No espaço público, se ao “homem

<sup>378</sup>Sérgio Buarque de Holanda faz uso da noção de patrimonialismo para definir a personalidade do homem brasileiro (o “homem cordial”, como se verá a seguir). Faoro, por outro lado, associa os conceitos de patrimonialismo e estamento para explicar que as agruras do sistema político brasileiro não estão sociologicamente localizadas no âmbito da personalidade, mas na seara das escolhas de desenho político-institucional.

<sup>379</sup> HOLANDA, *op. cit.*, p. 56

<sup>380</sup> Veja-se que as gerações de políticos de uma mesma família, seja ela célebre ou inteiramente desconhecida, estão vivamente presentes em nosso cenário político até os dias de hoje. Além disso, o resquício da confusão entre a família e o Estado, aliado ao persistente déficit de institucionalidade, talvez explique alguns dos problemas de interlocução política que o país vem enfrentando na atualidade.

<sup>381</sup> “Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o ‘homem cordial’. A lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um caráter definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal” (Holanda, p. 101) – A expressão “homem cordial” citada por Holanda é, originalmente, de Ribeiro Couto. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Relendo Raízes do Brasil*. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-71.RelendoRaizesDoBrasil-Holanda.pdf>

civilizado” é dado agir de maneira impessoal, por uma imposição geral e abstrata das regras de conduta, do “homem cordial” se espera um comportamento “ditado pela ética de fundo emotivo”, próprio das relações travadas no âmbito da família patriarcal.<sup>382</sup> Em resenha, por ocasião da reedição de *Raízes do Brasil*, Antônio Candido elucida o problema da cordialidade na formação do Estado brasileiro:

*As “relações de simpatia” reinam, ou seja, as relações impessoais, características do Estado, são suscetíveis de serem levadas para o padrão pessoal e afetivo. Isso impede a formação de uma sociedade urbana moderna. O “homem cordial” pressupõe, de fato, o predomínio do comportamento de aparência afetiva, não necessariamente sincera.*<sup>383 384</sup>

Com efeito, o resultado desse processo não fez emergir uma ética inspirada pelo “interesse público”; ao contrário, permitiu que o patrimônio público permanecesse disposto ao alvedrio da elite política, segundo os interesses particulares e setoriais dos grupos mais influentes.<sup>385</sup> E, a essa altura, o *lobby* já se fazia presente nas

<sup>382</sup> A orientação emotiva da conduta do “homem cordial” é exemplo de aspecto sociológico, de natureza cultural, que deve ser cotejado com o padrão racionalista de muitas das teorias econômicas abraçadas pela Ciência Política (a exemplo do que já ocorreu nas críticas à adoção da Teoria da Escolha Racional para fins de análise do jogo político), a fim de calibrar a incorporação de seus respectivos instrumentais teóricos. Ou, em outros termos, o aspecto cultural é fundamental à análise de viabilidade do modelo teórico econômico (ou jurídico, se pensarmos nos paradigmas de regulação do lobby).

<sup>383</sup> CANDIDO, Antônio. O significado de *Raízes do Brasil*. Prefácio à 2ª Ed. In: HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>384</sup> Holanda alertava, porém, que [...] “essa cordialidade, estranha, por um lado, a todo formalismo e convencionalismo social, não abrange, por outro, apenas e obrigatoriamente, sentimentos positivos de concórdia. A inimizade bem pode ser tão cordial como a amizade, nisto que uma e outra nascem do coração, procedem, assim, da esfera do íntimo, do familiar, do privado”. E fazia uma advertência: “pela expressão “cordialidade” se eliminam aqui, deliberadamente, os juízos éticos e as intenções apologéticas...” (Ibidem).

<sup>385</sup> Segundo tal concepção, as facções são constituídas à semelhança das famílias, precisamente das famílias de estilo patriarcal, onde os vínculos biológicos e afetivos que unem ao chefe os descendentes, colaterais e afins, além da famulagem e dos agregados de toda sorte, hão de preponderar sobre as demais considerações. Formam, assim, como um todo indivisível, cujos membros se acham associados, uns aos outros, por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou ideias. À origem desse espírito de facção podem distinguir-se as mesmas virtudes ou pretensões aristocráticas que foram tradicionalmente o apanágio de nosso patriciado rural. Dos senhores de engenho brasileiros, e não somente deles como dos lavradores livres, obrigados ou mesmo arrendatários, dissera alguém em fins do século XVIII, exprimindo sem dúvida convicção generalizada, que formavam um corpo “tão nobre por natureza, que em nenhum outro país se encontra outro igual a ele”. Dos vários setores de nossa sociedade colonial, foi sem dúvida a esfera da vida doméstica aquela onde o princípio de autoridade menos acessível se mostrou às forças corrosivas que de todos os lados o atacavam. Sempre imerso em si mesmo, não tolerando nenhuma pressão de fora, o grupo familiar mantém-se imune de qualquer restrição ou abalo. Em seu recatado isolamento pode desprezar qualquer princípio superior que procure perturbá-lo ou oprimi-lo. Nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania. O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. In HOLANDA, p.79-80.

escolhas públicas, ainda de forma rudimentar. Segundo pontua Saïd Farhat, a prática já se verificava pelo menos desde o período colonial:

*A abertura dos portos (brasileiros) às nações amigas – com exclusão da França e vantagem para sua arquirrival, a Inglaterra – assinada em 1808 pelo príncipe regente d. João, logo após a chegada da família real portuguesa à Bahia, em fuga ante as tropas do imperador Napoleão, não terá sido o primeiro caso de lobby bem-sucedido no Brasil, mas é provavelmente o de mais profunda e duradoura repercussão na nossa economia.*<sup>386</sup>

Todavia, parte dos estudiosos do tema aponta a emergência do *lobby* na vida política nacional a partir da década de 1960, ao longo da Ditadura Militar.<sup>387</sup> Nessa linha, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Letícia Naiara Lopes França e Débora de Moura Pires, sistematizam o desenvolvimento da prática em três fases: período autoritário; da transição de regime; e do regime democrático, a saber:

*No primeiro não havia qualquer espaço para discussão dos interesses sociais, direitos difusos ou mesmo de cidadania, pelo menos não com o povo, pois não se estava diante de um regime democrático, condição sine qua non para a existência do lobby. Para que se conseguisse qualquer apoio ao interesse de um determinado grupo, o qual geralmente era para obter vantagem sobre o concorrente, era estritamente necessário conhecer algum militar reformado ou mesmo um civil com acesso aos militares que se encontravam no Poder. A segunda fase, diz respeito ao período de 1986 - 1988 (processo constituinte). Nesta fase a quantidade de profissionais, nas mais diversas áreas, aumentou significativamente, mas devido à desordem provocada pelo processo de criação da Constituição, da transição para um regime democrático, ainda não se podia verificar uma nítida atividade de grupos de interesse agindo de maneira ordenada e eficiente. A terceira fase inicia-se com a consolidação da democracia e da cidadania, nas quais as relações entre público e privado modificaram-se de forma acentuada. O fato das decisões serem tomadas indiretamente pelo povo, através dos seus representantes, em certas circunstâncias pode dar ensejo a situações em que a vontade popular e os atos dos seus representantes nem sempre coincidam. Com a consolidação da democracia surgiu a necessidade de legitimar a participação da sociedade civil nas deliberações do*

---

<sup>386</sup> FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 432

<sup>387</sup> De igual forma, Andréa Cristina de Jesus Oliveira observa o surgimento do lobby no Brasil no Período da Ditadura. Embora o Legislativo tenha sido alijado de suas prerrogativas institucionais, concentrando-se a tomada de decisão no Executivo militar, e a despeito das restrições de liberdades básicas (como a de associação), ainda assim grupos que possuíam canal de contato com militares bem posicionados na burocracia do Poder Público conseguiam exercer influência e ver atendidos seus pleitos. In OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 168, 2005, p. 29-43. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/928>

*Poder Público. Tem-se, portanto, um cenário propício e legítimo para a atuação dos grupos de interesse.*<sup>388</sup>

E arremata João Bosco Lodi, reconhecendo que determinados grupos de pressão atuaram durante o Regime Militar, de forma bastante mais velada do que sói ocorrer ainda hoje, em setores e circunstâncias determinadas:

*[...] desde Floriano, a maior parte de nossa história, o lobby desenvolve-se através de relações não explícitas com figuras do poder, utilizando os “amigos do Rei”. É o período do “lobby executivo”. O lobby num regime mais representativo é obrigado a adquirir maior profissionalismo, seja devido ao crescimento dos controles da opinião pública e imprensa, seja devido ao próprio policentrismo do sistema político.*<sup>389</sup>

Em relação ao Estado originado desse processo, o cidadão comum não guarda a sensação de pertencimento, ou melhor, de autorreconhecimento, materializado na capacidade de ver-se conduzindo a vida do país. Alijada dessa posição de sujeito da ação estatal, até porque alheia às relações de poder, boa parte da população brasileira se tornou objeto da ação do Estado.<sup>390</sup>

Tal passividade trouxe à tona uma relação de paternalismo e clientelismo<sup>391</sup> entre as elites, outrora “amigos do rei”, e todos os demais.<sup>392</sup>

---

<sup>388</sup>MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; FRANÇA, Letícia Naiara Lopes; PIRES, Débora de Moura. Lobby, grupos de pressão e grupos de interesse: um breve estudo no contexto brasileiro. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/07\\_603.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/07_603.pdf)

<sup>389</sup> LODI, João Bosco. Lobby: os grupos de pressão. Livraria Pioneira Editora. São Paulo, 1986, p. 11.

<sup>390</sup> Florestan Fernandes fala em uma “democracia burguesa”, instrumento de manejo dos interesses de uma minoria efetivamente inserida na ordem social e competitiva na definição das finalidades do Estado – este, profundamente movido por interesses particularistas (FERNANDES, Florestan. A Revolução burguesa. Zahar Editores. São Paulo, 1981)

<sup>391</sup> “Na base da pirâmide, no outro extremo dos manipuladores olímpicos do poder, o povo espera, pede e venera, formulando a sua política, expressão primária de anseios e clamores, a política de salvação. Confundindo as súplicas religiosas com as políticas, o desvalido, o negativamente privilegiado, identificado ao providencialismo do aparelhamento estatal, com o entusiasmo orgiástico dos supersticiosos, confunde o político com o taumaturgo, que transforme pedras em pães, o pobre no rico. Enquanto o estamento burocrático desenvolve a sua política, superior e autônoma, remediando as crises com as revoluções bonapartistas, de cima para baixo, desenvolve-se a mística da revolução salvadora, esta oficial como as outras, repita-se Joaquim Nabuco. Da ordem tumultuada, da anarquia fomentada, as massas, embaídas por esperanças e alimentadas de entusiasmo, incensam o oculto deus ex-machina, que remediará todos os males e mitigará todos os sofrimentos. As duas partes, a sociedade e o estamento, desconhecidas e opostas, convivendo no mesmo país, navegam para portos antípodas: uma espera o taumaturgo, que, quando a demagogia o encarna em algum político, arranca de seus partidários mesmo o que não têm; a outra, permanece e dura, no trapézio de seu equilíbrio estável.” (FAORO, op. cit., p. 825)

<sup>392</sup> Sobre a relação entre o cidadão e o Estado à luz do fenômeno da cidadania, recomenda-se o clássico trabalho do Professor José Murilo de Carvalho (CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002).

Ainda hoje essa relação é exposta e tem como reflexo imediato o descrédito do sistema representativo e a percepção aguda do corporativismo embrenhado no espaço político:

*Há uma convicção abstrata da importância dos partidos e do Congresso como mecanismos de representação, convicção esta que não se reflete na avaliação concreta de sua atuação. O desprestígio generalizado dos políticos perante a população é mais acentuado quando se trata de vereadores, deputados e senadores. Além da cultura política estatista, ou governista, a inversão favoreceu também uma visão corporativista dos interesses coletivos. [...] A distribuição dos benefícios sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar. Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado. [...] A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo.<sup>393</sup>*

Esse déficit de cidadania exposto persiste entre nós, o que faz com que as reivindicações populares permaneçam inaudíveis pelas instâncias de poder do Estado. Seja por um problema de acesso, seja porque são atropeladas por grupos de pressão que gozam de apoio parlamentar, desfrutam de canais privilegiados de contato com a Administração Pública e transitam com desenvoltura pelo Judiciário. Daí o reforço da importância de instrumentos de acessibilidade e equidade de participação em uma eventual regulamentação do *lobby* à luz das especificidades da sociedade brasileira.

Nessa senda, a exposição também passa a alcançar a figura do lobista profissional, cada vez mais responsável pela representação desses diversos interesses no bojo do processo político. Em consequência, sobre ele passa a recair, igualmente, o descrédito no sistema, o desgosto pelo acesso privilegiado ao poder<sup>394</sup>

---

<sup>393</sup>CARVALHO, op. cit. p. 222-223.

<sup>394</sup>Em relação ao problema da corrupção associada ao acesso privilegiado ao poder, vale pensar com Roberto Da Matta a distinção que o autor estabelece entre *indivíduo* e *pessoa* (impessoalidade vs. personalismo), e refletir sua ideia sobre a categoria de “superpessoas”: *Num sistema de pessoas, todos se conhecem, todos são “gente”, todos se respeitam e nunca ultrapassam seus limites. [...] É nesse*

e o mal-estar com a corrupção política (problema que emerge insistentemente dessas relações pessoais travadas no âmbito do Estado).

Mas, como visto, o *lobby* não deve partir das relações de cordialidade, e nem se utilizar das instituições do Estado para explorar laços pessoais entre os grupos de interesse e os tomadores de decisão. Se os resquícios culturais do patrimonialismo e da cordialidade tornam ainda mais opacos os limites entre *lobby* e corrupção, então é preciso condicionar a visão, ampliar o foco de luz e utilizar-se dos instrumentos normativos e institucionais para a correta distinção dos conceitos. Daí o esforço empreendido no primeiro capítulo deste trabalho.

### 3.3.2 Presidencialismo de coalizão e dinâmicas de cooptação

As características do item anterior dizem respeito a uma abordagem marcadamente sociológica da relação público-privada no Brasil<sup>395</sup>, especificamente focada nas condições de operatividade do *lobby* e nas circunstâncias de hiato institucional e normativo envolvendo a prática de corrupção associada à atividade. De outro turno, do ponto de vista da ciência política, parece crucial dedicar alguma atenção a dois aspectos críticos que emergem da dinâmica do processo político no país, e que também são apontados como catalisadores da corrupção na seara estudada: o “*presidencialismo de coalizão*” e o “*capitalismo de laços*”.

---

*universo de pessoas que encontramos os medalhões, os figurões, os ideólogos, as pessoas-instituições (com o perdão da redundância): aqueles que não nasceram, foram fundados. É ainda aqui que encontramos os líderes, eles mesmos encarnando – como já havia observado Lévi-Strauss – as correntes sociais que defendem e desejam implementar. De fato, a superpessoa no Brasil tende a entrar num plano que chamei Nirvana social, uma área onde ela fica acima e além das acusações, passando a ser o que gostamos de chamar de “nosso patrimônio” ou, melhor ainda, “patrimônio brasileiro nacional”. In DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 232-233.*

<sup>395</sup> Não creio que o clientelismo e o fisiologismo sejam intrínsecos ao padrão de governança. Eles são componentes do padrão de relacionamento entre partidos e eleitores, portanto um dado sociológico. In: ABRANCHES, Sérgio. “A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados”. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Org.). Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil? Rio de Janeiro: José Olympio, 2001, p. 268.

A expressão “*presidencialismo de coalizão*” é um marco da obra de Sérgio Abranches<sup>396</sup>. O conceito revela um pouco do funcionamento *sui generis* da democracia brasileira: ao analisar as características estruturais do sistema político brasileiro, o autor trata do chamado *dilema da instituição brasileira* que, em breve síntese, define-se pela necessidade de um arranjo institucional capaz de agregar e processar demandas sociais, econômicas e políticas decorrentes de uma organização social marcadamente heterogênea.

A partir dos elementos constitucionais e políticos desse dilema, sobretudo o padrão de relação Executivo-Legislativo, Abranches estabelece uma perspectiva comparada das características institucionais agregadas do regime democrático. Daí extrai a especificidade do tipo de presidencialismo brasileiro, propenso à instabilidade: o *presidencialismo de coalizão*.

Tais características seriam (i) uma presidência forte<sup>397</sup>; (ii) o multipartidarismo; (iii) a representação proporcional; (iv) a opção federativa implantada e (v) o governo de coalizão. Esse modelo, no entanto, parece requerer mecanismos adicionais de gestão de conflitos a fim de dar cabo do dilema posto: conciliar a diversidade e heterogeneidade de representação política das forças de interesse com a estabilidade do regime sob uma forte presidência em tensão com o Congresso.<sup>398</sup>

Veja-se que a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira é traço marcante de nosso processo histórico de desenvolvimento. No plano sociológico,

<sup>396</sup> ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro”. in Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, no 1, 1988

<sup>397</sup>A Constituição de 1988 concentra poderes legislativos e não legislativos nas mãos do Presidente: poder de decreto constitucional (medidas provisórias) e delegado; prerrogativa de iniciar legislação em determinadas matérias, especialmente aquelas de natureza orçamentária; possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de sua autoria; poder de nomeação de titulares para importantes cargos da burocracia pública, a começar de todos os ministros de Estado; controle sobre a liberação de recursos orçamentários, dado o caráter autorizativo do orçamento brasileiro. ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.23Disponível em: [http://bit.ly/Livro\\_ReformaPolitica](http://bit.ly/Livro_ReformaPolitica)

<sup>398</sup> Veja-se o exemplo do caso chileno e suas saídas para conformação do arranjo institucional: [...] El caso chileno demuestra que las estrategias de los presidentes, para mantener los equilibrios políticos en contextos cambiantes, han sido la principal razón de los episodios de cambio ministerial. Tanto el análisis estadístico como el estudio en profundidad de dos momentos históricos del país, demuestran que las condiciones contextuales generaron acciones de sobrevivencia estratégica de los presidentes, ante la rearticulación del sistema de partidos y la transformación de las dinámicas de los agentes políticos. Todo esto habría conducido a establecer estrategias relacionadas con la alta rotación ministerial. (ARELLANO JC, TORO-MAUREIRA S, NOVOA OCARES R, Sobrevivencia ministerial en Chile: Partidos, coaliciones y presidencialismo desde 1830 a 1973. Revista de Derecho y Ciencia Política 9 (1), 2018, p. 141).

nota-se o “*fracionamento da estrutura de classes e a multiplicação de demandas setoriais*”. Nesse sentido, destaca-se que, já nos anos imediatamente anteriores à Constituinte, a diversificação de canais de comunicação entre grupos e Poder Público, tanto quanto a fragmentação dessa representação, constituíram fatores que começaram a reposicionar o *lobbying* no processo político.<sup>399</sup>

Com a redemocratização, e feita a opção pelo desenho institucional em comento, o *lobby* passou a contar com mais espaço e melhores condições de operação e desenvolvimento<sup>400</sup>:

*[...] com a redemocratização, pudemos perceber que os grupos de pressão afetaram o processo legislativo. Sem maioria no Congresso e sem condições de impor suas decisões, o regime militar e as oposições tiveram que negociar o andamento de projeto de lei abrindo maior espaço para a participação dos grupos de pressão no processo decisório.*<sup>401</sup>

Do ponto de vista econômico, registra-se graves conflitos de ordem distributiva, disparidades técnicas e de renda. E, por fim, no âmbito político, sobrelevam as disparidades de comportamento: desde o clientelismo mais arcaico até os “*padrões ideologicamente mais estruturados*” (há um “*pluralismo de valores*”, gerador de expectativas em relação às instituições e aos instrumentos de representação e participação das democracias liberais).<sup>402</sup>

Essa multiplicação de demandas gera a proliferação de agências, programas, incentivos, subsídios, redes de proteção e regulações estatais. O resultado, aparentemente contraditório, seria a progressiva limitação da ação governamental (inércia burocrático-orçamentária). Desta feita, e conseqüentemente, o resultado parece ser o enfraquecimento da capacidade do governo para enfrentar crises ou avançar nas reformas estruturantes. O Estado cresceu e burocratizou-se, e a

<sup>399</sup> VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. IUPERJ, Universidade Candido Mendes. 2ª ed. Rio de Janeiro. 1998.

<sup>400</sup> Durante as atividades das comissões temáticas, processo este que vai até 15 de julho de 1987, é marcado por uma ampla disputa protagonizada por uma participação social sem precedentes. Foi nesse momento que a atuação dos lobbies na Assembleia Constituinte foi muito evidente, uma vez que foram recebidas 14.911 propostas de emendas nas mais variadas áreas [...] (SANTANO, A.C.; MIRANDA NETTO, F. G.; BLANCHET, L. A. Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-72, jul./dez. 2016)

<sup>401</sup> OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. Revista de Informação Legislativa Brasília. 42 n. 168. 2005, p. 39. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril\\_v42\\_n168\\_p29.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p29.pdf)

<sup>402</sup> ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizção: o dilema institucional brasileiro”. in Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, no 1, 1988, p. 5-6.

organização política teria seguido incapaz de processar institucionalmente essa diversidade.

Eis o dilema institucional brasileiro: encontrar um ordenamento institucional eficiente para agregar e processar as pressões heterogêneas, adquirindo, assim, maior legitimidade para intervir de forma eficaz na redução das disparidades e na integração social.<sup>403</sup>

Nesse sentido, a característica distintiva do modelo brasileiro, no conjunto das democracias analisadas por Abranches, é o presidencialismo. A grande maioria dos regimes liberais-democráticos do após-guerra é parlamentarista. Não existe, entre elas, qualquer exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. Mas há um elemento comum ligado ao funcionamento macropolítico dessas democracias: o recurso à coalizão interpartidária para formação do Executivo (gabinete).

Entretanto, muitas análises do caso brasileiro relacionam suas mazelas ao sistema de representação e às fragilidades de quadro partidário. Para o autor, à época do artigo (1988), no entanto, nossos problemas derivariam mais da incapacidade de nossas elites compatibilizarem nosso formato institucional com o perfil heterogêneo de nossa ordem social. As regras de representação e o sistema partidário expressariam essa pluralidade; não a poderiam regular.<sup>404</sup>

Porém, [...] *o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial"*<sup>405</sup>, *organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira* [...] Abranches chamou de "presidencialismo de coalizão"<sup>406</sup>:

[...] *um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho*

---

<sup>403</sup> *Ibidem*, p. 7-8.

<sup>404</sup> Para Abranches, bastaria ver que as sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Isto indicaria que a regra institucional se adapta à realidade social, garantindo a representatividade e a estabilidade da ordem política.

<sup>405</sup> No caso do Presidencialismo de tipo imperial, o presidente da República não responde diretamente pelos seus atos ao Congresso Nacional. A separação entre Congresso e Presidente é bem mais rígida, de modo que o Congresso não participa da composição ou destituição do gabinete de ministros. Tais tarefas são exclusivas do Presidente da República. Assim, o modo de se formar as maiorias através de coalizões apresenta características muito específicas e distintas, se compararmos o primeiro com o segundo caso. (CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina; e LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21, Belo Horizonte: UFMG, 2007).

<sup>406</sup> ABRANCHES, *op. cit.*, p.21-22

*corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.*<sup>407 408</sup>

A longo da década de 1990, a expressão perdeu um pouco da conotação negativa, caminhando para ser compreendida de forma mais neutral e até otimista: seja porque o aprofundamento dos estudos teria revelado uma ausência de anormalidade ou singularidade nesse tipo de arranjo, seja em razão de alguns autores entenderem que o *presidencialismo de coalizão* seria capaz de dotar de estabilidade o sistema político garantindo<sup>409</sup> “[...] *estabilidade e governabilidade no contexto de um arranjo institucional em que o presidente da república possui muitos poderes e, inevitavelmente, um parlamento multipartidário, tendo que dar conta de interesses políticos e sociais plurais e fragmentados o que, certamente, gera frustrações e tensões.*”<sup>410</sup>

Mas o que importa, de fato, é que ao processo decisório não sejam impostas as escolhas, mas sim que os grupos minoritários afetados tenham oportunidade de influenciar a tomada de decisão. E aqui o *lobby* “heroico” pode cumprir seu papel fundamental. Em suma, “[a] *lógica da coalizão permite que este processo ocorra dialogicamente e seja negociado, e não imposto.*”<sup>411</sup>

Mas, ainda em 1988, Abranches não poderia antever que o sistema representativo brasileiro alcançaria tamanha fragmentação, em prejuízo da força dos partidos e em reforço ao culto personalista dos candidatos. Tais fatores esgarçam

---

<sup>407</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>408</sup> Essa composição envolveria três momentos típicos: 1) a constituição da aliança eleitoral, com negociação programática mínima, usualmente pouco específica; 2) a constituição do governo, com disputa por cargos e compromissos de um programa mínimo, ainda genérico; e 3) a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando surge o problema da formulação da agenda política. Justamente entre o segundo e o terceiro momentos está o caminho crítico da consolidação da coalizão. É por isso que sua manutenção depende do desempenho corrente do governo, a despeito dos acordos e compromissos formulados na sua constituição.

<sup>409</sup> Em reflexão crítica, trazendo uma outra abordagem positiva acerca do “presidencialismo de coalizão”, confira-se: MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2013. Por uma visão neutra, cita-se Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo, cujos argumentos serão vistos a seguir, em breve apanhado.

<sup>410</sup> SCHIER Paulo, Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 123-126

<sup>411</sup> *Ibidem*, p. 126

ainda mais o liame entre político e partido, gerando mais dispersão política e dificultando sobremaneira a construção da coalizão.<sup>412 413</sup>

Inobstante a essas avaliações, o ponto central do diagnóstico de Abranches nunca foi inteiramente deixado de lado: o sistema político brasileiro, tal como institucionalmente conformado, e de acordo com seu funcionamento, estaria suscetível instabilidades, crises e conflitos. E a superação das tensões entre Executivo e Legislativo encontraria um caminho possível por meio da coalizão.

Mas a experiência prática revelou que a panaceia pode converter-se em veneno: a montagem da coalizão pode ocorrer não em bases programáticas, mas em razão da “compra” das bancadas pelo Executivo para fins de garantir-lhe governabilidade, tal como se deu no chamado “*Mensalão*”<sup>414</sup>.

Por outro lado, a história recente demonstra que a formação da coalizão sem o recurso à distribuição de ministérios, cargos, emendas parlamentares ou “propina” é tarefa extremamente difícil. Com efeito, os últimos resultados das tentativas infrutíferas nesse sentido foram paralisia decisória e ingovernabilidade, o que sempre traz enormes custos políticos ao governo. Assim elucidam Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo:

*A crise atual reabriu o debate institucional. Para muitos, os problemas políticos enfrentados pelo país desde a reeleição da presidente Dilma Rousseff mostrariam o equívoco do “otimismo” que dominou a produção acadêmica brasileira sobre o funcionamento dos governos até então. O impedimento da presidente e as dificuldades enfrentadas por seu sucessor, Michel Temer, apontariam para a inviabilidade do presidencialismo de coalizão. A conjuntura atual deu nova voz ao diagnóstico negativo que dominou a produção acadêmica ao longo da transição à democracia e nos primeiros anos do novo regime. As investigações da Lava Jato teriam revelado o custo do*

---

<sup>412</sup> Adiante será possível ver que a opinião atualizada de Abranches em relação ao ponto caminha nesse mesmo sentido.

<sup>413</sup> Um aspecto problematizado à luz da *public choice* (valendo-se do Teorema de Arrow e do Paradoxo de Condorcet) é justamente a capacidade de formação de maiorias e a referibilidade dos consensos conquistados à vontade verdadeiramente majoritária. No ponto, retoma-se a percepção exposta no capítulo 2: é possível notar diferença significativa entre os estudos da teoria econômica e da teoria da escolha pública. Enquanto naquela é desejável que os indivíduos apresentem interesses diversos uns dos outros, a fim de viabilizar o trade-off, na política as diferenças de interesses constituem um obstáculo à tomada de decisões coletivas.

<sup>414</sup> O “mensalão” consistiu em um esquema de corrupção de grande magnitude no Congresso Nacional envolvendo o pagamento de propina a diversos parlamentares a fim de manter uma base de apoio do governo, votando favoravelmente à agenda do Executivo. O caso, chegando ao STF, deu azo à AP 470, relatada pelo Ministro Joaquim Barbosa, e julgada em 2012, gerando inúmeras condenações de políticos e agentes privados. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236494>>

*presidencialismo de coalizão ou, mais exatamente, o preço pago pelo Executivo para obter apoio parlamentar. Um alto preço que sempre esteve presente, mesmo nos momentos de “bonança”, um custo nem sempre visível, mas que as investigações estariam revelando que teria “estado lá” o tempo todo.*<sup>415</sup>

Das crises experimentadas até os dias de hoje, a corrupção passou a ser identificada como o custo de composição da coalizão.<sup>416</sup> E, boa parte das vezes, com o financiamento dessa empreitada a cargo da iniciativa privada, através de relações espúrias estabelecidas por intermédio de “lobistas”.

Entretanto, os próprios autores advertem que, se é verdade que há coexistência entre a formação de coalizões e práticas de corrupção na esteira da dinâmica política, nada confirma que exista, igualmente, uma relação de causalidade estabelecida. Daí não ser razoável supor que políticos de partidos que integram a coalizão só o fazem a fim de obter vantagens pessoais ou incorrer em práticas ilícitas:

*O fato é que, no Brasil, qualquer participação do Congresso no processo decisório tende a ser vista como negativa. Em geral, o Congresso é caracterizado como o reino do interesse menor, como o representante de “bancadas” de legitimidade questionável, como ruralistas, evangélicos e outros tantos grupos desconectados do que seriam, supostamente, os verdadeiros anseios e interesses da nação. Do ponto de vista analítico, a qualificação dos grupos de interesse entre legítimos e ilegítimos é questionável. Qualquer julgamento depende da posição do juiz em relação aos interesses desses grupos e da análise do seu comportamento. Grupos de interesse têm objetivos diversos, competem entre si e chamam atenção para diferentes aspectos/dimensões de políticas públicas específicas, apontando os prós e contras envolvidos em cada decisão. [...] Há muito a premissa de que políticos visam apenas cargos foi abandonada pela ciência política. Há que se considerar que políticos visam também votos e policies. Afinal como se apresentam e se comunicam com o eleitorado? Como são eleitos?*<sup>417</sup>

Para eles, portanto, o problema independeria da opção pelo presidencialismo ou parlamentarismo. Ou seja, crises de governabilidade e corrupção teriam pouco a ver com o desenho institucional. “Reconhecer que instituições importam não é o

---

<sup>415</sup> LIMONGI, Fernando; CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina. A crise atual e o debate institucional. Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, 2017, p.80. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S010133002017000300079&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010133002017000300079&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

<sup>416</sup> A respeito, indica-se: PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy e RAILE, Eric. “Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas”. In Legislativo brasileiro em perspectiva comparada, org. Magda Inácio e Lucio Rennó, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

<sup>417</sup> Branches também entende dessa forma.

*mesmo que dizer que só instituições importam.*"<sup>418</sup> Portanto, não haveria sistema político imune a crises. Daí concluírem:

*A insistência de que a crise teria bases institucionais, mais especificamente, que seria uma consequência das escolhas institucionais fundamentais (presidencialismo e representação proporcional) acaba por fazer tábula rasa da especificidade das condições enfrentadas. Nem todas as crises têm as mesmas causas, e, muito menos, o remédio a todas deve ser o mesmo.*<sup>419</sup>

No Chile, por exemplo, o sistema político é presidencialista e multipartidário, assim como o brasileiro, e não vem enfrentando problemas de ingovernabilidade em razão desse arranjo político. Após a redemocratização, o Chile vem tendo uma experiência política bastante estável: as disputas, em regra, limitam-se a duas coalizões – a *Concertación* e a *Aliança por Chile* – que, embora ideologicamente distintas, não reproduzem uma polarização extremada, o que poderia dificultar a construção de governabilidade.<sup>420</sup>

*Os dois sistemas políticos [...] apresentam muitas semelhanças entre si, como por exemplo o fato de terem passado por governos militares dos quais transitaram para a democracia de maneira negociada. No entanto, [...] procuramos enfatizar a discussão em torno de uma semelhança específica: o fato de tanto Brasil quanto Chile serem sistemas presidencialistas com multipartidarismo que, por meio de coalizões e de uma série de outros mecanismos de concentração de poderes, têm funcionado a contento [...]*<sup>421</sup>

Por todo o exposto, não seria possível, a essa altura, tentar dirimir a questão do dilema institucional exposto. O tema é por demais complexo e a razão deste tópico é apenas localizar o contexto político em que o *lobby* é praticado. Assim, independentemente de uma posição peremptória em relação à causa das tensões e problemas que agravam o desafio da governabilidade – seja um problema de escolha institucional ou não – tem-se que as crises, em si, tornam o sistema político mais propenso a ser capturado por grupos de interesses. Essa tendência ao *rent seeking*, no entanto, foi bem menos explorada pela academia do que o diagnóstico institucional anterior.

---

<sup>418</sup>CHEIBUB FIGUEIREDO, *op. cit.*, p.96.

<sup>419</sup> *Ibidem.* p. 91

<sup>420</sup> SANTANA, Janaína, y RODRIGUES, Lucas. "Presidencialismo e multipartidarismo em Brasil e Chile: dois exemplos de governabilidade que contrariam as teses sobre a 'combinação explosiva'" Paper presented at XXIX Student Conference of the Institute of Latin American Studies Student Association, Austin, 2009.

<sup>421</sup> *Ibidem.* p.18.

Ainda assim, Abranches aponta que envergar um sistema partidário com a maior fragmentação entre todas as democracias eleva o custo da coalizão:<sup>422</sup>

*Tanto pior, a hiperfragmentação coincide com a máxima deformação dos partidos, que convergiram para um padrão comportamental comum: clientelista e de formação de coalizões de comparsas em lugar de coalizões de propostas. Cria-se ambiente propício para o recurso frequente e desabusado ao financiamento ilegal e à propina para fins políticos e de enriquecimento ilícito, buscando a perpetuação das oligarquias no poder. A oligarquização, o descolamento das bases sociais e do público em geral e o casamento espúrio com financiadores ou grupos de interesses levaram ao completo esvaziamento de nossa estrutura partidária. [...] A hiperfragmentação engendra a necessidade de uma coalizão de dimensão tal que excede a capacidade de manejo político articulado, tornando o presidencialismo refém de facções partidárias e pequenas legendas.*<sup>423</sup>

O tema não passa despercebido às considerações jurídicas, como é possível notar dos comentários em *obiter dictum* do Ministro Gilmar Mendes (STF), por ocasião de seu voto na ADI nº 4.568, quando expôs a questão nos seguintes termos:

*[...] em sistemas de governo presidencialistas e, especialmente, em nosso modelo (denominado pelos cientistas políticos de Presidencialismo de Coalizão), as eleições para a Chefia do Executivo e para o Parlamento são independentes. Daí afirmar-se que, no presidencialismo de coalizão vigente no Brasil, não é o governo resultado de uma maioria parlamentar, mas esta, a maioria parlamentar, é que deve ser conquistada pelo Governo eleito”.*<sup>424</sup>

Fato é que essa dinâmica não é, em si, nociva à democracia. Pode, sim, viabilizar uma participação mais plural na tomada de decisões, desde que a coalizão seja construída em bases éticas. E a mesma lógica pode (e deve) ser reproduzida na compreensão do *lobby*. Sinaliza Abranches:

*Tem se tornado dominante a ideia de que todas as distorções e vícios, como o toma-lá-dá-cá, a cooptação, o clientelismo endêmico, a corrupção, derivariam do presidencialismo de coalizão. Não derivam. São maneiras ilegítimas de formar alianças e coalizões. Mas as coalizões podem ser formadas por métodos legítimos de negociação*

---

<sup>422</sup>Tribunal Superior Eleitoral. Acessível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.

<sup>423</sup> Artigo de Sérgio Abranches publicado no Jornal Folha de São Paulo em abril de 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/04/1877508-sociologo-sergio-abranches-analisa-a-lava-jato-e-a-crise-da-democracia.shtml>

<sup>424</sup>Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4568GM.pdf>

*de programas e valores, livrando o presidencialismo de coalizão de tais vícios.*<sup>425</sup>

É fundamental, no entanto, criar mecanismos para a construção de uma base ética para a operacionalização do *lobby*. E isso requer uma visão sóbria do fenômeno e firme dos propósitos pretendidos com a regulamentação: nem otimista em relação ao processo político, nem estritamente pessimista no tocante à atuação dos lobistas e políticos.<sup>426</sup> Daí a validade de se recorrer aos *insights* da *public choice* para esse fim.<sup>427</sup>

### 3.3.3 Capitalismo de laços, *lobby* e ligações perigosas

Já no livro de Sérgio Lazzarini, tem-se um retrato mais atual da dinâmica do *capitalismo de laços* no Brasil e suas consequências para a economia do país. Analisando a participação cruzada de acionistas nas empresas a partir dos anos de 1990, em meio aos grandes programas de desestatização e descentralização, o autor identificou, em um universo de proprietários e controladores de 804 empresas, a existência de redes de aglomerações ligadas por atores de destacada “centralidade”, sobretudo de natureza governamental – BNDES e fundos de pensão, por exemplo. Por meio dessas redes, o governo não só conservou como ampliou sua ingerência na economia, a despeito de uma suposta orientação neoliberal.<sup>428</sup>

E isso se deu, sobremaneira, em razão de um emaranhado de contatos, acertos, alianças e estratégias orientadas por interesses políticos e econômicos, sob o qual Lazzarini estende seu conceito de capitalismo de laços: *um modelo assentado*

---

<sup>425</sup> ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro”. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p.9.

<sup>426</sup> Por exemplo, o argumento de que a regulamentação da atividade teria o condão de encobrir sob o manto legal uma necessária e constante fiscalização social sobre a atividade – desejável comportamento de uma sociedade civil amadurecida – não parece considerar as particularidades do contexto brasileiro aqui apresentadas.

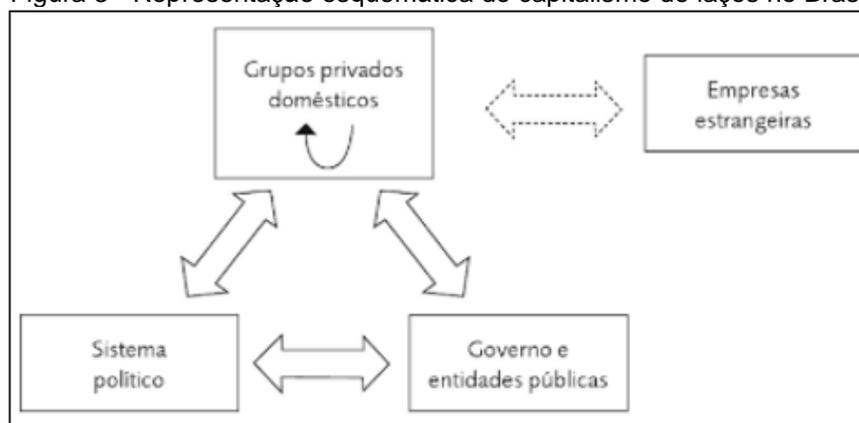
<sup>427</sup> A discussão sobre os benefícios e malefícios do presidencialismo de coalizão é semelhante aos embates a respeito do *logrolling*: há os que apontam os malefícios da troca de votos, causadora de instabilidade política, e aqueles que defendem tratar-se de mecanismo de estabilidade da coalizão, na medida em que os agentes recerariam abandoná-la e sujeitar-se à retaliação em votações futuras.

<sup>428</sup> LAZZARINI, Sérgio. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse.<sup>429</sup>

A ideia é que o sistema político – sobejamente as coligações que se sagraram vitoriosas – exerce influência sobre o governo. Este, por sua vez, controla entidades estatais (bancos, empresas e fundos públicos) que fornecem capital subsidiado ao setor privado, bem como oportunidades no âmbito do próprio meio público (projetos de conteúdo nacional, por exemplo). E, encerrando o ciclo, as empresas desejam ser “lembradas” no momento de distribuição desses benefícios; para tanto, apoiam grupos políticos de influência — por meio de propina, inclusive. Eis a esquematização proposta por Lazzarini:

Figura 3 - Representação esquemática do capitalismo de laços no Brasil



Fonte: LAZZARINI, 2011, p.15.

No terceiro capítulo do livro, ao analisar as conexões entre empresa e governo no Brasil, o autor assevera que o *lobby* organizado das associações ou entidades patronais não é mais ostensivo que as relações clientelistas, constituídas nos contatos individuais de empresários e Poder Público:

*Qual desses modelos – grupos de pressão coletiva ou laços particulares (clientelistas) – melhor descreve as relações público-privadas no Brasil? Não há dúvida de que grupos de pressão organizados tiveram e continuam tendo algum grau de influência em certas políticas governamentais. Associações corporativas, que já eram ativas no início do século XX, se fortaleceram com a estratégia industrial de Getúlio Vargas [...] Essas estruturas se perpetuaram ao longo das décadas e persistem até hoje (Fiesp, Ciesp, Febraban, dentre outras). Porém, a base coletiva dessas entidades cria um paradoxo: se é possível acessar o sistema político para obter*

<sup>429</sup>*Ibidem*, p. 3-4.

*benefícios gerais (para o setor ou classe industrial), por que não fazê-lo para obter benefícios particulares?*<sup>430</sup>

Segundo Lazzarini, a lógica empresarial responderia à pergunta com o seguinte jargão: “são os laços específicos, e não os coletivos, que permitem obter vantagens competitivas privadas”.<sup>431</sup> E esses laços que reforçam a relação clientelista são criados pelos mais diversos canais, mas geralmente partindo do “apoio a algum político em troca de favores do setor público.”

Por décadas, a relação estabelecida entre financiamento de campanhas<sup>432</sup> eleitorais vitoriosas e benefícios diretos e indiretos às empresas financiadoras (subsídios, acesso a crédito, regulação vantajosa etc.) foi o mais exemplo mais explícito de canal de influência criado em um contexto clientelista<sup>433</sup>. Com o fim do financiamento eleitoral por empresas, imagina-se que esse canal tenha o acesso dificultado, embora o mesmo não se possa inferir das doações vertidas por meio da prática de “caixa-dois”.

Assim sendo, sugere-se que tais conexões firmadas entre empresas e Estado são o produto do funcionamento do nosso sistema político à luz das coalizões. E, especialmente no que toca ao *lobby*, o autor identifica o problema:

*Quando se fala em favorecimento e oportunidades diferenciais induzidas por conexões entre empresas e Estado, já vem à mente a ideia de corrupção: ações ilícitas, não referendadas por lei, que envolvem suborno em troca de benefícios privados. Na sua forma mais extrema, relações clientelistas enquadram-se nessa definição [...] Entretanto, em muitos casos, fica difícil traçar a linha que separa o que é corrupção e o que é simplesmente um ato legítimo para lidar com questões habituais na interface empresa-governo.*<sup>434</sup>

Portanto, resta evidente que o *capitalismo de laços* não é fenômeno novo no país; ao contrário, integra o horizonte de pesquisa sobre o qual se debruçaram outros tantos intérpretes do Brasil, à exemplo de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Sérgio Abranches, aqui lembrados em perspectiva panorâmica.

---

<sup>430</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>431</sup> *Ibidem*

<sup>432</sup> V. Bruno Wilhelm Speck AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org). Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-155. Disponível em: [http://bit.ly/Livro\\_Reforma\\_Politica](http://bit.ly/Livro_Reforma_Politica)

<sup>433</sup> “Em vários países, empresários e políticos interagem rotineiramente e, em vários casos, não há motivo escuso guiando tais interações. Porém, certas particularidades do sistema político brasileiro indicam que canais clientelistas têm papel relevante no capitalismo de laços.” LAZZARINI, op. cit., p. 80.

<sup>434</sup> LAZZARINI, op. cit., p. 94.

Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, em arguta síntese, conjuga as visões aqui expostas (sobre características e particularidades do Estado brasileiro), que teriam concorrido para o desenvolvimento do *lobby* no país, máxime a partir da Constituição de 1988:

*[...] a organização do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento do lobbying, uma vez que: apresenta extrema permeabilidade ao particularismo; tem pouco poder de enforcement; possui partidos políticos fracos; demonstra um desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, que leva a uma certa confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público); e por último, um mercado de trabalho muito heterogêneo, segmentado e excludente. Todas essas questões conjugadas levariam os grupos de pressão e/ou interesses a aderir à prática do lobbying, negando assim a construção de pactos neocorporativos.<sup>435</sup>*

Por todo o exposto, vê-se que as relações entre empresas e governos no país, seja na década de 1990 ou nos dias de hoje, em pleno funcionamento da *Operação Lava-Jato*, fazem sentir a perpetuação do mal atávico sugerido por Faoro e Holanda. Porém, a conclusão pode ser parcialmente distinta: imaginar que o Estado patrimonialista é a principal herança do homem cordial e o mais agudo problema nacional parece ser um exercício de reducionismo perigoso.

Não se pode demonizar o Estado, localizando em seu interior a maior parte da elite atrasada e deletéria do país e supor que a limpeza ética da política é a panaceia para os nossos pecados. A corrupção opera dentro do estamento burocrático, mas fora dele também. E de fora para dentro. Mas, em última análise, seria a corrupção política a pior mazela nacional?

Confira-se o caso chileno, bastante próximo, tanto nas práticas quanto na situação socioeconômica:

*Las privatizaciones realizadas durante la democracia – destacan la administración de los puertos, las empresas sanitarias, algunas empresas eléctricas, y las concesiones de infraestructura – se hicieron de otra manera que bajo el autoritarismo, con mayor preparación y una real transparencia, promoviendo la participación de inversionistas nacionales e internacionales e impidiendo la participación de los ejecutivos de las empresas. Sin embargo, ello no impidió que los nuevos controladores buscaran establecer especiales relaciones con personeros del oficialismo porque se trataba de actividades reguladas,*

---

<sup>435</sup>VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Luperj, 1995. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

*sujeitas a decisiones de la autoridad en términos de tarifas y normas de funcionamiento. Fue frecuente que exministros o altos funcionarios de gobierno fueran designados en sus directorios, abriendo así un puente entre ese sector privado y el mundo político, especialmente de los partidos. La colaboración entre empresarios y personeros del sector político se dio de manera natural en aquellas empresas en que el Estado mantuvo una parte de la propiedad, como fue en las sanitarias, pero también se dio en otras en que no la tuvo, en las cuales tenía influencia por tratarse de una industria regulada.*<sup>436</sup>

A rigor, a continuidade cultural com Portugal não pode ser uma linha explicativa definitiva acerca de nossos problemas estruturais<sup>437</sup>. Caso contrário, teríamos que aceitar a fatalidade de um código genético defeituoso, dominante e contra o qual não cabe manipulação eugênica.

Ou, como sugere Campilongo (especificamente a respeito do sistema representativo): não se pode aceitar passivamente a tese de que o Brasil, pelas peculiaridades de sua estrutura social ou de sua formação econômica, não preenche os requisitos indispensáveis à implantação de um autêntico sistema representativo. É óbvio que se compararmos o Brasil com nações mais desenvolvidas, encontraremos gritantes diferenças. Mas, apesar disso, também nos países “adiantados” existe insatisfação diante das instituições representativas. Esse fato, no mínimo, relativiza o argumento da falta de “requisitos”.<sup>438</sup>

Além disso, valer-se da existência de corrupção como prova da influência da cultura inevitavelmente se torna um argumento circular: certas normas culturais

<sup>436</sup> As privatizações realizadas durante o período democrático - com destaque para administração de portos, empresas de saneamento, algumas empresas elétricas e concessões de infraestrutura - ocorreram de maneira distinta em relação ao período autoritário, com maior preparação e efetiva transparência, promovendo a participação de investidores nacionais e internacionais e impedindo a participação de executivos das empresas. No entanto, isso não impediu que os novos controladores buscassem estabelecer relações especiais com representantes do governo, devido ao fato de essas atividades serem reguladas e, portanto, sujeitas a decisões da autoridade reguladora em relação às tarifas e normas de funcionamento. Tornou-se comum que ex-ministros ou altos funcionários do governo fossem designados para seus conselhos de administração, criando, assim, uma conexão entre esse setor privado e o mundo político, especialmente os partidos. A colaboração entre empresários e representantes políticos ocorreu naturalmente nas empresas em que o Estado manteve parte da propriedade, como no caso das empresas de saneamento, mas também aconteceu em outras, em que não o fez, nas quais ainda possuía influência devido à natureza regulada da indústria [tradução livre]. HUNEEUS MADGE, Carlos. Hacer ciencia política en Chile y para Chile. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 10, Santiago, Chile, 2009, p. 406-407.

<sup>437</sup> Em Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka (*Op. cit.*), vê-se interessante passagem: *Corruption in the form of crony capitalism in Japanese banks contributed to the Japanese crisis and long recession of the 1990s* (p.55). Seria possível pensar em algo próximo a um capitalismo de laços no setor bancário japonês na década de 90? E como sustentar a explicação puramente cultural para tanto?

<sup>438</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes; FARIA, José Eduardo. Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal. 1987. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. p. 46.

causam corrupção porque corrupção existe; e corrupção também pode existir por conta de certas normas culturais<sup>439</sup>. De outro turno, é fato que o culturalismo absorve a influência institucional sobre os indivíduos. Por aí talvez deva passar o aprimoramento cívico.

Nada obstante, os autores indicados parecem negligenciar um aspecto crucial de nossa formação histórico-social: a escravidão. Esse também pode ser considerado um “pecado original”, segundo Jessé de Souza, a partir do qual se estabeleceu uma degradação de classes entre os cidadãos, fato que se espalha até os dias de hoje, para além da própria questão racial. Com efeito, o atraso nacional radica fortemente na desigualdade social, que guarda óbvia relação com o problema do patrimonialismo. E a corrupção talvez seja, em alguma medida, reflexo disso. Mas, perversamente, a desigualdade social causa menos desconforto aos “donos do poder” e igualmente integra a lógica de dominação.<sup>440</sup>

Esse debate, entretanto, vai além das condições de desenvolvimento desta pesquisa. Porém, a lição fundamental, rigorosamente cabível nas reflexões que envolvem a regulamentação do *lobby*, que se pode extrair desses últimos itens<sup>441</sup> está em Abranches:

*Toda comparação tem algo de arbitrário. Querer aplicar regras de organização observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico. Mas a observação de experiências distintas pode tomar mais saliente aquilo que já temos em comum com outras democracias e o que há de específico e problemático em nossa vivência, estimulando a busca de soluções a ela apropriadas.*<sup>442</sup>

Bem-vistas as coisas, é razoável apontar que as possíveis origens da corrupção política de alto nível no país vão dos fatores histórico-culturais de nossa formação nacional, numa macrovisão do problema, até os aspectos do “varejo institucional”. E o dado concreto é que a história do país (assim como ocorre no Chile) faz com que a assimetria entre os grupos e a corrupção adquiram um papel de suma

---

<sup>439</sup>DALTON, Bronwen Mary. 2005. Corruption in Cultural Context: Contradictions within the Korean Tradition, Crime, Law and Social Change 43, p.244.

<sup>440</sup>Tal visão crítica é exposta detidamente em SOUZA, Jessé. A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato, Rio de Janeiro: Leya, 2017.

<sup>441</sup> Que defluem, em particular, dos últimos itens; mas também de todo o presente capítulo, inspirado pelo comparativismo.

<sup>442</sup> ABRANCHES, op. cit., p.10.

importância nos debates sobre regulamentação do *lobby*. Assim apontam Luiz Alberto Santos e Paulo Costa:

*[...] for most of its history, Latin America has lived under authoritarian and elite rule where public decisions were often crafted in the shadows by cabinets and parliaments to the benefit of a small minority. Recently, the development of participatory political systems has brought some transparency to the policy-making process. Such scrutiny reveals evidence of the capture of aspects of policy-making by private interests that use obscure strategies to achieve their political goals. As a consequence, a widespread movement for regulating the role and tactics of interest groups emerged, which is seen as a necessary step to address the root causes of political corruption.*<sup>443</sup>

Não se espera da regulamentação do *lobby* a capacidade de reverter o estado de coisas da relação entre particulares e agentes públicos à vista do atual sistema político brasileiro, mas é fundamental que qualquer proposição sobre o tema seja capaz de não incorrer no equívoco de desconsiderar o contexto apresentado, sob pena de nascer fadada à ineficácia.

#### **4 O DESAFIO MODERNISTA NO CAMPO NORMATIVO: QUAL REGRAMENTO?**

Leis e regulamentos afetam todos os domínios sociais, repercutindo na vida de cidadãos e no rumo de empresas. Com efeito, são suas balizas normativas que orientam comportamentos sociais e viabilizam um bom ambiente de negócios, dentre inúmeras outras funcionalidades, sempre com a finalidade de garantir segurança jurídica. A regulamentação que alcança esse fim provavelmente contribui com crescimento econômico e bem-estar social, ao passo que uma regulamentação inadequada certamente prejudica a ambos, direta ou reflexamente.

Porém, alerta a OCDE que a normatização de uma atividade é empreitada cada vez mais complexa e disruptiva, o que requer cautelas adicionais:

*O ritmo assoberbante da evolução tecnológica e a interligação sem precedentes das económicas [sic] confrontam os governos com*

---

<sup>443</sup> SANTOS, Luiz Alberto; COSTA, Paulo Mauricio Teixeira. The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America. *Journal of Public Affairs*, Wiley Online Library, 2012. p. 01. Disponível em: <<http://www.politicalcause-advocacy.com/wp-content/uploads/2012/12/Lobby-Regulation-in-Latin-America.pdf>>.

*incerteza e complexidade em termos daquilo que deve ser regulamentado, e da forma como tal deve ser feito. A validade dos quadros regulamentares existentes e, na verdade, a capacidade dos governos para se adaptarem à mudança estão a ser postas em causa. Isto obriga a um setor público cada vez mais ágil, apto a explorar as inúmeras oportunidades oferecidas pela evolução tecnológica para melhorar a elaboração das regras e assegurar a adaptação a novas realidades e riscos.*<sup>444</sup>

Por outro lado, há certa tradição na doutrina brasileira – e, em parte, na estrangeira – de que, quanto maior o controle, maiores são as chances de se evitar desvios e malfeitos de todo gênero<sup>445</sup>. Nesse sentido, qualquer reforço de controle tende a ser pré-compreendido, no mais das vezes, como medida salutar.

Essa lógica, difundida largamente no Brasil ao longo das últimas gerações de juristas, refletiu-se em uma expansão sem precedentes dos órgãos de controle – recentemente renovada sob o influxo midiático (e, por que não, impulsionada pelo capital político) conquistados por essas instâncias a partir da *Operação Lava Jato* e seus desdobramentos. Mas será que a ampliação do controle da Administração gera resultados auspiciosos? Essa é a problematização que acompanha o desenvolvimento deste tópico – e que repercute sobre a abordagem de todo o capítulo.

A bem da verdade, a tarefa de releitura do princípio da legalidade, à luz de uma perspectiva realista, já vem sendo empreendida com destaque pela doutrina de Direito Público no Brasil. O diálogo interdisciplinar, sobretudo entre o fenômeno jurídico e a ciência política (com seus instrumentos de análise descritiva), segue sendo o fio condutor deste trabalho também no presente tópico. E, como resultado dessa desconstrução do aludido princípio, imagina-se ser possível vislumbrar arranjos institucionais capazes de conter o arbítrio por meio da criação de custos de transação no processo político.

A premissa básica é que a perspectiva tradicional acerca do princípio da legalidade – cujo corolário seria *garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral*<sup>446</sup> – não encontra, na realidade objetiva,

---

<sup>444</sup> Perspectivas das Políticas Regulamentares da OCDE 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6eb4dac8-pt/index.html?itemId=/content/component/6eb4dac8-pt&mimeType=text/html>

<sup>445</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais. 3ª ed. 2014. p. 15-17

<sup>446</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.

condições de subsistir. Trata-se de incauta idealização do Poder Legislativo, o que se poderia intuir pelas regras de experiência no tocante ao processo político brasileiro, mas o que também acaba sendo fartamente demonstrado pelos estudos de ciência política, como visto.

Isso significa afirmar, mais precisamente, que a lei cuja norma vincula o administrador público não é a consubstanciação da vontade geral do povo, assim como não exsurge por meio de um processo deliberativo necessariamente hígido, republicano e representativo. Ao revés, a realidade nos apresenta o acaso dos ciclos de votação, o direcionamento de agenda e o fisiologismo para fins de formação de coalizões.

Por outro lado, a consagração do princípio da juridicidade em substituição à legalidade, embora reflita um louvável esforço de revitalização do pensamento administrativista segundo a perspectiva constitucional, implica não apenas em delicada ampliação do espectro de discricionariedade administrativa – o que pode gerar insegurança jurídica – como em significativo fortalecimento do papel de controle do Judiciário sobre a atuação administrativa. E, aqui, o risco é de vulneração da legitimidade técnica e democrática.

A saída apontada revela caráter dialógico: a valorização da lei formal à luz da dinâmica do presidencialismo brasileiro. Trata-se de reconciliar o instituto jurídico, eminentemente prescritivo em sua essência (porém apreendido de forma dessacralizada), com o desenho e a prática institucional em funcionamento.

E as disfunções desse sistema impõem muitos desafios de ordem prática, dentre eles o combate à corrupção e as dificuldades de normatização do controle. A complexidade envolvida tem que ver não apenas com o estabelecimento de mecanismos eficientes de prevenção, como também guarda profunda relação com a eliminação das oportunidades de transações corruptivas geradas no interior do próprio espaço normativo.

Segundo a perspectiva estrutural-funcionalista de Samuel Huntington <sup>447</sup> (retomando a breve abordagem da corrupção pela ótica da teoria da modernização do item 1.3.1) quando as organizações do sistema apresentam rigidez, simplicidade

---

<sup>447</sup> HUNTINGTON, Samuel. A ordem política nas sociedades em mudança. São Paulo: Ed. da USP; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

subordinação e desagregação entre seus membros, tornam-se grandes as chances de emergência da corrupção e de criação de um padrão de ação segundo a articulação de interesses. Ou seja, uma vez que a institucionalização política seja insuficiente, a expansão das atividades do Estado (na tentativa de acompanhar a complexificação social e a modernização) acaba criando incentivos para a prática de corrupção:

*[...] Em cenários de baixa institucionalização, portanto, a corrupção tende a ser uma prática mais acentuada, já que os processos de modernização implicam a consecução de novos atores na arena política, ensejando as clivagens sociais e um comportamento não conducente à norma [...] O sistema normativo tanto pode motivar quanto inibir a prática de corrupção. Seu sucesso em coibi-la, na vertente da modernização, depende da institucionalização política, entendida como a aceitação de normas por parte de uma comunidade. Os critérios de institucionalização são determinados funcionalmente, visando a assegurar a estabilidade e a previsibilidade dos sistemas sociais face aos dilemas da modernização. Desse modo, sociedades imbuídas da modernização, mas que tenham baixa institucionalização política, estão mais sujeitas às práticas de corrupção. Isto porque, entre modernização e institucionalização, há um hiato político, no qual a corrupção ocorre, possibilitando um agir orientado para a obtenção de bens e de vantagens ilegais<sup>448</sup>*

A questão é apontada por Maria De Benedetto<sup>449</sup>, como um alerta a respeito do problema da corrupção como consequência de uma regulação contraproducente. Segundo a autora, deve-se pensar o corruptor/corrompido a partir das estruturas reguladoras e dos procedimentos regulatórios de que participam, e não como agentes externos ao sistema.

O que torna essa simbiose especialmente complexa – e eventualmente ainda mais nociva – é a coexistência em um ambiente de inflação legislativa, em cuja profusão de regramentos grassa larga margem de atuação transgressora, corruptiva ou sub-reptícia. Da mesma forma, normas tipificadoras de infrações que gozem de larga margem semântica podem ter o condão de provocar insegurança jurídica, dificultando a identificação objetiva das condutas vedadas, tanto para os particulares a que se destinam, quanto para os órgãos de controle no exercício de seu mister

---

<sup>448</sup> FILGUEIRAS, Fernando de Barros. "A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas". Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, 2006, p.3-4. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>.

<sup>449</sup> BENEDETTO, Maria De. "Understanding and preventing corruption: a regulatory approach", in Preventing corruption and promoting good government and public integrity (org.: Augutí Cerrillo-I-Martiniz e Juli Ponce), Bruxelas: 2017.

sancionatório. E, dessa forma, a discricionariedade associada à incerteza normativa pode abrir mais uma brecha para a corrupção (ativa) de agentes públicos.

A ideia remonta, *grosso modo*, ao recorrente aforismo do Justice Louis D. Brandeis: *Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman*<sup>450</sup>. Em um ambiente repleto de legislações e regulamentos estéreis, prolixos ou excessivamente complexos, apenas a clareza, simplificação e transparência são capazes de combater de forma eficiente a infestação de práticas corruptivas. No entanto, até mesmo a intensidade da luz lançada sobre os agentes e comportamentos envolvidos deve ser controlada, já que o excesso de clareza também dificulta a visão.

Veja-se o que ocorre em relação ao *lobby* nos EUA: nos últimos anos, o endurecimento da legislação norte-americana sobre o assunto produziu efeito reverso: o número de “lobistas” registrados no Congresso regrediu, a despeito do crescimento da atividade.<sup>451</sup>

A questão, portanto, é bastante mais plural do que simplesmente criar leis anticorrupção e endurecer a legislação repressiva já existente. Se as regras podem ser usadas como instrumentos para combater e prevenir a corrupção, é preciso saber que também podem produzir efeitos em sentido oposto, o que significa que a boa regulação deve estar atenta não só aos custos de cumprimento e à delicada mensuração do ponto-ótimo de rigor, como aos mecanismos de prevenção e às ferramentas da economia comportamental. Estas últimas talvez possam cumprir um papel mais ativo nas políticas de combate à corrupção, tal como se dá em âmbito fiscal, onde vêm rendendo alguns bons frutos<sup>452</sup>.

De forma mais pormenorizada, Nicoletta Rangone<sup>453</sup> recorre a uma abordagem baseada na dissuasão da corrupção por meio da racionalidade associada ao papel de

---

<sup>450</sup> A publicidade é recomendada justamente como um remédio para patologias sociais e industriais. Diz-se que a luz do sol é o melhor dos desinfetantes; a luz elétrica, o policial mais eficiente [tradução nossa]. Disponível em: <https://www.brandeis.edu/legacyfund/bio.html>

<sup>451</sup> Atualmente, o número de profissionais registrados retrocedeu ao patamar de quase duas décadas atrás. A respeito, confira-se: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/regulamentacao-do-lobby-por-que-a-experiencia-americana-deu-errado/>

<sup>452</sup> Disponível em: <https://geecusp.wordpress.com/2018/08/01/nudges-fiscais/>

<sup>453</sup> RANGONE, Nicoletta. “A behavioral approach to administrative corruption prevention”, in Preventing corruption and promoting good government and public integrity (org.: Augutí Cerrillo-I-Martiniz e Juli Ponce), Bruxelas: 2017, pp. 68-99.

sanções e controles adequados. A premissa dessa perspectiva é a insuficiência da abordagem tradicional, que ainda não dá a devida atenção aos questionamentos promovidos pelas ciências cognitivas, que descrevem pessoas reais cuja decisão é afetada pelo viés, pela heurística e pela escolha dos seus pares.

Assim, a prevenção da corrupção por meio de regulação deveria ser enriquecida por investigações sobre como as pessoas pensam e se comportam, a fim de que se possa criar um quadro legislativo preventivo mais eficaz. Em outras palavras, defende-se (i) a simplificação regulatória e (ii) medidas de caráter *behaviorista* para tratar a questão, como regulamentação do *whistle-blower* e aumento da *smart transparency/ targeted disclosure*. Ter-se-ia, dessa forma, o caminho para uma regulação informada no comportamento como via para aperfeiçoar a conduta individual e coletiva.

Vale lembrar, uma vez mais, que a adoção de regras rigorosas sobre *lobby* nos EUA trouxe efeitos indesejados. Com razão, é preciso manter-se alerta tanto aos riscos do rigor burocratizante quanto do controle frouxo. Veja-se que o país vem incrementando seu ordenamento jurídico com diversas normas de teor anticorrupção e apelo ético, mas o Brasil segue caindo no ranking de percepção da corrupção elaborado pela Transparência Internacional. Em 2017, desceu 17 posições e atualmente ocupa o 96º lugar, atrás de Ruanda e Timor-Leste, por exemplo.

Por outro lado, a *Lei Anticorrupção* produziu incentivos para que muitas empresas venham criando programas de *compliance* internos, promovendo uma nova percepção – ou, no mínimo, um cuidado maior – em relação à cultura organizacional e à integridade em suas relações com o Poder Público. Em última análise, é preciso estar atento aos incentivos – e a economia comportamental pode oferecer, de fato, um bom instrumental nesse sentido – e adotar cautela na mensuração da intensidade regulatória – e aqui a regulação por etapas pode representar uma alternativa.

Até aqui, é possível imaginar que a conclusão vai assumindo um viés crítico em relação à regulamentação do *lobby*. Contudo, e a bem da verdade, adota-se postura de problematização da opção que parece mais natural ao nosso legislador: a de

estabelecer parâmetros normativos para a matéria.<sup>454</sup> Na dúvida entre a utilidade de regular ou não, e na incerteza quanto aos efeitos benéficos ou deletérios, parece que Estado tende a dar vazão ao seu ímpeto regulatório – se é que seja possível confirmar empiricamente um modismo regulatório.

A finalidade desse exercício seria verificar se a escolha de um modelo intermediário é, em alguma medida, uma alternativa melhor do que a regulação rígida, branda ou mesmo a desregulação.

Entre os que defendem a regulamentação, as principais razões podem ser assim sistematizadas:<sup>455</sup>

I. Trata-se não apenas de instrumento de combate à corrupção, como também ferramenta indutora de publicidade no processo de manifestação de interesses. Cuida-se, assim, de medida fortalecedora de dois componentes indispensáveis ao regime democrático: transparência – tomada na acepção de tornar disponíveis informações sobre a atuação de lobistas e agentes públicos – e *accountability* – compreendida como o conjunto de mecanismos de prestação de contas/ responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos.

---

II. Viabilizaria a existência de um controle recíproco entre os grupos de lobistas, o que pode funcionar como incentivo à autorregulação e competição. Nessa toada, tais atores buscariam fiscalizar as relações estabelecidas entre seus concorrentes e os agentes políticos, a fim de reduzir as chances de captura dos tomadores de decisão.

---

III. A regulamentação não teria o condão de inibir o *lobby*, mas, ao contrário, legitimar tanto sua existência quanto a atuação dos lobistas.

---

IV. Em relação a esses, a definição de parâmetros legais de operação lhes permitiria agir mais proficuamente como fornecedores de conhecimento

---

<sup>454</sup> Estudo do IPEA sobre o tema aponta para essa tendência: “Resumidamente, pode-se afirmar que os respondentes concordam com os efeitos positivos e refutam os efeitos negativos que a literatura sugere que podem ser gerados com a regulamentação do *lobby*.” SANTOS, Manoel Leonardo, CUNHA, Lucas Cunha *In* Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6252>>

<sup>455</sup> FREITAS, Rebeca dos Santos. A reforma política e a regulamentação do *lobby* no Brasil. *In* Reforma política e perspectivas de democracia constitucional/ organizadores: Thomas Bustamante, José Adércio Leite Sampaio, José Victor Nascimento Martins. - Belo Horizonte: Initia Via, 2016.

especializado junto às autoridades governamentais. Isto porque, à medida que formulam suas demandas, contribuiriam para a tomada de decisão por meio dos subsídios técnicos que apresentam a respeito da política pública que lhes interessa influenciar. Com isso, cooperariam com a ampliação do acervo de informações do poder público.

---

V. O vazio de regulamentação concorreria decisivamente para a assimetria de ação entre os grupos de pressão, o que facilitaria a predominância dos interesses mais organizados e com maior capacidade financeira.

Em sentido oposto, e em linhas gerais, os argumentos podem ser formulados por meio de questionamentos:

I. Caso se faça a opção legislativa pelo credenciamento do profissional de representação de interesses, como seria possível impor condições para uma legítima tentativa de influenciar na tomada de decisões políticas?

---

Argumenta-se que isso representaria uma restrição ao direito básico de buscar a satisfação de interesses por meio do jogo democrático. Ou seja, um primeiro obstáculo de acesso guarda relação com a percepção de que apenas através dos canais formais de representação um grupo de interesses estaria apto a participar da deliberação política.

---

II. A regulamentação não se inclinaria a reforçar a clivagem entre grupos mais organizados e economicamente mais fortes e grupos de interesses coletivos da sociedade de menor alcance e estrutura?

---

Veja-se que o segundo argumento tem que ver com a possibilidade de uma desigualdade que permeia os grupos de interesse ser aprofundada em razão dos ônus gerados pela regulamentação: custos de credenciamento, de disponibilização de informações, de produção de relatórios etc. Ou seja, ter-se-ia um obstáculo de natureza econômica a frear a ação de grupos mais frágeis e/ou pouco institucionalizados.<sup>456</sup> Com efeito, haveria manifesto

---

<sup>456</sup> Para impedir ou dificultar a captura pelos interesses privados, o sistema político pode adotar medidas tais como a redução dos custos de organização política, permitindo que um maior número de grupos de interesse possa atuar num determinado setor, exercendo um sistema de checks and balances, ou a redistribuição do acesso político, também de forma a permitir que o acesso seja mais amplamente

---

desestímulo ao credenciamento.

---

III. A regulamentação, ao vulnerar a relação entre o representante de interesses e o agente político, não tenderia a tornar as negociações políticas mais difíceis e engessadas, sobretudo em função da dilatada necessidade de participação e escrutínio?

---

Tal pretexto, embora seja dos mais frágeis do ponto de vista dogmático, sugere o comprometimento da produção de acordos políticos e o retardamento do processo de tomada de decisão, podendo provocar, até mesmo, imobilismo decisional, o que, na prática, encontra alguma razão.

---

IV. Em uma análise de custo-benefício, o ônus gerado em função do controle e monitoramento da atividade não superaria o bônus esperado com a iniciativa?

---

V. Há utilidade em regulamentar a matéria para que se permita reconhecer o *lobby* como atividade lícita e ética de defesa de interesses? Os pecados atribuídos ao *lobismo* não seriam um reflexo da baixa qualidade do sistema político e das disfunções conjunturais do jogo democrático? Nesse caso, a melhor forma de conversão dos pecados é a regulamentação? Vale correr o risco de ineficácia normativa?

---

VI. Já não haveria instrumentos legais de controle suficientes, tanto por instituições públicas ou privadas? As leis de conflito de interesses, acesso à informação, anticorrupção, improbidade administrativa; os códigos de ética da alta administração pública e de ética e decoro parlamentar, assim como os programas de gestão de políticas de *compliance* das empresas, não seriam suficientes para coibir a prática de ilícitos? Vale correr o risco de inflação legislativa?

---

Das propostas em discussão, verifica-se justamente a migração de um modelo intermediário para um de regulamentação branda. A respeito da adoção do credenciamento opcional do profissional de relações governamentais, vê-se que o

tratamento normativo foi caminhando exatamente para uma zona mais confortável, de acomodação de interesses. Conforme se constatará adiante, nenhuma das iniciativas manteve dispositivo prevendo que o órgão de controle e fiscalização da atividade ofereça a possibilidade de cadastramento, apresentação de relatórios de atividades e gastos online, por exemplo.

Certo é que há grupos significativamente influentes que se manifestam favoravelmente à regulamentação do *lobby*, mas que, em termos práticos, não o são. A bem da verdade, temem que a fixação de regras estabelecendo um cenário muito diverso do atual acabe tirando-lhes de suas posições de *stakeholders* preferenciais.

Logo, o debate sobre a matéria deve estar atento a essa situação, sob pena de aprovação de uma lei meramente formal e inócua, sob pretexto de representar algum grau de progresso na regulação da atividade. Portanto, a pergunta fundamental que se coloca é: qual regramento?

#### 4.1 O cenário normativo atual

O ordenamento jurídico brasileiro, embora não contemple disposições legais específicas sobre *lobbying*, oferece uma regulação indireta da atividade, por meio de diplomas normativos cujas previsões esparsas de comportamento guardam relação com o exercício da representação de interesses.

A fundamentação mais remota para a prática de *lobby* encontra abrigo na Constituição, logo de partida, em seu art. 1º, tanto no inciso V, como no parágrafo 1º, cujos conteúdos estabelecem, respectivamente, (i) o pluralismo político com um dos fundamentos da República<sup>457</sup> e (ii) a possibilidade de representação de interesses por

---

<sup>457</sup> “O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos. O problema do pluralismo está precisamente em construir o equilíbrio entre as tensões múltiplas e por vezes contraditórias, em conciliar a sociabilidade e o particularismo, em administrar os antagonismos e evitar divisões irreduzíveis.” In SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 143.

meio corpos intermediários entre os cidadãos e o Estado, que não os tradicionais partidos políticos, na modalidade de exercício da democracia direta.<sup>458</sup>

O fato do pluralismo político é consequência da sociedade brasileira, que engendra os mais diversos grupos, classes, entidades e categorias, cada qual com interesses sociais, econômicos, culturais e ideológicos distintos – e conflitivos – mas ostentando igual direito de representação e participação na esfera estatal.

Reforçam a legitimidade do *lobby* diversos incisos do artigo 5º da CR, dentre os quais, destaca-se: (i) liberdade de expressão e manifestação do pensamento (incisos IV e IX); (ii) liberdade de profissão (inciso XIII); (iii) direito de acesso à informação (inciso XIV); (vi) direito de reunião para fins pacíficos (inciso XVI); (v) liberdade de associação (inciso XVII); (vi) liberdade para criação de associações e seu funcionamento (inciso XVIII); (vii) garantia de funcionamento das associações (inciso XIX); (viii) legitimidade de representação coletiva (inciso XXI); (ix) direito e acesso à informação pública (inciso XXXIII); (x) direito de petição (inciso XXXIV).<sup>459</sup>

Conforme visto no primeiro capítulo, o *lobby* pode servir à promoção de atividades de cunho social, assistencial e cultural, dentre outras – exercido, inclusive, por associações sindicais, entidades classistas e organizações não governamentais, hipóteses nas quais é comum a atuação do lobista amador (que não percebe

<sup>458</sup>Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.

<sup>459</sup>Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; [...] XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; [...] XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

remuneração – ou dos “gestores de interesses particulares”, consoante a designação da lei de *lobby* chilena).

Mas a atividade também pode ser empreendida por lobistas profissionais (remunerados), geralmente contratados para promover atividades de natureza empresarial, representando os interesses de determinados setores econômicos, com fulcro na proteção da livre-iniciativa, valor igualmente promovido pela Constituição (art. 170, *caput*). Em ambos os casos, os direitos de manifestação de interesses, associação e peticionamento junto ao poder Público, no bojo do processo de tomada de decisão, são constitucionalmente protegidos.<sup>460</sup>

Logo, e a princípio, nada impede o exercício do *lobby* com intuito profissional, como concreção da liberdade de profissão garantida no art. 5º, XIII. No entanto, vale advertir que se trata de norma constitucional de eficácia contida (ou restringível), conforme leciona José Afonso da Silva. E, apesar de assegurar a liberdade de escolha profissional, “o legislador ordinário, não obstante, pode estabelecer qualificações profissionais para tanto [...] a lei só pode interferir para exigir certa habilitação para o exercício de uma ou outra profissão ou ofício. Na ausência de lei, a liberdade é ampla, em sentido teórico.”<sup>461 462</sup>

Ainda na senda constitucional, o art. 14 consagra variadas modalidades de exercício da soberania popular, oportunizando a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão política, assim como o art. 58 o faz, especificamente no âmbito legislativo. Com efeito, ambos os dispositivos também sinalizam, em alguma medida, que o *lobbying* não é incompatível com a Constituição, o processo político e as instituições legiferantes:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

[...] Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as

<sup>460</sup>FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 199-200.

<sup>461</sup>José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 1998, p. 105-106.

<sup>462</sup>Veja-se que, conforme o art. 22, XVI, da Constituição da República, a atividade profissional de lobista pode ser regulamentada: *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.*

*atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...]*

*§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; [...] IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;*

Pois bem. Da integração sistemática desses direitos e garantias constitucionais, (petição, associação, manifestação, participação, etc.) pode-se sugerir a conformação de uma base normativa que legitima o *lobby* e ampara seu exercício profissional, como decorrência lógica de um *direito de representação, lato sensu*, especialmente caro aos grupos de interesse e de pressão – uma vez que esses, por sua vez, são livres para se associarem e organizarem e, mais ainda, para defenderem seus interesses e objetivos junto ao Poder Público.

No plano legislativo<sup>463</sup>, oferecendo importante contributo ao controle dessa interação entre agentes públicos e particulares, destaca-se a *Lei de Acesso à Informação* (L. nº 12.527/2011), cujos instrumentos previstos, no bojo da disponibilização de informações de natureza pública ao cidadão, materializam valioso ganho de transparência à atuação estatal.

Em termos mediatos de operatividade dessa base normativa do *lobby*, há legislações tratando de responsabilização civil, penal e administrativa. Diz-se “mediato” porque essas previsões passam a incidir na zona cinzenta entre o *lobby* e a corrupção, ou quando a prática delituosa já está configurada.

Do âmbito penal já foi possível citar alguns dos tipos previstos no capítulo dos crimes contra a Administração Pública (Código Penal, artigos 312 a 337)<sup>464</sup>. Cuidando

---

<sup>463</sup> *Reforçam os dispositivos constitucionais que possibilitam a prática do Lobby outros diplomas internacionais que já foram recepcionados pelo ordenamento jurídico pátrio: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas – ONU; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos – OEA, sem prejuízo de outros (rol exemplificativo). In MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil. p. 193. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01\\_503.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf)*

<sup>464</sup> Vale citar, ainda, a advocacia administrativa (art. 321) e o tráfico de influência (art. 332): *Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo: Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa. Parágrafo único. A*

da tipificação de atos de improbidade praticados por agente público (ou particular, em equiparação), contra a Administração Pública, há a *Lei de Improbidade Administrativa* (L. nº 8.429/1992). No mesmo sentido, mas sendo o infrator pessoa jurídica, há a chamada *Lei Anticorrupção* (L. nº 12.846/2013). E, finalmente, sob o viés do *compliance*, tem-se a *Lei do Conflito de Interesses* (L. nº 12.813/2013).

Registre-se, ainda, os efeitos de dispositivos da *Lei das Eleições* (L. nº 9.504/1997) sobre o exercício do *lobby*, especialmente no tocante à regulamentação do financiamento de candidatos e partidos políticos em períodos eleitorais. A legislação citada, que permitia doações por pessoas físicas e jurídicas, foi objeto de Ação Direta de Constitucionalidade nº 4.620<sup>465</sup> e o STF declarou a inconstitucionalidade da previsão de financiamento por pessoas jurídicas.<sup>466</sup>

Por fim, os exemplos mais próximos dessa regulação reflexa do *lobby*, na seara da eticidade nas relações entre agentes públicos e particulares, estão nos *Códigos de Ética e Decoro Parlamentar* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Resoluções nº 25/2001 e 20/1993, respectivamente), assim como em seus Regimentos Internos (Res. nº 17/ 1989 e 93/1970), no *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* (Decreto nº 1.171/1994) e no regulamento das audiências entre agentes públicos e particulares (Dec. nº 4.334/2002).<sup>467</sup>

---

*pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário [...] Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Pena - Reclusão, de dois a cinco anos, e multa.*

<sup>465</sup> ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento concluído em 17/09/2015.

<sup>466</sup> Sob a justificativa de que pessoas jurídicas não são cidadãos, logo, seu exercício de direitos políticos diretamente ligados à soberania popular e à representatividade, como é o financiamento de campanha, seria uma distorção completa do sistema democrático. Não é o escopo deste trabalho analisar como o Poder Judiciário tem atuado na questão da regulação do *lobby*, mas esta tem sido uma importante perspectiva de estudo para se compreender como as instituições brasileiras têm lidado com o tema. Nesse sentido, a ADI 4.650/DF fornece alguns interessantes elementos sobre como o STF pensa a defesa de interesses perante o Poder Público.

<sup>467</sup> Há, ainda, a Portaria do Ministério da Justiça nº 390/2002, que procura orientar a aplicação do Decreto nº 4.334/ 2002, assim como a Portaria da Advocacia-Geral da União nº 910/ 2008, que no mesmo mister de disciplinar seu âmbito interno e aplicação, traz as seguintes inovações: 1) necessidade de indicar os dados do requerente, o interesse do requerente em relação ao assunto a ser abordado e o número dos autos do processo administrativo ou judicial relacionado; 2) exigibilidade de procuração do representante em todos os casos; 3) direcionamento da solicitação de audiência para fins jornalísticos para a Assessoria de Comunicação Social; 4) determinação do local e horário para a realização da audiência; e 5) instituição de formulário para servir como referência no preenchimento das informações necessárias aos pedidos de audiência.

Em relação ao *Regimento Interno da Câmara*, Luiz Alberto dos Santos assinala que, desde 1972, há previsão regimental a respeito da atuação de grupos de interesse – à época, permitiu-se às entidades sindicais de caráter nacional a participação em debates por meio de representante credenciado:

*Cada entidade poderia indicar um representante, que seria responsável perante a Câmara pelas informações e opiniões emitidas, cabendo-lhe fornecer subsídios ao Relator, membros da comissão e ao órgão de assessoramento legislativo sobre a proposição de seu interesse, em nível técnico e de caráter exclusivamente documental, informativo e instrutivo. Permitia-se, também, o credenciamento de representantes dos ministérios e demais órgãos governamentais, que mantinham escritórios para as respectivas “assessorias parlamentares” nas dependências do Congresso Nacional, prática que, segundo Figueira, iniciou-se com o lobby do Presidente Juscelino Kubitschek pela aprovação da criação de Brasília. [...] Em 1989, a Reforma do Regimento Interno da Câmara da Câmara dos Deputados incorporou inovações, na forma do art. 259, permitindo expressamente, que não somente entidades de classe de grau superior, mas também outras instituições, desde que de caráter nacional, pudessem credenciar representantes para atuar junto às Comissões, Lideranças, Deputados em geral e mesmo junto à Assessoria Legislativa, hoje Consultoria Legislativa.<sup>468</sup>*

Atualmente, o Regimento Interno da Câmara conta com alguns dispositivos cuja incidência normativa alcança a prática de *lobby*. Os artigos 32, XII, a e b; e 254 e seus parágrafos, por exemplo, ao disporem sobre competências da *Comissão de Legislação Participativa* e sobre a participação da sociedade civil no processo legislativo, assim preveem uma base normativa integrada para fins de *lobbying*:

*Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:[...]*

*XII - Comissão de Legislação Participativa:*

*a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;*

*b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso; [...]*

*Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32.*

---

<sup>468</sup> 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, Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2007, pp. 415-416.

*§ 1º As sugestões de iniciativa legislativa que, observado o disposto no inciso I do artigo 253, receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à Mesa para tramitação [...]*

*§ 4º As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à Comissão ou Comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria, conforme o caso.*

Destaca-se, portanto, que os anteprojetos legislativos que recebem parecer favorável da *Comissão* podem passar a tramitar como se fossem de sua autoria. Com isso, abriu-se um canal de participação social na produção legislativa, bem como um campo fértil ao *lobbying*. Na mesma toada, os artigos 255 e 256:

*Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.*

*Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.*

*§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião [...]*

*§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.*

Por fim, o art. 259 prevê o credenciamento de representantes dos ministérios, entidades da administração federal, entidades de classe superior e de outras instituições de âmbito nacional, para o fim de prestarem suas contribuições ao processo legislativo. Veja-se, no entanto, que o artigo estabelece um credenciamento facultativo e limitado aos representantes dos setores mencionados em seu *caput*:

*Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.*

*§ 1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado. § 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às*

*Lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.*

*§ 3º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos Deputados.*

Em relação ao Senado, sua norma regimental nada estabelece sobre credenciamento ou atuação dos representantes de entidades da sociedade civil. Há tão somente as disposições do art. 90, em boa parte reproduzindo o teor do art. 58 da CR ao tratar da possibilidade de participação de grupos de interesse em audiências públicas.

Por fim, merecem registro as regras contidas no supramencionado Dec. nº 4.334/2002, cujo escopo é estabelecer alguns parâmetros para a atividade de lobistas junto à Administração Pública Federal – muito embora o texto da norma não tenha feito referência expressa nesse sentido. Tal diploma estabelece requisitos a respeito da forma de submissão do pedido de audiência, bem como sobre as informações que devem necessariamente acompanhá-lo, e impõe deveres ao agente público – comparecer às audiências acompanhado de outro servidor e manter registro específico dos encontros realizados:

*Art. 1º Este Decreto disciplina as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e nas fundações públicas federais.*

*Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, considera-se:*

*I - agente público todo aquele, civil ou militar, que por força de lei, contrato ou qualquer outro ato jurídico detenha atribuição de se manifestar ou decidir sobre ato ou fato sujeito à sua área de atuação;*  
*e*

*II - particular todo aquele que, mesmo ocupante de cargo ou função pública, solicite audiência para tratar de interesse privado seu ou de terceiros.*

*Art. 2º O pedido de audiência efetuado por particular deverá ser dirigido ao agente público, por escrito, por meio de fax ou meio eletrônico, indicando:*

*I - a identificação do requerente;*

*II - data e hora em que pretende ser ouvido e, quando for o caso, as razões da urgência;*

*III - o assunto a ser abordado; e*

*IV - a identificação de acompanhantes, se houver, e seu interesse no assunto.*

*Art. 3º As audiências de que trata este Decreto terão sempre caráter oficial, ainda que realizadas fora do local de trabalho, devendo o agente público:*

*I - estar acompanhado nas audiências de pelo menos um outro servidor público ou militar; e*

*II - manter registro específico das audiências, com a relação das pessoas presentes e os assuntos tratados.*

*Parágrafo único. Na audiência a se realizar fora do local de trabalho, o agente público pode dispensar o acompanhamento de servidor público ou militar, sempre que reputar desnecessário, em função do tema a ser tratado.*

Pela leitura, nota-se que sua *mens legis* seria inibir as abordagens informais e pouco transparentes que dão azo à corrupção. Na prática, é desnecessário dizer que a norma em comento vem sendo, desde 2002, absolutamente ineficaz nesse desiderato. E, até meados do ano de 2018, havia pouco mais de 440 agentes credenciados.<sup>469</sup>

Não é despicienda uma última comparação: o Dec. nº 4.232/2002, que gozou de curtíssima vigência – tendo sido inteiramente revogado, poucos meses depois, pelo Dec. nº 4.334/2002 – trazia um conjunto de regras bastante mais rígidas em relação aos encontros entre particulares e agentes públicos. A bem da verdade, sua redação fazia menção ao “representante de interesse de particular”, naquela que talvez tenha sido a tentativa mais incisiva de estabelecer contornos regulatórios para a prática de *lobby*:

*Art. 2º O agente público apenas receberá, em audiência ou reunião, representante de interesse de particular, se este estiver inscrito nos órgãos ou nas entidades, em que pretende ser ouvido.*

*§1º A inscrição de que trata o caput se realizará mediante requerimento, que conterà:*

*I - a identificação e o endereço completo do requerente;*

*II - a identificação e o endereço completo de todos os representados;*

*III - a indicação dos assuntos objeto de representação com relação a cada representado.*

*§2º O requerimento será acompanhado do instrumento de mandato, que indicará, se se tratar de pessoa jurídica, o cargo que o outorgante nela ocupa.*

*§3º Poderá ser exigida a comprovação das informações prestadas.*

*§4º A Presidência da República, os Ministérios, as autarquias e as fundações públicas federais manterão, à disposição de qualquer pessoa, cadastro dos representantes neles inscritos na forma deste Decreto, o qual será disponibilizado pela Rede Mundial de Computadores.*

*§5º Perante a Presidência da República, a inscrição de que trata o caput será feita na Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República e, nos demais órgãos e entidades, nos locais indicados pelos respectivos titulares.*

---

<sup>469</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-tem-ao-menos-443-lobistas-credenciados-projeto-preve-regulamentar-atividade.ghtml>>

*Art. 3º O pedido de audiência efetuado pelo representante deverá ser dirigido ao agente público, indicando:*

*I - o assunto a ser abordado;*

*II - a identificação dos representados;*

*III - a identificação e o interesse no assunto de eventuais acompanhantes.*

*§ 1º O agente público, após verificar a regularidade da inscrição do representante, deverá confirmar-lhe a data e a hora da audiência.*

*§ 2º O agente público tem a faculdade de não receber o representante ou o representado.*

*Art. 4º As audiências e reuniões com representantes de que trata este Decreto terão sempre caráter oficial, ainda que realizadas fora do local de trabalho, devendo o agente público:*

*I - estar acompanhado nas audiências e reuniões de pelo menos um outro servidor público, civil ou militar;*

*II - manter agenda das audiências e reuniões marcadas e publicamente divulgá-la, se possível com antecedência e pela Rede Mundial de Computadores;*

*III - manter arquivado registro específico das audiências e reuniões, com a relação das pessoas presentes e os assuntos tratados, cujos dados poderão ser mantidos em meio eletrônico.*

## 4.2 Iniciativas normativas frustradas

Algumas tentativas de institucionalização do *lobby* já foram empreendidas. A quase totalidade delas restou arquivada. Ou foi pensada a outros projetos que pouco tem a ver com o tema ou, ainda, não apresenta qualquer perspectiva real de avançar para deliberação em plenário, à exceção do PL nº 1.202/2007.

Nos sites institucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>470</sup>, identificou-se a existência de dois Projetos de Lei<sup>471</sup> ainda em tramitação (com seus apensos), muito embora um deles já não trate diretamente do tema. Há, ainda, uma Proposta de Emenda à Constituição<sup>472</sup>, outros quatro PLs<sup>473</sup> e doze Projetos de

---

<sup>470</sup> A pesquisa foi realizada nos mecanismos de Pesquisa Avançada de Projetos de Leis e outras Proposições dos sites <http://www2.camara.leg.br/> e <http://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Os termos de busca utilizados foram “lobby”, “grupo de pressão”, “grupo de interesse”, e “relação governamental”.

<sup>471</sup> O PL nº 1.202/2007, que tramita junto com o PL nº 1.961/2015, e o PL nº 6.928/2002, que foi apensado ao PL nº 7005/2013

<sup>472</sup> PEC nº 47/2016

<sup>473</sup> PL nº 6.132/90, PL nº 619/1995, PL nº 1.713/2003 e o PL nº 5.470/2005.

Resolução<sup>474</sup> já arquivados. Ou seja, da primeira proposição apresentada – em 1984 – até hoje, houve mais de vinte<sup>475</sup> propostas legislativas para o fim em comento, sem contar as iniciativas de normatização pelo Poder Executivo.

O dado objetivo acima reforça não apenas a relevância do tema, já exposta na Introdução deste trabalho, como a grande dificuldade de construção de consenso a respeito dele. A seguir, dá-se uma visão geral das proposições, desde a pioneira, há quase 35 anos, até as mais recentes:

Quadro 1 - Iniciativas legislativas de tratamento institucional do *lobby*

Proposição	Autor	Ementa	Situação
PLS 25/84	Sen. Marco Maciel (PFL-PE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências.	Arquivado - 1987
PRC 337/85	Dep. Francisco Dias (PMDB-SP)	Dá nova redação ao Art. 60 do Regimento Interno, incluindo no credenciamento dos grupos de pressão, lobby e órgãos de representação de funcionários públicos.	Arquivado - 1987
PLS 203/89	Sen. Marco Maciel (PFL-PE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providencias.	Aprovado no SF – enviado à CD (PLS132/90) – Arquivado no SF - 2007
PL 6.132/90 (Origem: PLS 203/89)	Sen. Marco Maciel (PFL-PE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providencias.	Inconstitucional – CCJC – 1993
PRS 72/95	Sen. Lúcio Alcântara (PSDB-CE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Senado Federal, para os fins que especifica, e dá outras providencias.	Arquivado - 2003
PLC 619/95	Dep. Davi Alves Silva (PFL-MA)	Dispõe sobre a atividade de grupos de interesse (lobbies) das prefeituras municipais junto ao Congresso Nacional e aos órgãos federais, e dá outras providencias.	Arquivado - 1995
PRC 83/96	Dep. José Fortunati (PT-RS)	Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto a Câmara dos Deputados para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo.	Arquivado -1999
PRC 87/00	Dep. Ronaldo Vasconcellos (PFL-MG)	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados.	Arquivado - 2011
PRC 203/01	Dep. Walter Pinheiro (PT-BA)	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências.	Apensado ao PRC 87/00

<sup>474</sup> PRC nº 337/1985, PRC nº 2/1995, PRC nº 23/1995, PRS nº 72/1995, PRC nº 83/1996, PRC nº 121/1997, PRC nº 63/2000, PRC nº 87/2000, PRC nº 203/2001, PRC nº 103/2007, PRC nº 158/2009 e PRC nº 14/2011

<sup>475</sup> Vale destacar, por um lado, que alguns projetos estão repetidos em função das suas sucessivas reapresentações. De outro, os substitutivos aos projetos originais são tidos como novas propostas, uma vez que seus conteúdos são tão distintos do teor do projeto inicial que, embora compartilhando o mesmo escopo, substituem-no na forma de regular.

PL 6.928/02	Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)	Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.	Apensado ao PL 7005/13 (aguardando deliberação em plenário)
PL 1.713/03	Dep. Geraldo Resende (PPS-MS)	Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.	Arquivado - 2005
PL 5.470/05	Dep. Ricardo Zarattini Filho (PT-SP)	Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	Devolvido ao autor / arquivado-2005
PL 1.202/07	Dep. Carlos Zarattini (PT-SP)	<b>Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.</b>	<b>Aguardando deliberação no plenário - 2019</b>
PRC 103/07	Dep. Francisco Rodrigues (PFL-RR)	Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa.	Apensado ao PRC 87/00
PRC 158/09	João Herrmann (PDT-SP)	Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do lobby.	Apensado ao PRC 87/00
PRC 14/11	Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS)	Acrescenta art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados.	Arquivado - 2015
PL 1961/15	Rogério Rosso (PSD-DF)	Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências.	Apensado ao PL 1.202/07
PEC 47/16	Sen. Romero Jucá (PMDB-RR) e outros	Acrescenta Subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública.	Arquivada - 2018

As discussões sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil são anteriores à década de 1980. Contudo, a iniciativa apontada como pioneira nesse sentido só veio a lume com a apresentação do “Projeto Marco Maciel” (PLS nº 25/1984).<sup>476</sup>A despeito

---

<sup>476</sup> Embora os estudiosos do tema indiquem o pioneirismo do Projeto Marco Maciel, o fato é que o próprio Senador já havia apresentado duas propostas de resolução anteriormente, como ele mesmo esclarece em pronunciamento defendendo a aprovação do PLS nº 25/1984: *Sr. Presidente, Srs. Senadores, visando dotar as Casas do Congresso Nacional dos mecanismos adequados de utilização daquelas forças sociais, estabelecendo disciplina jurídica para resguardo do papel maior que lhes cabe, apresentamos dois projetos de resolução (um, em 1976, na Câmara dos Deputados; outro, em 1983 no Senado Federal) e, em 1984, um projeto de lei, buscando disciplinar, de forma mais abrangente, o*

da relevância histórica dos demais Projetos de Lei e de Resolução, da CD e do SF, aqui elencados, a maior ênfase do estudo recairá, como cediço, sobre a proposição que conta, atualmente, com maiores chances de ser convertido em lei, o PL nº 1.202/2007 – sem prejuízo de uma visão geral das outras iniciativas.

O PLS de Marco Maciel, segundo o próprio Senador, justificava-se pelas seguintes razões:

*Com o projeto de lei de nossa autoria pretendemos institucionalizar, por meio de diploma normativo de caráter legal, o reconhecimento e a disciplina de atuação dos grupos de interesse ou de pressão perante o Parlamento Nacional. Com essa proposição - ora tramitando no Congresso - objetiva-se, ainda, a regulamentação das atividades de tais grupos, inclusive no tocante à especificação dos gastos financeiros, dotando-se, assim, as Casas do Congresso dos mecanismos adequados de valorização daquelas forças sociais e estabelecendo controles para resguardo do papel que lhes compete. Não cabe dúvida, pois, que, pelo valor que se atribui à ação dos legítimos grupos de pressão, como reais instrumentos do exercício democrático do poder, a existência e o papel do lobby não podem ser desconhecidos. É de toda conveniência a adoção de legislação voltada à sua adequada regulamentação e disciplina.<sup>477</sup>*

Andréa Cristina de Jesus Oliveira aponta que o PLS foi manifestamente inspirado na lei de *lobby* norte-americana de 1946, o FRLA, já analisado no capítulo anterior. Sua crítica aponta uma tentativa de tradução frugal da lei estrangeira, o que “*impossibilita que algumas peculiaridades do sistema político e cultural brasileiros sejam atendidas*”, como a forma de construção e implementação da agenda do governo. A autora menciona a força do Executivo sobre o Legislativo, característica a que podemos acrescentar, por exemplo, o dilema da governabilidade – o que, segundo ela, demandaria punições mais rígidas do que aquelas previstas na proposição analisada.<sup>478</sup>

---

*exercício das atividades dos grupos de interesse ou de pressão. Através dos mencionados projetos de resolução, que, visaram a dar nova redação a dispositivos dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, procuramos, no caso da Câmara, eliminar a possibilidade de entendimento que excluísse os órgãos de representação nacional dos servidores públicos de emitir sua opinião e informações junto àquela Casa; e, no Senado, buscamos assegurar às entidades de grau superior, representativas de categorias profissionais, de empregados e empregadores, o direito de prestar esclarecimentos e sugestões sobre matérias de seu interesse. In MACIEL, Marco. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1984, p.12. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>*

<sup>477</sup> MACIEL, Marco. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1984, p. 12-13. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>

<sup>478</sup> OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. p. 222.

Mas também é possível citar a sintomática disfunção patrimonialista, que circula e contamina a musculatura burocrática de um Estado sabidamente hipertrofiado, modificando-se e convertendo-se no distúrbio identificado por Sérgio Lazzarini como *capitalismo de laços*. Tem-se aqui, também, um diagnóstico crítico sobre o contexto brasileiro, a respeito do qual já foi possível tecer brevíssimo panorama no terceiro capítulo.

Inobstante, Andréa Cristina também enxerga aspectos positivos no PLS, especialmente a imposição de declaração de gastos<sup>479</sup>; o dever de identificação do contratante, do projeto ou matéria de interesse; a obrigatoriedade de divulgação das despesas com publicidade; e a divulgação de relatório semestral, acessível ao público, contendo as informações prestadas pelos lobistas credenciados.<sup>480</sup> Tudo mais com a finalidade de trazer maior transparência e isonomia ao *lobbying*.

O projeto trazia, ainda, previsão de sanção de descredenciamento (com restrição de acesso às casas legislativas) aos agentes infratores, bem como a possibilidade de encaminhamento da infração ao CADE para apuração de outras providências sancionatórias.<sup>481</sup>

Na mesma toada é a observação de Ricardo Rodrigues, externando pontos positivos e limitações do projeto:

*[...] o projeto de lei de iniciativa do senador Marco Maciel representa um passo largo no caminho para regulamentar a atividade do lobby no Brasil. Além de reconhecer o papel fundamental desempenhado pelos grupos de interesse ou de pressão na formulação de políticas públicas numa democracia moderna, o projeto procura dotar o Poder Legislativo de instrumentos para tornar as atividades desses grupos mais transparentes e coibir possíveis abusos. Busca, afinal, demarcar a tênue linha que separa o lobby do tráfico de influências. [...] Uma primeira crítica que podemos dirigir ao projeto de lei em análise é que ele está por demais influenciado pela lei de lobby norte-americana e,*

---

<sup>479</sup> Art. 3º. As pessoas físicas ou jurídicas registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração dos gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso, discriminando, necessariamente, as importâncias superiores ao valor correspondente a 21 ORTNs.

<sup>480</sup> Art. 7º. As Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, à vista das fichas de Registro e das Declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, providenciarão: I - publicação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas registradas;

<sup>481</sup> Art. 5º. A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora de qualquer das Casas do Congresso, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará, de início, em advertência e, em caso de reincidência, na cassação do registro da pessoa física ou jurídica, com o impedimento de seu acesso às Casas do Congresso, sem prejuízo do encaminhamento de documentação ao Conselho Administrativo de Defesa econômica - CADE, para a apuração e repressão do abuso de poder econômico, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

*por essa razão, não leva em conta muitas das peculiaridades da cultura política brasileira. [...] Por outro lado, os demais poderes da República também se constituem alvos de lobistas. [...] Uma segunda crítica diz respeito à natureza das sanções propostas no projeto de lei para o caso de infrações. Em nossa opinião, a simples "advertência e, em caso de reincidência, a cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso" são punições por demais brandas para coibir o descumprimento da lei.<sup>482</sup>*

O PLS não chegou à deliberação no Senado Federal. Logo após sua apresentação, foi encaminhado à CCJC, onde, após mais de três anos de tramitação, não recebeu parecer e acabou arquivado ao final da legislatura.

O Senador Marco Maciel, então, desarquivou a proposição em 1989. Desta feita, sob nº 203/1989, o PLS foi aprovado pelo SF e enviado à CD em 1990, recebendo o nº 6.132/1990. Em 1993, contudo, o projeto recebeu parecer pela inconstitucionalidade (formal)<sup>483</sup>. Antes de ser arquivado, porém, houve um recurso que pretendia levar o parecer da CCJC à apreciação do Plenário, o que de fato nunca ocorreu. E, desde 2003, o projeto não tem qualquer tramitação.<sup>484</sup>

Paralelamente ao *Projeto Marco Maciel*, tramitou na CD o PRC nº 337/1985, do Deputado Francisco Dias (PMDB-SP), cujo escopo, bastante limitado, era alterar a redação do art. 60 do Regimento Interno da Câmara para de incluir, entre as entidades aptas ao credenciamento, na qualidade de grupos de pressão ou lobistas, os órgãos responsáveis pela representação dos funcionários públicos e entidades sindicais de primeiro grau (já que o RIC previa tão somente o cadastramento de entidades "de caráter nacional").<sup>485</sup>

---

<sup>482</sup> RODRIGUES, Ricardo. A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. In: RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n. 30, p. 55-63. Jan./fev. 1996. p. 57-60.

<sup>483</sup>O parecer do Relator na CCJ, Deputado Moroni Torgan, sustenta que a proposição tratava de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não sendo passível de disciplina por lei ordinária, mas apenas por resolução própria de cada uma das Casas ou por resolução comum, do Congresso Nacional, caso houvesse a uniformização dos procedimentos. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR1995.pdf#page=30>

<sup>484</sup> SANTOS, Manoel Leonardo CUNHA, Lucas. Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada. IPEA. Texto para Discussão 2094, 2015, p. 17-18. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4374/1/td\\_2094.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4374/1/td_2094.pdf)

<sup>485</sup> Assim propunha o projeto de Resolução em relação à redação do art. 60 do RIC: *Art. 60. As entidades sindicais das categorias econômicas e profissionais e as associações representativas dos funcionários públicos poderão credenciar, oficialmente, junto à Mesa, representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de seus órgãos técnicos.* Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27AGO1985.pdf#page=32>

Tal iniciativa, entretanto, não avançou na tramitação legislativa, tendo sido devolvida ao seu autor em 1987<sup>486</sup>, nos termos do § 1º, do art. 137, do RIC (antigo art. 116).<sup>487</sup> A rigor, sequer pode-se dizer que o projeto contemplava verdadeira regulamentação do *lobby*.

O mesmo destino foi reservado ao PL nº 619/1995, de autoria do Dep. Davi Alves Silva (DEM-MA), que visava disciplinar a atividade dos grupos de interesse das prefeituras municipais junto ao Congresso Nacional e aos demais órgãos da Administração Pública Federal<sup>488</sup>; assim como ao PRS nº 72/1995, do Sen. Lúcio Alcântara (PSDB-CE), que dispunha sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao SF<sup>489</sup>.

No ano seguinte, o PRC nº 83/1996 foi apresentado pelo Dep. José Fortunati (PT-RS), também pretendendo regulamentar o credenciamento e a atividade dos lobistas junto à CD. Para tanto, valia-se de conteúdo normativo bastante semelhante ao do *Projeto Marco Maciel*, mas com alcance restrito à Câmara, a fim de evitar a inconstitucionalidade formal atribuída ao seu predecessor.<sup>490</sup> Ainda assim, a proposição foi arquivada em 1999, nos termos do art. 105 do RIC, em razão do fim da legislatura.

---

<sup>486</sup> O site institucional da Câmara não especifica o motivo da devolução. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=237574>

<sup>487</sup> Art. 137 [...] § 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que: I - não estiver devidamente formalizada e em termos; II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) anti-regimental.

<sup>488</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=179801>

<sup>489</sup> A presente proposição teve sua tramitação finalizada pela secretaria-geral da mesa ao término da 51ª legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno [art. 332: ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto...], com a redação dada pela Resolução nº 17, de 2002, sem que o processado fosse devidamente anotado. Assim sendo, a presente proposição deve ser encaminhada à SGM para regularização de sua situação. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1786>

<sup>490</sup> Na justificação do projeto, assim restou consignado: *O presente Projeto de Resolução tem como objetivo preencher tal lacuna, regulamentando as atividades dos grupos de interesse ou de pressão DO âmbito da Câmara dos Deputados. Em primeiro lugar, o projeto dota a Câmara de instrumentos para tomar as atividades desses grupos mais transparentes para a sociedade. O registro e o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas envolvidas com atividades tendentes a influenciar o voto e a deliberação parlamentar constituem um instrumento eficaz no disciplinamento do afluxo de grupos das mais diversas tendências políticas a essa Casa do Congresso. A limitação do acesso, em si, permite um maior controle dessa afluência, sem restringir uma ação que beneficia o processo legislativo, transferindo para o Parlamento subsídios e informações diretamente das fontes. Trata-se de restringir a desorganização e o acesso abusivo para privilegiar o acesso disciplinado e a contribuição construtiva.* Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30ABR1996.pdf#page=391>

No início dos anos 2000, tem-se um novo influxo de iniciativas. A primeira dessa década, o PRC nº 87/2000, do Dep. Ronaldo Vasconcellos (PFL-MG), reafirmava a necessidade de alterações no RIC, estabelecendo as exigências de credenciamento, prestação de contas e declaração de interesses<sup>491</sup>, previsões que já constavam de proposições anteriores. Mas o PRC em comento também trazia inovações, como a possibilidade de solicitação de participação nas audiências públicas no âmbito das comissões:

*Art. 1º Os arts. 255 e 256 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passam a vigorar com as seguintes alterações:*

*"Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à área de atuação, mediante proposta de qualquer membro.*

*Parágrafo único. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas na conformidade do art. 259 poderão solicitar à Comissão sua participação em audiência pública.*

*Art. 256 [...] § 1º Em havendo mais de três pedidos para exposição do mesmo assunto ou correlato, de pessoas credenciadas de acordo com o art. 259, o Presidente da Comissão poderá fixar o número de participações e determiná-las através da realização de sorteio entre todos os solicitantes.*

Em 2007, o PRC foi arquivado nos termos do recorrente art. 105 do RIC. Porém, ato contínuo, teve seu desarquivamento solicitado por requerimento de inúmeros Deputados, o que revela uma mobilização incomum até então.

A proposição, então, foi apresentada na CCJC, em 2009, obtendo parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, por sua aprovação. O parecer também abarcava o PRC nº 203/2001, do Dep. Walter Pinheiro (PT-BA), apensado, com emendas, e se posicionava pela rejeição deste e do PRC nº 103/2007, do Dep. Francisco Rodrigues (PFL-RR), bem como pela constitucionalidade parcial, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição do PRC nº 158/2009, do Dep. João Herrmann (PDT-SP).<sup>492</sup>

---

<sup>491</sup> *Outrossim, o projeto determina a apresentação de relatório anual, por parte das pessoas físicas e jurídicas credenciadas, discriminando suas atividades, bem como os projetos ou propostas cuja aprovação ou rejeição é de seu interesse, além dos gastos realizados na consecução de tais atividades. No caso da relação de despesas, a declaração anual deverá ser acompanhada de relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada. Exige-se, ainda, que da declaração anual conste os nomes dos contratantes e demais interessados no serviço de lobby, quando a atividade for prestada por terceiros.* Trecho extraído da justificação do PRC. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D24MAI2000.pdf#page=303>

<sup>492</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21734>

Com esse parecer, o PRC do Dep. Ronaldo Vasconcellos foi o único que seguiu em condições favoráveis de tramitação, muito embora tenha sido arquivado em 2011, ao final da legislatura, em razão de sua não apreciação na CCJC.

Embora sequer tenha sobrevivido ao parecer, vale destacar a previsão contida no art. 3º do PRC 158/2009, em razão do conjunto de obrigações que impunha ao exercício do *lobby*:

*Art. 3º São deveres fundamentais do Representante:*

*§ 1º apresentar os seguintes requisitos democráticos de funcionamento da entidade a qual representa:*

*I - eleições periódicas para os cargos de direção da entidade;*

*II - percentual mínimo de 51% de comparecimento de representados nas últimas três eleições para a direção da entidade;*

*III - prestação anual de contas aos representados dos últimos 5 (cinco) anos;*

*IV - disponibilidade de ao menos três canais de comunicação com os representados dentre os meios abaixo relacionados:*

*a) carta ou mala-direta;*

*b) e-mail ou sítio na rede mundial de computadores;*

*c) rádio;*

*d) televisão;*

*e) telefone;*

*f) jornal ou periódico.*

*§ 2º apresentar cadastro por meio do qual é possível a comunicação com os representados; § 3º entregar relatório semestral, até o dia 15 de Janeiro e 15 de Julho de cada ano, discriminando:*

*I - questões pontuais em que atuou durante o semestre e as que pretende atuar no próximo;*

*II - balanço semestral da entidade, incluindo quaisquer doações recebidas e despesas efetuadas, mesmo fora do âmbito da Câmara dos Deputados, bem como quaisquer despesas efetuadas com publicidade, publicações, eventos, patrocínio a mobilizações ou outras ações destinadas a influenciar a opinião pública e/ou os tomadores de decisão da Câmara dos Deputados;*

*III - lista de empregados da entidade, incluindo a função que ocupam e currículo simplificado.*

*Parágrafo único. A Mesa Diretora divulgará os relatórios semestrais apresentados pelas entidades em até 45 dias do recebimento dos mesmos, bem como tornará público por meio do portal da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores as informações referentes ao credenciamento.*

O PL nº 6.928/02, da Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), em sentido um pouco mais diverso, trata dos grupos de pressão no bojo da criação de um *estatuto para o exercício da democracia participativa*, regulamentando o art. 14, I, II e III, da CR. Ou seja, o escopo da proposição tem mais a ver com a disciplina do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular de leis; e apenas em caráter lateral cuida da

atividade dos grupos de interesse<sup>493</sup>. A deputada, na própria justificativa do PL, reconhece seu conteúdo limitado no tocante à regulamentação do *lobby*:

*Relativamente a regulamentação do “lobby”, considerando-se a impossibilidade de se avançar na competência administrativa dos outros Poderes por meio de lei ordinária, o vasto elenco de procedimentos adotados na linha de ação dos “lobistas” e a conseqüente dificuldade de monitoramento de suas atividades, creio que a melhor alternativa para regulamentação desse também importante instrumento de participação política seria a adoção de norma genérica. O projeto, neste tocante, em nada inova, apenas reconhece a legitimidade da atividade dos grupos de pressão, reafirma a competência normativa de cada Poder para disciplinar a atuação do “lobby” em conformidade com a atividade governamental desenvolvida em cada órgão e empresta às normas de hierarquia inferior força punitiva bastante para fazer valer suas determinações internas.*<sup>494</sup>

Em 2014, esse PL foi apensado ao PL nº 7005/2013, do Sen. Serys Slhessarenko (PT-MT), ainda em tramitação, cuja ementa apresenta objetivo ainda mais restrito, que nada dispõe sobre o *lobby*. Acrescenta os §§ 3º e 4º na Lei nº 9.709/1998, para estabelecer a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular.

Se a iniciativa anterior foi bastante tímida em relação ao tema, o Dep. Geraldo Resende (PPS-MS) foi arrojado nas pretensões do PL nº 1.713/2003, de sua autoria, pretendendo regulamentar a atuação dos agentes de pressão junto à Administração Pública de qualquer dos poderes e em relação aos três níveis federativos. Ou seja, a proposição continha ampla incidência em relação à regulamentação do *lobby*.

Retomando os requisitos de credenciamento, declaração de gastos e indicação de interesses, a norma ainda previa a sanção de multa, para além da possibilidade de cassação do registro, em caso de cometimento de infrações relacionadas à fiscalização das informações fornecidas:

---

<sup>493</sup>Art. 23. Qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, tem o direito de representar seus interesses junto ao poder público, exercendo para esse fim prática continuada de trabalho de informação e acompanhamento, desde que regularmente credenciada e respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade que norteiam a Administração Pública.

Art. 24. A atuação dos grupos de pressão ou de interesse será legitimada quando exercida consoante as normas de administração interna de competência de cada órgão ou Poder, cujo descumprimento, independentemente das sanções administrativas cabíveis, constituirá crime de tráfico de influência, previsto no art. 322 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), caso a prática delituosa não acarrete cominação penal mais grave. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56230>

<sup>494</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWebprop\\_mostrarintegra?codteor/=49393&filename=PL+6928/2002](https://www.camara.leg.br/proposicoesWebprop_mostrarintegra?codteor/=49393&filename=PL+6928/2002)

*Art. 7º A omissão nas declarações e a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização resultará em:*

*I - multa nunca inferior a 50 salários-mínimos;*

*II - cassação do registro, com o impedimento de acesso à administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pelo prazo de seis meses a quatro anos;*

*III - encaminhamento de documentação ao Ministério Público Federal. Parágrafo único. As penas mencionadas neste artigo poderão ser aplicadas separadamente ou concomitantemente, tendo em vista a gravidade da infração.<sup>495</sup>*

Em 2004, o PL recebeu parecer contrário da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CETASP). Embora sem adentrar especificamente no controle de constitucionalidade, as razões do voto já expõem a preocupação com um vício de natureza formal, pontuando que [ao] *disciplinar amplamente o acesso de entidades e cidadãos aos órgãos públicos, parece-nos que o projeto colide com os princípios constitucionais de separação dos Poderes e autonomia dos entes federados (arts. 2º e 18 da Constituição Federal).*<sup>496</sup> Porém, a questão sequer chegou a ser apreciada pela CCJC, pois o PL foi arquivado em 2005, nos termos do art. 133 do RIC<sup>497</sup>.

Alguns anos depois, houve a apresentação do PRC nº14/2011, pelo Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), com proposta menos pretensiosa, limitada à uma regulamentação do credenciamento – facultativo – de agentes privados junto à Câmara, sem maiores exigências quanto à prestação de contas do exercício das atividades. Com esse escopo reduzido, não enfrentou dificuldades na obtenção de parecer favorável do relator na CCJC. Contudo, a proposição foi mais uma das que acabou vitimada pelo arquivamento previsto no art. 105 do RIC.<sup>498</sup>

---

<sup>495</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=155119&filename=Tramitacao-PL+1713/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=155119&filename=Tramitacao-PL+1713/2003)

<sup>496</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=253793&filename=Tramitacao-PL+1713/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=253793&filename=Tramitacao-PL+1713/2003)

<sup>497</sup> Art. 133. Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>

<sup>498</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491762>

O PL nº 1961/2015, do Dep. Rogério Rosso (PSD-DF), foi apensado, ainda em 2015, ao PL nº 1.202/2007. Se não restou frustrado no sentido dos demais, também não obteve êxito na sua ideia geral de regulamentação do *lobby*, a mais rígida e detalhada dentre todas analisadas até aqui.

Portanto, é relevante analisar os aspectos mais característicos do modelo de regulação propugnado pelo PL nº 1961/2015. Veja-se, por exemplo, que ele impunha credenciamento obrigatório (mediante regulamento de cada Poder); sujeição a um conselho profissional; relatório trimestral de atividades e despesas; modalidade de quarentena aplicável ao agente que exerceu cargo ou função pública; divulgação na internet de uma agenda pública do lobista credenciado; e sanções de descredenciamento e multa, aplicáveis aos infratores, dentre outras previsões. Vale realçar as previsões:

*Art. 3º O exercício da atividade disciplinada por essa lei, será orientada por princípios éticos e morais, dentre os quais, a legalidade, moralidade e publicidade, sendo os profissionais por ela regulamentados, sujeitos a um Conselho Federal e suas respectivas Seccionais nos Estados da Federação, a serem constituídos por ato do Poder Executivo, na forma de autarquia, dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e jurisdição em todo o Território Nacional.*

*[...] Art. 5º Para o exercício da atividade regulamentada por esta lei é obrigatório o registro, credenciamento e a fiscalização das pessoas físicas ou jurídicas, mediante regulamento definido de acordo com as especificidades de cada Poder.*

*[...] §3º As informações de que trata esse artigo deverão ser públicas e acessíveis pela rede mundial de computadores, ressalvado o disposto no art. 5º, inciso X e XII da Constituição Federal, na forma do regulamento próprio de cada Poder.*

*[...] Art. 8º As pessoas e grupos de pressão ou interesse deverão manter informações públicas e acessíveis pela rede mundial de computadores sobre sua atuação, dentre as quais:*

*I - nome completo com foto de seus representantes e órgãos de atuação;*

*II - relatório de atividades, trimestral;*

*III - agenda pública, na qual deverão constar, por dia, os órgãos visitados e reuniões com agentes públicos;*

*IV - áreas e projetos de interesse e atuação;*

*V - valores gastos com a atividade.*

*§1º O relatório de atividades trimestral a que se refere o inciso II deste dispositivo deverá ser publicado em sítio da rede mundial de computadores, bem como, enviado aos órgãos nos quais haja atuação.*

*§2º A agenda pública de que trata o inciso III deste dispositivo deverá ser mantida e disponibilizada em sítio na rede mundial de computadores pelos grupos de interesse ou pressão, e ainda, pelos órgãos públicos visitados por estes.*

[...] Art. 9º É vedado às pessoas e grupos de pressão ou interesse, no exercício de sua atividade:

I - provocar a apresentação de proposição legislativa visando ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição;

II - Atuar, mediante pagamento, com o objetivo de influenciar decisão judicial;

III - Interferir em ato administrativo vinculado;

IV - Receber prêmio ou honorários a título de êxito

§1º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará em [sic] revogação do credenciamento, pelo prazo de três anos, no órgão de atuação, bem como, o pagamento de multa no valor de 100 (cem) salários-mínimos.

§2º A omissão, falsidade ou ocultação de informações, ou sua tentativa, importará em revogação do credenciamento, ou sua não renovação junto ao órgão, bem como, pagamento de multa a ser regulamentada.<sup>499</sup>

Ao menos a versão original do PL ao qual foi apensado guardava semelhanças no tocante a esse espírito geral, de maior rigor normativo. Tal não se pode afirmar sobre o substitutivo que aguarda votação em plenário, o qual perdeu esse viés, conforme será exposto no próximo item do trabalho.

Por fim, mais recentemente, o Sen. Romero Jucá (PMDB-RR) capitaneou a apresentação da PEC nº 47/2016 – que acrescentava a Subseção I à Seção I, do Capítulo VII, do Título III, da CR – para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública. A proposição ficou conhecida como “PEC do *Lobby*” e estabelecia prerrogativas e deveres aos lobistas, assim como previa a responsabilização desses profissionais por ato de improbidade administrativa.

Ainda assim, seus dispositivos não mencionam o termo *lobby* – muito embora a justificativa da PEC dele se valha diversas vezes. Dessa forma, na redação da norma, preferiu-se a expressão *representação de interesses*. Portanto, aos agentes de representação de interesses (pessoas físicas ou jurídicas) cadastrados, propunha-se: identificação própria; acesso às instalações da entidade credenciadora; conhecimento formal dos atos e procedimentos relativos aos temas de interesse; a possibilidade de se fazer ouvir comissões no âmbito legislativo e de apresentar emendas às proposições; e a prerrogativa de reunir-se com a autoridade competente do Poder Executivo, dentre outras.

---

<sup>499</sup>Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1349892&filename=PL+1961/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1349892&filename=PL+1961/2015)>

A PEC, no entanto, não estabelecia a criação do cadastro, reservando a cada entidade competente o registro e autorização do acesso do lobista às suas instalações. Repare-se que a justificação da proposta traz a legítima preocupação com o problema da inconstitucionalidade formal, que já havia fulminado diversas proposições até então:

*Desde a década de 70, todas as tentativas tomaram forma de projetos de lei ordinária, e, por isso, esbarraram em incontornáveis obstáculos de ordem constitucional, por conta das reservas de competência de cada Poder e de cada instituição para regulamentar o funcionamento das respectivas estruturas administrativas, a afastar, por completo, uma regência una sob a forma de lei ordinária. Para ilustrar essas enormes dificuldades, o regramento da matéria no âmbito do Poder Executivo da União exige lei ordinária e autoria da Presidência da República; no âmbito do Senado, exige resolução própria; na Câmara dos Deputados, a matéria requer resolução daquela Casa Legislativa; no Tribunal de Contas da União, o tema é de resolução ou, alternativamente, de lei de autoria daquela Corte de Contas. Além disso, a simetria e a inteireza normativa sempre reclamaram que não se olvidasse que a atividade de lobby também ocorre nos demais âmbitos da Federação brasileira. Mais recentemente, os projetos de lei que tentaram contornar as severas situações de inconstitucionalidade formal e material acabaram por cair em resultados normativos frágeis, pouco densos e ineficazes, se viessem a se transformar em lei.<sup>500</sup>*

Assim é que a PEC pretendia tratar da matéria em nível nacional, valendo para todas as esferas federativas, para os três Poderes e para as demais instituições da Administração Pública, como o Ministério Público e as Cortes de Contas. E o fazia estabelecendo princípios obrigatórios, prerrogativas e vedações aos lobistas, mas deixando a cargo de cada entidade a regulamentação própria dos aspectos procedimentais, evitando a usurpação de competências.<sup>501</sup>

Ainda em 2016, a PEC foi encaminhada à CCJC, mas permaneceu aguardando a designação de relatoria. Até que foi arquivada, em 2018, ao final da legislatura, nos termos do *caput* do art. 332 do RIS.

---

<sup>500</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=1393500&ts=1553276409446&disposition=inline>>

<sup>501</sup> Para exemplificar, traz-se o §5º, do art. 38-A sugerido pela PEC: § 5º É facultada a adoção, pelas entidades federativas, das seguintes prerrogativas aos agentes de representação de interesses, além de outras reputadas importantes à efetividade da ação destes [...]. Acesso em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=1393500&ts=1553276409446&disposition=inline>>

Uma última referência normativa se faz necessária: em 2017, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou minuta de decreto<sup>502</sup> ao Gabinete da Presidência, com o objetivo de regulamentar a L. nº 12.813/2013 (*Lei de conflito de interesses*)<sup>503</sup> e revogar o (já analisado) Dec. nº 4.334/2002.

Da minuta, por pretender criar parâmetros para a representação de interesses na Administração Pública Federal, destacar-se-á alguns de seus pontos mais sensíveis, de maneira a sinalizar o caminho que foi sugerido pelo Poder Executivo na tentativa de cuidar da matéria. Assim, suas sugestões mais significativas seriam:<sup>504</sup>

- (i) Estabelecer regras simples e pouco burocráticas para a concessão de audiências (objetivo não é travar o relacionamento público-privado), mas que demandem dos interessados a prestação de informações básicas sobre o quanto deseje tratar e sobre quem efetivamente representa, sob pena de não ser concedida a audiência;
- (ii) Conceder ampla publicidade às agendas dos agentes públicos que recebam interessados para audiências (independentemente do cargo por ele ocupado). Resguardar, logicamente, algumas situações e informações que, por previsão legal, devam ser preservadas por prazo definido;
- (iii) Estabelecer limites claros para o recebimento de presentes e outros tipos benefícios por agentes públicos. As regras devem ser objetivas, para que, diante de situações práticas, os agentes públicos possam ter clareza do que se pode ou não aceitar. Importante ressaltar que tais regras também têm reflexo no meio empresarial, pois as empresas irão adequar seus programas de compliance para evitar que práticas relacionadas à promoção de suas atividades sejam caracterizadas oferecimento de vantagens indevidas aos agentes governamentais.

A minuta demonstra preocupação terminológica, referindo-se à atividade como “*representação para defesa de interesses e direitos*”, função “*acessória e subsidiária*” à formulação de políticas públicas e à orientação de ações institucionais, normativas e administrativas da Administração Pública Federal.

---

<sup>502</sup> Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/transparencia-encaminha-proposta-de-regulamentacao-do-lobby-no-governo-federal/minuta-decreto-lobby.pdf/view>>

<sup>503</sup> Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.

<sup>504</sup> Regulamentação do lobby. Relatório do Grupo de Trabalho Portaria no 1.081, de 20 de junho de 2016. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio\\_lobby.pdf.>](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf.>)

Nesse sentido, seu art. 2º, inciso I, detalha a atividade<sup>505</sup> e define o que é permitido ao agente público e aquilo que é classificado como conflito de interesse: é proibido, por exemplo, “*ainda que em licença de qualquer natureza*” atuar como lobista perante qualquer órgão da Administração Federal (parágrafo 2º).

A previsão do art. 3º merece destaque, especialmente em razão da preferência pela utilização dos meios eletrônicos nos pedidos de audiência<sup>506</sup> a que o decreto faz alusão:

*Art. 3º O pedido de audiência efetuado por particular deverá ser dirigido ao órgão ou entidade pública, preferencialmente por meio eletrônico.*

*§ 1º Os órgãos e entidades públicas devem indicar, em seus sítios eletrônicos, os canais institucionais adequados para a formalização dos pedidos de audiência.*

*§ 2º O pedido de audiência efetuado por particular deverá ser dirigido ao órgão ou entidade mencionado no caput indicando:*

*I - a identificação do requerente;*

*II - o assunto a ser abordado;*

*III - a identificação de acompanhantes, se houver, e seu interesse no assunto.*

Na mesma linha o teor do art. 5º, que estabelece a divulgação, na internet, de uma agenda de compromissos dos agentes públicos, diariamente atualizada:

*Art. 5º Os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, e os militares de cargo ou função equivalentes, divulgarão em suas agendas todas as audiências de que participem.*

*§ 1º Independentemente do cargo, emprego ou função que ocupe, também serão divulgadas, em sítio único de acesso público, as agendas de compromisso dos agentes públicos que:*

*I - sejam responsáveis por processos de licitações, compras, alienações, concessões, permissões, locações e autorizações;*

*II - gerenciem ou fiscalizem contratos, convênios ou instrumentos congêneres;*

*III - detenham poder de decisão com relação a processos de regulação, fiscalização e controle do seu órgão ou entidade pública;*

*IV - ocupem cargo de chefia de unidades descentralizadas de órgãos e entidades públicas federais.*

*§ 2º A agenda de compromissos deverá ser divulgada diariamente na rede mundial de computadores – internet, em seção específica.*

---

<sup>505</sup> *Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se: I - representação para defesa de interesses e direitos: qualquer comunicação, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, diretamente ou por interposta pessoa, mediante mandato de representação, que tenha por finalidade promover, provocar, subsidiar, impulsionar, influenciar ou orientar a ação estatal;*

<sup>506</sup> O decreto dispõe que tais audiências deverão ter caráter oficial, ainda quando realizadas fora do local de trabalho (art. 4º).

*§ 3º A agenda pública de compromissos deverá conter assunto, local, horário e participantes da audiência.*

Pela ótica do profissional da área, diferentemente da versão original do PL nº 1.2002/2007, mas em consonância com seu substitutivo (em tramitação na Câmara), a minuta de decreto não determinava que os lobistas se registrassem perante órgãos e entidades públicas nos quais atuassem. Assim, seu acesso às autoridades seria assegurado desde que os requerimentos de audiência fossem formalmente apresentados, nos termos do art. 3º *supra*, e desde que o agente público não considerasse carecer de “*pertinência temática*” o pedido de reunião, à luz das atividades do órgão ou entidade pública; ou “*na ausência de delimitação clara*” do assunto a ser tratado (parágrafo 4).

Nos estertores do governo, ao final de 2018, e sem qualquer indício de aprovação, a minuta do decreto já se encontrava abandonada. O ponto final veio a reboque das notícias divulgadas recentemente, a respeito da intenção do novo governo editar um decreto com escopo inspirado na lei chilena de *lobby*:

*O governo recorreu ao modelo chileno como inspiração para o decreto que irá editar com o objetivo de regulamentar o lobby no Brasil. Entre as medidas em estudo, estão a criação de uma central com todas as informações sobre a agenda de representantes do governo e a publicidade de indicações feitas por setores para cargos públicos. O ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner Rosário, afirmou ao jornal O Estado de São Paulo que a intenção é publicar o texto em até 30 dias.<sup>507</sup>*

Da análise geral, aqui exposta, constata-se que as iniciativas de regulamentação partiram de parlamentares das duas casas legislativas, integrantes das mais diferentes legendas do sistema político. Com efeito, deduz-se que o tema é transversal ao espectro ideológico, às particularidades partidárias e às distinções funcionais do modelo bicameral. Mas, sem dúvida, comporta múltiplas formas de tratamento, em razão da orientação político-partidária adotada.

Talvez não seja imprudente inferir que essas diferenças de abordagem se refletem na forma pela qual os projetos são apresentados: projetos de lei, com um escopo mais alargado, de definição de regras para o *lobby* em toda a Administração

---

<sup>507</sup> Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/05/interna\\_politica\\_753209/decreto-de-bolsonaro-exige-transparencia-para-o-lobby.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/05/interna_politica_753209/decreto-de-bolsonaro-exige-transparencia-para-o-lobby.shtml)

Pública; ou projetos de resolução, caso a intenção seja apenas promover a regulamentação da prática face ao Poder Legislativo.

A verificação da heterogeneidade dessas propostas passa, portanto, pela observação dos seus objetivos (ou seu alcance), dos seus conteúdos regulatórios e de suas formas de apresentação legislativa.

Por toda atenção da pesquisa ao aspecto conceitual, logo nos primeiros capítulos, é interessante notar, com base na comparação das diversas ementas trazidas, a conceituação ou menção à *atividade de representação de interesses* – ora abarcada em um “estatuto da democracia participativa”, ora também expressamente referida como *lobby*. É igualmente interessante reparar que alguns projetos direcionam seu foco normativo para o vetor da participação, ao passo que outros procuram, preferencialmente, estabelecer parâmetros para a atuação dos grupos e entidades. Inclusive, tais aspectos serão revisitados a partir de agora, no desfecho deste capítulo, quando da comparação entre o PL nº 1202/2007 e seu substitutivo.

#### **4.3 O bom é inimigo do ótimo? Considerações sobre o PL nº 1.202/2007**

O PL nº 1.202/2007, do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP) é fruto do PL nº 5.470/2005, apresentado por seu pai, Dep. Ricardo Zarattini Filho (PT-SP), que fora devolvido à liderança do partido em razão de ter sido considerado prejudicado com o arquivamento do PL nº 1.713/2003, e pelo fato de o referido parlamentar já não integrar àquela legislatura. Com efeito, sequer chegou a tramitar.

Com a chegada de Carlos Zarattini à CD, em sua primeira legislatura, a proposição retomou impulso, apresentada sob nova numeração. Cuida-se da única iniciativa em curso e com chances reais de êxito. Por isso, esta parte final do capítulo será dedicada à análise mais detida de seu teor normativo.

Imagina-se chegar a este derradeiro ponto com um lastro de informações e provocações capaz de subsidiar uma análise crítica do PL.

#### 4.3.1 A versão original, do Deputado Carlos Zarattini

Sua ementa original assim dispunha: *Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.* Nota-se a menção expressa ao *lobby*, bem como certa imprecisão terminológica, fruto da opção conceitual de assemelhar grupos de pressão a grupos de interesse e outros.

Em sua justificativa, o Deputado argumenta:

*A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do "lobby" no Parlamento. Para muitos, o "lobby" é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança. Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade. Por isso, em países que há mais tempo se preocuparam com a regulação das atividades de "lobby", os instrumentos de controle são rigorosos. No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam 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. Iniciativas recentes no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm procurado reabrir essa discussão, cuja oportunidade nunca foi maior em face de recentes casos noticiados pela imprensa e da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar nesta Casa. O Projeto de Resolução nº 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e o Projeto de Resolução nº 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº 72, do Senador Lúcio Alcântara, trafegam nessa direção, mas contudo [sic] de maneira ainda pouco suficiente. Por isso, entendemos conveniente, necessário e oportuno apresentar a presente proposição, que dá ao tema tratamento consistente com o que a experiência internacional aponta como recomendável, mas acolhendo, também, as propostas contidas nas proposições citadas, que, embora simplificadas, contemplam as medidas essenciais para a regulamentação do "lobby" no âmbito da Administração Federal. O tema, aliás, reveste-se de muito maior atualidade na medida em que casos de corrupção, envolvendo*

*relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público, comprometem a idoneidade do processo decisório. A revista Exame, em junho de 2005, publicou extensa reportagem, que dá a dimensão do problema, cuja regulamentação, embora tardia, é indispensável. Portanto, para que se supere esse déficit legislativo e se ingresse numa fase de moralização e transparência do “lobby” parlamentar e no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, clamamos aos Ilustres Pares pela aprovação desta proposição, cujo interesse é de toda a sociedade brasileira.*<sup>508</sup>

O objetivo da norma, tal como previsto na ementa, vinha descrito em seu art. 1º. Já o art. 2º trazia uma série de disposições conceituais para fins de aplicação da lei, dentre as quais vale destacar: a definição de *entidade representativa de grupos de interesse*, as noções do que se deveria considerar como *recompensa* e *presente*, a figura do *dirigente responsável* (algo semanticamente bastante próximo do *tomador de decisões*) e, principalmente, os conceitos de *lobby* (ou *pressão*) e *lobista* (ou agente de grupo de interesse) – esses últimos já tratados no capítulo II.<sup>509</sup>

---

<sup>508</sup> Justificação do PL nº 1.202/2007. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=081E573DC00E94CED1A2562E8E694950.proposicoesWebExterno2?codteor=465814&filename=PL+1202/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=081E573DC00E94CED1A2562E8E694950.proposicoesWebExterno2?codteor=465814&filename=PL+1202/2007)

<sup>509</sup> Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se: I – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva: a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo; b) a realização de despesa pública ou a sua modificação; c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição; d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo; e) a oposição de veto ou sanção a projeto de lei ou a ato legislativo equivalente; f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão; II – órgão público decisor, a unidade da Administração Pública Federal, de qualquer nível, que seja chefiada por indivíduo dotado de capacidade de decisão autônoma; III – entidade representativa de grupo de interesse, toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupo de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa; IV – recompensa, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse; V – presente, todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse; VI – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros; VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada

Igualmente relevante, o art. 3º impunha, para o exercício do *lobby*, a obrigatoriedade de prévio credenciamento das pessoas físicas ou jurídicas perante os órgãos de controle competentes para a fiscalização de sua atuação em cada Poder (o que, no âmbito do Executivo, ficaria a cargo da CGU). Registre-se, ainda, a previsão do seu parágrafo 5º, cujo teor estabelecia a negativa de indicação e cadastramento como lobista aos que, nos doze meses anteriores ao requerimento, tivessem exercido cargo público em cujo exercício tivessem participado da formulação da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.<sup>510</sup>

A rigor, vale dizer, não se estipulava verdadeira “quarentena”, com indiscutível vedação à atividade, mas ao menos o dispositivo buscava promover algum nível de transparência e probidade, na medida do constrangimento exercido sobre o lobista no tocante à prestação de informações íntegras e suficientes a respeito da atividade exercida, sob pena de responsabilização.

---

*de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa; VIII – dirigente responsável, o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes.*

<sup>510</sup> Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.

§ 1º No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”. § 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis. § 3º Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas. § 4º Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. § 5º Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional. § 6º Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores. § 7º Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando. § 8º É obrigatória a participação dos representantes referidos no § 3º, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

Além disso, conforme o art. 4º, a esses credenciados seria vedado “*provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo*”<sup>511</sup>.

Os artigos 5º e 6º, por sua vez, guardavam alguma preocupação com os riscos de assimetria de representação entre os grupos de interesse<sup>512</sup>, tanto nas audiências públicas quanto nas fases de elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou normativo. Para tanto, determinava-se algumas regras a fim de oportunizar e equilibrar a participação das partes com interesses contrapostos no tocante à matéria em exame. Em suma, tais normas cuidavam, em alguma medida, do problema da acessibilidade dos grupos.<sup>513</sup>

Cabe especial destaque ao art. 7º, cujo *caput* consignava às pessoas credenciadas o dever de [...] *encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de janeiro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das*

<sup>511</sup> Art. 4º É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo. Parágrafo único. A infração ao disposto no caput acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.

<sup>512</sup> Preocupação semelhante à consignada no já mencionado art. 256 do RIC: *Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites. § 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.*

<sup>513</sup> Art. 5º. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão assuntos relacionados a sua área de atuação. § 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes. § 2º Na hipótese de serem convidadas para participar de audiência pública pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas fora do Distrito Federal, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da sua realização.

Art. 6º. É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame. Parágrafo único. A consulta referida no caput ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

*matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR. E, *pari passu*, seus incisos discriminavam um elevado grau de controle nessa prestação de contas, como, por exemplo, ao determinar indicação do contratante e interessados nos serviços, as proposições-alvo da atividade e despesas com publicidade voltada a influir no processo legislativo.*<sup>514 515</sup>

Os artigos 8º e 9º tratavam, respectivamente, da possibilidade de convocação do lobista para prestar esclarecimentos sobre suas atividades perante os órgãos do

---

<sup>514</sup> Art. 7º. *As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR. § 1º Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada. § 2º Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR. § 3º As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado. § 4º O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte. § 5º A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis. § 6º Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962. § 7º As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União.*

<sup>515</sup> No caso, importa ressaltar que a UFIR foi extinta em 26 de outubro de 2000, em decorrência do parágrafo 3º, do artigo 29, da Medida Provisória nº 2095-76/2001. Seu último valor para conversão para o Real foi de R\$ 1,0641. Ainda há grande polêmica quanto a sua conversão e substituição por outro índice de correção. Nesse sentido, nota-se que o PL nº 1.202/2007, caso aprovado, poderá enfrentar dificuldades quanto à observância desse artigo, notadamente por prever um valor cuja aplicação comporta discussões. Recomenda-se, por oportuno, a emenda do artigo, com a previsão expressa do valor já em moeda corrente. Nesse sentido, confira-se: <http://www.receita.fazenda.gov.br /pagamentos /pgtoatraso/ufir.htm>].

Poder em que atuasse, e da remissão à penalidade da *Lei de Improbidade Administrativa* em caso de percepção de vantagem indevida pelo agente público.<sup>516</sup>

Finalmente, o art. 10 registrava um rol de pessoas sobre as quais a norma não incidiria:

*[...] indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.*<sup>517</sup>

A nosso sentir, o artigo não possuía boa técnica, pois acabava excluindo do âmbito de incidência normativa entidades cuja atuação por meio de *lobby* é manifesta, a exemplo de organizações que atuam de forma esporádica na influência legislativa, a despeito da ausência de remuneração da atividade. Ou seja, à luz da legística – e de uma interpretação sistemática da norma – nota-se que o art. 10 afasta, de forma pouco clara, a aplicação da regulamentação sobre um segmento que parece perfeitamente alcançado pelo conceito de *lobista* do art. 2º, inciso VII.

A proposição legislativa foi examinada, inicialmente, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que opinou por sua aprovação à época. Em 2012, o Presidente da CD reviu o despacho inicial apostado ao PL para incluir a CCJC como órgão igualmente competente quanto à análise de mérito.<sup>518</sup>

---

<sup>516</sup> Art. 8º. A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades. Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa. § 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no caput, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR. § 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

<sup>517</sup> Art. 10. Não se aplica o disposto nesta Lei a [...]

<sup>518</sup> Na forma do artigo 32, inciso IV, alíneas ‘d’ e ‘i’, do RIC.

Conseqüentemente, foi alterado o regime de deliberação da proposição, que passou a sujeitar-se à apreciação do Plenário da Câmara<sup>519</sup>.

Logo em seguida, o PL nº 1.961/2015, de autoria dos Dep. Rogério Rosso (PSD-DF) e Ricardo Izar (PSD-SP), foi apensado ao PL em exame.<sup>520</sup> E, ainda na Comissão, em 2015, a matéria foi debatida em audiência pública.<sup>521</sup>

Em dezembro de 2016, houve a publicação do Parecer da CCJC, sob relatoria da Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ). Seu voto, preliminarmente, a respeito de possíveis vícios de constitucionalidade formal, aduz os seguintes argumentos:

*Com relação aos requisitos de constitucionalidade formal, verifica-se que o Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e o Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, obedecem às normas constitucionais relativas à competência privativa da União para legislar sobre a matéria (artigo 24, inciso I, da Constituição Federal) e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (artigo 48, caput, da Constituição Federal). No entanto, quanto à iniciativa legislativa, a proposição principal e a apensada apresentam disposições que violam o artigo 61, parágrafo 1º., inciso II, alínea 'e', da Constituição Federal, porquanto tratam de matérias pertinentes à organização e funcionamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, bem como ao regime jurídico dos servidores públicos, as quais, por efeito de sua natureza mesma, se inserem na esfera de iniciativa privativa do Presidente da República. [...] Entre tais disposições, mencionem-se, no projeto principal: o parágrafo 1º do artigo 3º, que atribui competências à Controladoria-Geral da União, órgão da Presidência da República; e o parágrafo 2º do artigo 9º, que trata de infração disciplinar apenada com a pena de demissão, prevista no inciso IV do artigo 132 da Lei nº. 8.112, de 1990. Deste modo, então, apresentamos o anexo Substitutivo aos projetos de lei em exame, com vistas a sanar os vícios de inconstitucionalidade apontados.*

O parecer identifica, portanto, uma inconstitucionalidade formal decorrente das duas disposições *supra*, que tratam de regras de organização e funcionamento da Administração Pública – cuja competência de iniciativa é privativa do Presidente da República. Com efeito, o PL só poderia prever normas gerais sobre esta seara, cuja regulamentação restaria a cargo dos respectivos órgãos de fiscalização de cada Poder.

No tocante ao mérito, dentre outras razões assentadas no voto, destaca-se:

---

<sup>519</sup> Conforme artigo 24, inciso II, alínea 'e', do mesmo diploma.

<sup>520</sup> A ementa do PL assim dispõe: *Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências.*

<sup>521</sup> Diário da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161213002200000.PDF#page=>>>

[...] sugerimos a esta douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o aperfeiçoamento e a aprovação do Substitutivo anexo, que procura dar à lei projetada redação mais clara e objetiva. [...] Ab initio, entendemos ser pertinente apresentar uma nova denominação a atividade ora regulamentada. Dessarte, devemos por oportuno denominá-la de atividade de representação de interesse, vez que se assemelha, corretamente, as diretrizes da presente regulamentação. Sendo assim, tivemos o cuidado de firmar um conceito mais amplo e detalhado da atividade de representação de interesse, para os fins deste Projeto de Lei. Além disso, de modo a esclarecer o intuito da regulamentação da atividade de representação de interesse, norteando sua prática segundo os valores do Estado de Direito brasileiro, foram trazidos ao presente PL os princípios éticos e morais que devem se submeter os representantes de interesse. Em prosseguimento, foi inserida valiosa regra à proposição, na forma da alínea “c” do Art. 1º. Isto porque, esta norma evita que haja conflito normativo com o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, de forma que não há prevalência de uma sobre a outra, nas situações aqui alinhavadas [...] Ao final, incluímos o recebimento de qualquer tipo de recompensa em decorrência da atividade de representação de interesse no rol dos atos caracterizados como improbidade administrativa. Isto, concluímos, trará segurança para a atividade, bem como irá responsabilizar seus transgressores, em suas diversas esferas jurisdicionais. Por derradeiro, [...] pedimos vênias para divergir quanto a previsão de criação de um Conselho de Classe Profissional, pois entendemos ser mais apropriada a criação de Órgãos de Controle, que, porém, invoca competência exclusiva do Poder Executivo. Deste modo, pelas precedentes razões, nosso voto é pela constitucionalidade, com as emendas supressivas saneadoras ora apresentadas, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e do Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do substitutivo ora ofertado.

Por fim, em abril de 2018, o PL recebeu emenda de plenário, cujo parecer da Dep. Relatora consigna mais alterações. Senão, veja-se:

*A emenda de Plenário nº 1 traz um importante aperfeiçoamento ao texto do substitutivo que aprovamos na Comissão de Constituição e Justiça, deixando bastante claro que o recebimento de doações para campanhas eleitorais constitui exceção à regra do art. 11 (que enquadra como atos de improbidade a percepção, por agentes públicos, de vantagens, doações, benefícios, cortesias ou presentes). A emenda tem o mérito de tornar o texto mais preciso e evitar equívocos na futura aplicação da norma, que não pode e não deve, de forma nenhuma, servir para embarçar o recebimento de doações de campanha feitas de forma legal e regular, de acordo com o previsto na legislação eleitoral em vigor. [...] Se a matéria aprovada no âmbito daquela Comissão já havia representado enorme avanço no que diz respeito à regulamentação da atividade de representação de interesses exercida no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público federal, as alterações ora propostas devem conferir balizas legais mais bem contornadas e maior segurança jurídica às atividades descritas no projeto. A Subemenda ora apresentada contempla a*

*adição de novos princípios que deverão reger a atividade regulamentada, como o do "interesse público", o do "direito de petição" e o da "isonomia", esse último, aliás, recuperando preocupações contidas no projeto original. Procuramos também fazer uma descrição mais acurada acerca das atividades exercidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais e seus escopos, priorizando, no que diz respeito às prerrogativas, os agentes devidamente cadastrados. Por fim, as demais modificações pontuais ora propostas conferem mais precisão e clareza ao texto, de modo a dar tanto aos agentes de relações institucionais e governamentais quanto aos tomadores de decisão a necessária segurança quanto aos liames legais a serem respeitados no exercício de suas atividades. Em vista do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Emenda de Plenário nº 1, dirigida ao Substitutivo da CCJC ao PL 1202/07, nos termos da subemenda substitutiva global ora apresentada.<sup>522</sup>*

Atualmente, portanto, o PL segue a redação de dois substitutivos: aquele proposto na CCJC e este último, em Plenário (Emenda Substitutiva Global), por meio do qual alterações significativas foram promovidas na proposição original. Do cotejo dos próprios pareceres, nota-se uma singela mudança em relação ao foco normativo: se na justificção do projeto original é possível contar algumas menções às ideias de *transparência, controle e idoneidade*, nos pareceres, por outro lado, vicejam termos como *clareza, diretrizes* e, sobretudo, *segurança*. Tal constatação não parece ser de pouca importância; ao contrário, sugere-se mantê-la vívida para o fim de formular algumas considerações a respeito da norma ora em destaque.

#### 4.3.2 O substitutivo, da Deputada Cristiane Brasil

Esta versão, que aguarda votação em plenário, traz modificações relevantes logo em sua ementa, que passou a ser a seguinte redação: *Disciplina a atividade representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal*. Substituiu-se, portanto, o termo *lobby* por *atividade representação de interesses* e

---

<sup>522</sup>Diário da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161213002200000.PDF#page=>>>

abandonou-se a menção aos *grupos de pressão ou de interesse*, optando-se pela referência aos *agentes de relações institucionais e governamentais*.

Contudo, manteve-se o PL como regulamentação adstrita ao âmbito federal (aplicável à Administração Pública Federal), em detrimento da possibilidade de edição de lei nacional sobre a matéria. A lógica utilizada (qual seja, a de oportunizar aos demais entes federativos a criação de regulamentações próprias) contraria a experiência do federalismo brasileiro, independentemente de qualquer juízo de valor a respeito da característica de concentração de poder na União.

Entre nós, é costume político-institucional, em caso de temas de especial interesse da União, ou de manifesto relevo nacional, que a “cabeça” da federação exerça sua competência normativa de forma ampla. Tratando-se de tema sensível, é de se supor que o cenário de pluralidade regulatória, à exemplo do caso norte-americano, não ofereça as melhores condições de exercício e controle em relação à atividade – mormente diante da vastidão de entes que compõem o atípico arranjo federativo brasileiro, com seus 5.568 municípios.

O art. 1º, em seus parágrafos 1º e 2º, traz, respectivamente, (i) a discriminação daqueles que podem desempenhar a atividade de representação de interesses e (ii) aquilo que não é considerado como âmbito de incidência da norma:

*§ 1º Podem exercer atividade de agente de relações institucionais e governamentais:*

*I - entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos e sociais;*

*II - pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.*

*§ 2º Esta Lei não se aplica:*

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

*II - às relações entre particulares e o Poder Público que não tenham por finalidade sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;*

*III - à prática de atos em processos judiciais ou em processos ou procedimentos administrativos que exijam atuação privativa de advogado, nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.*

Em seu art. 2º, o PL defende a legitimidade da atividade, bem como seu caráter contributivo em relação ao processo de decisão política, quando orientada pelos princípios da legalidade, ética, transparência, interesse público, direito de petição e

isonomia – estes dois últimos, em prol da garantia de acesso às dependências dos órgãos e agentes públicos.<sup>523</sup>

Já os artigos 3 e 4º estabelecem delimitações conceituais importantes para fins de interpretação da proposição:

*Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*I - processo de decisão política o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;*

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

*III - tomador de decisão a autoridade pública ou colegiado competente para conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política;*

*IV - agentes de relações institucionais e governamentais os que exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão;*

*V - atividade de representação de interesses a atuação em defesa de argumentos e posições favoráveis ao interesse dos representados em processos de decisão política, bem como o acompanhamento dos processos de decisão política para fins de registro, análise ou divulgação aos representados.*

*Parágrafo único. Quando não envolver atividade privativa de advogado, a defesa de interesse individual ou coletivo no curso de processo de decisão política, mesmo quando exercida por profissional da advocacia constituído nos termos da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994, observará o disposto nesta Lei.*

A definição das principais categorias que constam da norma, tais como, “grupo de pressão”, “agentes de relações institucionais” ou “atividade de representação de interesses”, entre outros, conserva as razões do art. 2º da proposta original, privilegiando a compreensão na norma e buscando facilitar sua aplicação. A bem da verdade, segue o expediente de contar com disposições de caráter propedêutico e natureza interpretativa, tal como as legislações norte-americana e chilena, analisadas no capítulo IV.

Todavia, a redação atual eliminou do conceito da atividade de *lobby* a extensão das ações junto à cônjuge/companheiro ou parentes (colaterais ou afins, até o

---

<sup>523</sup> Art. 2º A representação de interesses nos processos de decisão política disciplinada nesta Lei é atividade legítima que visa contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País, sendo orientada pelos seguintes princípios: I - legalidade; II - ética; III - transparência; IV- interesse público; V - direito de petição; VI - isonomia.

segundo grau) de agentes públicos tomadores de decisão, tal como presente no inciso VII do art. 2º da versão emendada.

A seguir, constata-se que o art. 4º estabelece atividades próximas ao *lobby* que, entanto, não são alcançadas pelo regramento proposto. E o art. 5º sugere modalidades objetivas de exercício do *lobby*:

*Art. 4º Não se considera representação de interesses para os fins desta lei:*

*I - a manifestação em defesa de determinado argumento ou posição exercida por pessoas físicas em nome próprio ou por grupos de pressão, em caráter eventual e sem remuneração;*

*II - o acompanhamento, como exercício de cidadania, de sessões ou reuniões de órgãos e entidades públicos, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política;*

*III - o comparecimento a sessão ou reunião de órgão ou entidade pública, para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que o convidado não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;*

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

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

*Art. 5º Aos agentes de relações institucionais e governamentais é facultado, no exercício de suas atividades:*

*I - avaliar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;*

*II - monitorar atividade legislativa ou normativa;*

*III - enviar argumentos, dado se informações para subsidiar a tomada de decisão política;*

*IV - alertar os órgãos competentes para eventuais vícios de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa ou redação identificados em proposições em tramitação;*

*V - comunicar, defender ou articular interesses de seus representados na esfera privada, observados o interesse público e as regras de conduta e ética, boa-fé e moralidade estabelecidas por suas entidades representativas.*

Os artigos 6º e 7º retiraram as obrigações relacionadas a cadastramento e à prestação de contas, anteriormente previstas nos artigos 3º e 7º do PL original. O enfraquecimento desse controle se deu sob pretexto de a regulamentação não criar barreiras burocráticas à participação de organizações e grupos de interesse com baixo nível de estruturação institucional:

*Art. 6º Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão a convite ou mediante solicitação, em audiência formal específica ou como expositores em reuniões de audiência pública.*

*§ 1º A solicitação de reunião dirigida a tomador de decisão por agentes de relações institucionais e governamentais poderá ser formalizada pelos agentes de relações institucionais e governamentais por escrito, devendo a solicitação informar a pessoa física ou jurídica, grupo de pressão ou interesse que representam, o assunto a ser tratado e o nome dos que estarão presentes.*

*§ 2º Uma vez atendida a solicitação a que se refere o § 1º, deverá ser disponibilizada pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade.*

*Art. 7º Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão requerer seu cadastro perante os órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo, na forma do regulamento ou do regimento interno das Casas Legislativas, conforme o caso.*

O art. 6º estabelece que os lobistas “*poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão*”. *A contrario sensu*, os decisores podem optar por não receber os lobistas. E isso não impede que o *lobbying* ocorra, mas apenas não haverá registro formal do encontro – e, conseqüentemente, a transparência e publicidade visadas pelo parágrafo 2º do dispositivo.

Uma vez que haja pedido de encontro com parlamentares ou agentes governamentais, nova faculdade desponta ao lobista: tal solicitação de reunião “*poderá ser formalizada [...] por escrito*”. E mesmo que venham a constar em agenda pública, não há qualquer determinação de que os registros das reuniões sejam disponibilizados online – como sói ocorrer nas normas mais recentes sobre transparência – bem como inexistente punição à falta de divulgação dessas informações.

Na mesma toada, o art. 7º, ao eliminar a obrigação de cadastramento do lobista (“*poderão requerer seu cadastro*”), fragilizou sensivelmente a possibilidade de fiscalização da atividade. E retomou, de certa forma, o espírito do art. 259 do RIC<sup>524</sup>, destacado no capítulo anterior.

Nada obstante, ao agente de representação de interesses que pretenda realizar o cadastro, surge obrigação sobejamente burocrática: requerer o registro a

---

<sup>524</sup>Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. § 1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado. § 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

cada um dos Poderes (perante seus órgãos competentes, na forma do regulamento que vier a ser editado ou do regimento interno da respectiva Casa Legislativa).

Por outro lado, não se encontra na atual redação do PL qualquer referência à pluralidade de acesso e à garantia do contraditório no curso das decisões políticas, preocupações que ainda podiam ser extraídas, em alguma medida, do parágrafo 1º, do artigo 5º, do texto original. Ou seja, ao que parece, “derrubou-se” qualquer vestígio de barreira normativa, sem que tenha havido correspondente preocupação de garantia de acesso isonômico. E, se por um lado, persistem as barreiras econômica, estrutural e política, por exemplo, de outro, o potencial ganho de transparência que poderia ser obtido em razão da regulamentação foi drasticamente reduzido pelas alterações acima:

*Art. 8º São garantidas aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados as prerrogativas necessárias para a realização das atividades a que se refere o art. 5º, caput, I a V, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas durante o horário do expediente, respeitadas as regras de funcionamento de cada órgão ou entidade e demais restrições estabelecidas em lei ou regulamento.*

*§ 1º É ainda assegurado aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados o direito de apresentar aos tomadores de decisão:*

*I - análises de impacto de proposição legislativa ou regulatória com o intuito de mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;*

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

*III - sugestões de emendas, substitutivos, requerimentos e demais documentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório;*

*IV - sugestão de requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.*

*§ 2º As contribuições oferecidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais nos termos do §1º não vinculam os tomadores de decisão e sua utilização será sempre discricionária por parte dos órgãos, entidades e dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo.*

O inciso IV acima teria o condão de garantir aos lobistas cadastrados a “prerrogativa” de participação em audiências públicas. Perceba-se, no entanto, que a previsão do inciso II, parágrafo 2º, do artigo 58 da CR, ao dispor sobre as comissões permanentes e temporárias, já explicita a possibilidade de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil. Ou seja, tendo em vista que a própria Constituição franqueia a criação de um espaço e momento propícios à atuação dos grupos de interesse no processo de tomada de decisão, vê-se, então, que o dispositivo

proposto é pouco inovador. Embora confira uma garantia ao lobista credenciado, a previsão não é capaz de investir-lhe em posição diferenciada frente a outros agentes de interesses.

Os artigos 9º, 10 e 11 são reminiscências da intenção de estabelecer parâmetros de conduta e sanções aos agentes públicos e lobistas:

*Art. 9º Constitui ato de improbidade, sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis, o recebimento, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente de valor superior ao máximo admitido em regulamento, oferecido por agente de relações institucionais ou governamentais com o fim de influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.*

*§ 1º O disposto no caput deste artigo aplica-se também ao agente de relações institucionais e governamentais que oferecer a vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente, induzir à prática do ato de improbidade pelo tomador de decisão ou para ele concorrer de qualquer forma direta ou indireta.*

*§ 2º O disposto neste artigo não incide sobre doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro destinadas especificamente a campanhas eleitorais, nos termos regidos pela Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997.*

As proibições contidas no *caput* do art. 9º foram mantidas da redação original. Porém, nota-se que o dispositivo legal introduz novo tipo de improbidade administrativa, cuja punição encontra fulcro no art. 12, I, da *Lei de Improbidade Administrativa*. E, assim sendo, como corolário da boa técnica legística, parece devida a menção expressa, no corpo da proposição, à introdução de novo tipo na lei a cuja sanção faz-se remissão – qual seja, a LIA.

No entanto, sobressai do novo parágrafo 2º a previsão expressa de que contribuições eleitorais não geram responsabilização no âmbito de aplicação da norma. O tema é tormentoso: como visto, o financiamento eleitoral se constituiu como uma das práticas mais disseminadas de corrupção junto ao poder público.

Seguindo a análise, o art. 10 prevê a negação ou suspensão do credenciamento do lobista nas hipóteses de prática de conduta incompatível com o exercício regular da atividade, tal como especificado nos seus incisos:

*Art. 10. Será negado ou suspenso, conforme o caso, o cadastro do agente de relações institucionais e governamentais que:*  
*I - for condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;*

*II - provocar, direta ou indiretamente, o tomador de decisão com o objetivo de ser contratado, por terceiro interessado, para influenciar no seu resultado;*

*III - prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público, na forma do regulamento ou regimento interno das Casas Legislativas.*

*Parágrafo Único. A infração ao disposto nos incisos II e III acarretará a suspensão do cadastro do agente de relações institucionais e governamentais pelo prazo de até três anos.*

No inciso III, por exemplo, observa-se que a previsão de sanção àquela conduta do lobista contém espécie de “norma espelhada”: o mesmo comportamento, uma vez praticado por deputados, deve conduzir à punição estabelecida no Código de Ética da Câmara<sup>525</sup>, em seu art. 5º:

*[...] Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código:*

*I - perturbar a ordem das sessões da Câmara ou das reuniões de comissão;*

Até mesmo a cominação de pena de cassação do credenciamento (conforme previa o superado art. 7º, em seu §5º) deixou de existir. Com efeito, perdeu sentido a manutenção de uma sanção por omissão de informações a respeito das atividades desempenhadas. Se o registro deixou de ser obrigatório, o que enfraquece manifestamente o supedâneo sancionatório da norma, e o dever de prestação de contas foi alijado da regulamentação, então, por decorrência lógica, não poderia remanescer a natureza infracional de uma conduta de omissão ou ocultação de dados sobre o *lobbying*.<sup>526</sup>

O art. 11, por fim, traz outra modificação importante: a retirada da proibição de que o lobista tenha exercido cargo público (em geral), nos últimos 12 meses, para fins de exercício da atividade – art. 3º, §5º, do texto de 2007. A previsão atual apenas faz remissão à *Lei do Conflito de Interesses*<sup>527</sup> e traz vedação que se limita aos que tenham sido chefes do Poder Executivo nos últimos quatro anos:

<sup>525</sup> Resolução nº 25/ 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/eticae-decoro/arquivos/Codigo%20de%20Etica%20da%20CD.pdf>>

<sup>526</sup> Vale notar que a previsão pontual de publicização no art. 6º, §2º, recai sobre a autoridade pública.

<sup>527</sup> Lei nº 12.813/13 - *Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego [...] Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal: I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades*

*Art. 11. O exercício da atividade de representação de interesses deve observar o disposto na Lei n° 12.813, de 16 de maio de 2013, no que se refere ao conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal.*

*§ 1° Caso o agente de relações institucionais e governamentais ocupe cargo de provimento efetivo, deverá estar no gozo da licença a que se refere os artigos 91 e 92 da Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no mesmo prazo estabelecido na Lei a que se refere o caput para descaracterização de conflito de interesse.*

*§ 2° A quem tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses nos quatro anos subsequentes ao término do mandato.*

A intenção do impedimento é mitigar a vantagem que agentes públicos e políticos, uma vez recém-egressos<sup>528</sup> de cargos e empregos públicos, fatalmente possuiriam caso viessem a exercer a representação de interesses. Isto porque, seria anti-isonômico permitir-lhes gozar do prestígio, da influência e do conhecimento qualificado (que puderam amealhar em razão de suas atuações funcionais) para o fim de pressionar as tomadas de decisão.

Com efeito, na redação anterior, em seu art.3º, §5º, vedava-se a participação dos indivíduos indicados como lobistas que tivessem, nos últimos 12 meses, “*exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional*”. Assim, vê-se que, no ponto, a proposição atual remete à *Lei do conflito*

---

*exercidas; e II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União: a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego; b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado; c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.*

<sup>528</sup> Por dispensa, exoneração, aposentadoria ou término de mandato.

de interesses, prestigiando a interpretação sistemática da legislação, a despeito da consequente (e, talvez, indesejável<sup>529</sup>) redução daquele prazo em 6 meses.<sup>530</sup>

O aspecto temporal, no entanto, é menos controvertido que os efeitos da não obrigatoriedade de credenciamento em relação a essa tentativa de “quarentena”: sem o registro obrigatório do lobista, certamente as condições de fiscalização do cumprimento dessa disposição perdem “musculatura”.

Da análise geral do PL, verifica-se a alteração do escopo da regulamentação. Retomando a advertência feita no item anterior, percebe-se que o foco normativo - antes voltado à Administração Pública Federal - foi substancialmente redirecionado para o lobista, ora representante de interesses. Passou a dispor, portanto, tão somente sobre normas gerais de *lobbying* e acerca de diretrizes a serem observadas pelos Poderes. E, desta feita, teve sua função praticamente reduzida à regulamentação de uma atividade profissional, sem contemplar aspectos imprescindíveis da atividade, tais como:

- 1) A transparência da interação entre o poder público e grupos com acesso historicamente privilegiado ao Estado;
- 2) A garantia de acesso plural e aberto ao processo de formulação das decisões políticas;
- 3) Maior clareza nos critérios de conduta ética entre representantes do poder público, das empresas e da sociedade civil.

O cotejo dos dois textos propositivos reflete claramente as discussões sobre o grau de intensidade regulatória (mais ou menos incisiva) a que se dedicou o capítulo III deste trabalho, revelando a opção por um modelo de regulamentação branda, máxime pela supressão da obrigatoriedade de credenciamento e de prestação de contas pelos lobistas (e, conseqüentemente, pelo abandono da previsão de publicização dos dados por meio de relatórios anuais emitidos pelo TCU).

---

<sup>529</sup>A experiência internacional tem adotado períodos que vão a até 5 anos – caso da Lei de Lobby do Canadá - com o fim de efetivamente limitar o exercício da atividade de lobista por quem detenha informações e acesso privilegiado ao processo decisório. Conforme destaca a OCDE no estudo “Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest,” publicado em 2010.

<sup>530</sup> Reforça esses entendimentos o paralelo que pode ser traçado com a “quarentena” imposta aos magistrados que, ao se afastarem do cargo em razão de aposentadoria ou exoneração, estão vedados a exercerem a advocacia por um período de três anos, no juízo ou tribunal do qual se afastaram (artigo 95, parágrafo único, inciso V, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional no 45, de 2004).

Também restou fulminada a obrigação de lobistas credenciados participarem de curso de formação específico para o exercício da atividade, tal como estabelecia o artigo 3º, § 8º, do PL original. Porém, no formato propugnado, no qual os custos de participação recaíam sobre os próprios representantes de interesses, era certa a criação de obstáculos à participação de grupos hipossuficientes.

Outra previsão suprimida dizia respeito à proibição de os lobistas credenciados atuarem influenciando proposições legislativas com a finalidade de virem a ser contratados para, posteriormente, influírem na aprovação ou rejeição dessas mesmas normas. Em outros termos, a medida inculpada no pretérito art. 4º pretendia evitar que lobistas conseguissem, *pela* norma e *para* a norma, criar oportunidades de *lobbying* dentro do próprio trâmite legislativo<sup>531</sup>.

Igualmente, nada semelhante ao teor dos artigos 5º e 6º - anteriores - foi reproduzido na versão atual. A menção expressa à utilidade das audiências públicas como instrumento de participação dos variados grupos de interesse, a despeito de tornar o processo contributivo mais engessado e moroso, trazia algum equilíbrio à disputa de interesses.

No tocante às sanções, que já eram moderadamente brandas, o texto em comento promoveu ainda mais distensão, como já foi possível expor. Ademais, surpreende a ausência de previsão de penas de multa - mecanismo de coerção básico, presente nos mais diversos tipos de regulação de atividades, e, inclusive, albergado pela regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos e no Chile, como visto.

Porém, se a redação substitutiva promoveu alterações que desidrataram a regulamentação, tornando-a permissiva, abrandando seu nível de controle e enfraquecendo seu escopo de transparência, acessibilidade e eticidade, por outro lado parece ter sido fruto da conciliação dos múltiplos e díspares interesses em jogo na tramitação do PL. Logo, se não é a melhor das opções normativas, seria ao menos a regulamentação possível diante das circunstâncias. Mas há utilidade nisso? É o que se tentará verificar a seguir, nas considerações finais da pesquisa.

---

<sup>531</sup> Ou, como sugere o ríflão popular, “criar dificuldade para vender facilidade”.

## CONCLUSÕES

*E ninguém não seria capaz mais de indicar nele um filho da tribo retinta dos Tapanhumas.*<sup>532</sup>

A regulamentação do *lobby* no Brasil certamente não terá o condão de transmutar o *lobby* (e o lobista) em outra figura, tal como se deu com Macunaíma ao banhar-se na cova d'água. Do PL nº 1.202/2007 original, mais restritivo, a Deputada Cristiane Brasil propôs, tanto em seu Substitutivo na CCJC, quanto na Emenda Substitutiva Global, apresentada em Plenário, uma regulação bem mais frágil e que sugere uma terminologia distinta para a atividade, como que em reconhecimento à prevalência da perspectiva preconceituosa que o *lobby* enfrenta.

O texto que chega à votação perdeu força: abandonou o termo *lobby* ao mencionar as atividades ínsitas ao profissional – agente de relações institucionais e governamentais – tornou seu credenciamento opcional (ao invés da obrigatório, como era previsto) e deixou de exigir o relatório detalhado de suas atividades e gastos ao TCU – conforme vinha estabelecido na redação original do PL.

O escopo regulamentar seria: (i) promover transparência, (ii) ampliar os canais de deliberação – fomentando isonomia e acesso – e (iii) garantir maior grau de *accountability*. Seus riscos, por outro lado, envolvem: (i) a criação barreiras ao acesso dos grupos menos organizados e economicamente mais frágeis, (ii) a ampliação dos custos operacionais e de fiscalização – sem comprovada contrapartida de bônus de qualidade no processo decisório – e (iii) uma temerária vulneração das relações entre representantes de interesses e parlamentares, o que poderia devolver nebulosidade ao *lobby*.

A esta altura, nas considerações finais, não se pretende resumir o que foi exposto ao longo dos capítulos. Mas algumas ideias gerais serão destacadas para justificar a visão que se tem do projeto:

- (i) *Lobby* não é bom e nem ruim. É um dado da realidade sociopolítica. Pode assumir grande proveito ao jogo democrático, contribuindo para a dinâmica de

---

<sup>532</sup> ANDRADE, Mário de. Macunaíma, o herói sem nenhum caráter. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia., 1985, p. 37-8.

um livre mercado de ideias na arena política, como pode distorcer a produção de políticas públicas, valendo-se de meios sub-reptícios para viciar a tomada de decisão política. Outrossim, *lobby* não se confunde com corrupção. Daí não fazer sentido falar em *lobby* lícito ou ilícito.

(i.1) Algo semelhante talvez se possa afirmar sobre *presidencialismo de coalizão* e sobre *logrolling*, apenas para exemplificar: são categorias, fenômenos, mecanismos de arranjo institucional. Ontologicamente, não são elementos benéficos ou maléficos ao sistema político; é a prática institucional que revelará a qualidade dos frutos gerados pela categoria em operação;

(ii) Lobista e agente político não são anti-heróis da narrativa democrática. Igualmente não são heróis. A visão clássica da *public choice* revela uma compreensão excessivamente cética quanto à capacidade de ambos manifestarem qualquer traço de virtude republicana ou senso cívico. Não se trata de abordagem propriamente realista, na medida em que desconsidera a complexidade ínsita à formação dos interesses individuais, privilegiando apenas a análise dos incentivos criados pela burocracia/institucionalidade para que agentes e grupos de interesse ajam motivados pelo *rent-seeking*. Parece mais adequada a perspectiva atenuada, da segunda geração da TEP, que reconhece esse excesso – decorrente de uma racionalidade estritamente econômica – mas conserva, de forma pragmática, a postura de ceticismo quanto à ação individual na arena política.

(ii.1) Do ponto de vista prático, tendo em conta a utilidade dessa abordagem no que toca à regulamentação do *lobby*, isso significa dizer que, em primeiro lugar, a proposição em tramitação na Câmara dos Deputados deve trazer definição clara de quem é o lobista, para fins de consecução de uma norma mais justa e eficiente.

(ii.2) Em segundo lugar, não deve abraçar um modelo regulatório altamente rígido, burocrático e punitivista, que pressuponha a má intenção do profissional que pratica o *lobby*. Mas, de igual maneira, o legislador não pode negligenciar a adoção de mecanismos de controle que levem em consideração a realidade da atividade: o cenário do sistema político atual revela um sem-número de “heróis sem nenhum caráter”;

(iii) A inspiração no modelo regulatório de outros países não pode prescindir de uma adequação contextual. O correto manejo da metodologia envolvendo estudos comparativistas exige cautelas e um esforço significativo de compreensão interdisciplinar. Mas, na pior das hipóteses, a incorporação de institutos e categorias por meio da comparação entre modelos distintos deve conservar uma suspeita permanente: o cuidado de contextualização e a necessidade de adaptação.

(iii.1) Nesse sentido, o modelo de regulação norte-americano transfere ao profissional cadastrado uma série de obrigações. Mas, historicamente, esse lobista possui décadas de experiência como regulado. Igualmente, atua em uma sociedade bastante menos desigual que a brasileira, e que conta com uma inclinação sociológica ao associativismo e à participação cívica, assim como opera em um sistema político mais institucionalizado, mais estável e naturalmente mais competitivo que os que se pode encontrar nas jovens democracias da América do Sul.

(iii.2) De outro turno, o modelo chileno revela uma regulamentação que orienta seu foco normativo de forma mais incisiva sobre o agente político, valendo-se da própria estrutura do Poder Público para fins de indução de transparência e controle da atividade de *lobbying* (por meio do registro estatal dos encontros envolvendo agentes públicos e representantes de interesses). Nesse sentido, a *Lei de Acesso à Informação* brasileira pode servir como um passo estratégico no sentido de buscar inspiração no modelo chileno de regulamentação.

Na proposição brasileira, segundo o texto normativo mais recente, a transparência foi ferida de morte com a introdução da facultatividade no tocante ao credenciamento do profissional de *lobbying*. O argumento da facilitação do acesso como justificativa pela opção por incentivos ao cumprimento espontâneo da norma não se sustenta: a preocupação com a participação equânime dos grupos potencialmente interessados em uma determinada decisão política não mereceu qualquer previsão disciplinadora. Portanto, a facultatividade segue beneficiando os grupos já estabelecidos, na medida em que as condições de acesso permanecem rigorosamente as mesmas.

Ou seja, a ideia de garantir um acesso amplo e plural ao processo de tomada de decisões na seara pública não foi devidamente promovida. A experiência política

brasileira, a teor das constatações do terceiro capítulo, revelam categoricamente que a proteção da igualdade formal em detrimento à garantia da igualdade material não foi capaz de produzir bônus social e institucional, máxime em razão dos obstáculos históricos do patrimonialismo e do clientelismo, assim como em função dos arranjos institucionais sob os quais o sistema político brasileiro opera.

Assim, a Emenda Substitutiva Global deveria ter mantido a previsão original, presente em propostas anteriores (como visto no último capítulo) no sentido de impor aos tomadores de decisão que oportunizem a participação aos representantes dos diferentes grupos de interesses afetados. É bastante recomendável, vale dizer, a reinclusão de uma obrigação nesse sentido, seja por meio de audiências ou consultas públicas, a fim de colher subsídios tão plúrimos quanto os grupos interessados na política pública em formulação.

Seria possível arazoar que a previsão busca escapar ao modelo típico de controle a que a Administração Pública brasileira se acostumou a adotar como forma de combater os desvios. A rigor, a intenção não é de todo ruim - por exemplo, a *Lei Anticorrupção* (L. nº 12.846/2013) não determina que as entidades privadas sujeitas à sua disciplina tenham programas de integridade (*compliance*), mas impõe que as autoridades levem em conta a existência de um programa efetivo como circunstância atenuante na aplicação de sanções<sup>533</sup>. Contudo, o *lobby* (e seu histórico de desenvolvimento no Brasil) possui particularidades que sugerem cautela no uso de mecanismos do tipo.

O que se pretende apontar é que, partindo da premissa de que algum regramento é desejável, isso não significa que qualquer deles cumpra a função à contento. A busca por transparência nesse processo não pode ceder à retórica vazia, sob pena de mais uma legislação estéril.

Com feito, é preciso estar atento aos riscos do rigor burocratizante, bem como do controle frouxo. Ademais, é necessário definir com clareza os objetivos pretendidos e conservar expectativas reais acerca do regulamento da atividade, à luz do nosso sistema político e de suas mazelas. O ganho de efetividade no combate à corrupção

---

<sup>533</sup> Art. 7º. Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

é medida bastante mais ampla, que se espraia em outras frentes. Não cabe ao PL em comento assumir um protagonismo que não possui - e nem pode ter.

Mas isso não justifica, necessariamente, a opção por um modelo regulatório excessivamente brando. As opções mais recentes de adoção do credenciamento opcional do profissional de relações governamentais revelam que o tratamento normativo foi caminhando exatamente para uma zona mais confortável, de acomodação de interesses.

Contudo, talvez se possa intuir que a escolha de uma regulamentação nos moldes propostos, nesse caso, aponta para sérios riscos de ineficácia. Afinal, em que medida os princípios básicos das normas em análise seriam capazes de fornecer os elementos concretizadores de seus objetivos gerais? Em outros termos: como dar concreção à transparência, isonomia e moralidade, por exemplo?

Assim, a pesquisa parece ter conservado sua hipótese inicial: entre o ceticismo que orientaria uma regulamentação excessivamente rígida e o otimismo (ou oportunismo) que poderia sugerir o ajuste a um regramento brando, talvez uma opção intermediária, embora mais complexa, possa representar um caminho mais adequado ao sistema político brasileiro, capaz de promover um *trade-off* positivo em relação aos objetivos de transparência, *accountability*, participação equânime e combate ao “jogo sujo” na esfera deliberativa das escolhas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. "Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro". in Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, James A. Institutions as a fundamental cause of longrun growth. Handbook of economic growth, v. 1, p. 385-472, 2005.
- ACKERMAN, Bruce. "Foreword: Law in an Activist State". Faculty Scholarship Series. Paper 151. 1983.
- \_\_\_\_\_. Reconstructing American law. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- ALLERN, Ellin; BALE, Tim. "Political parties and interest groups: Disentangling complex relationships". Party politics, Vol. 18, No. 1, 2012.
- AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de (Orgs.) Teoria crítica dos sistemas: crítica, teoria social e direito. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. Disponível em:<[https://www.researchgate.net/publication/331305806\\_Teoria\\_Critica\\_dos\\_Sistemas\\_Critica\\_teoriasocial\\_e\\_direito\\_Organizadores](https://www.researchgate.net/publication/331305806_Teoria_Critica_dos_Sistemas_Critica_teoriasocial_e_direito_Organizadores)>
- ANDRADE, Mário de. Macunaíma, o herói sem nenhum caráter. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia., 1985.
- ARAGÃO, Murillo de. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- ARANTES, Rogério Bastos. Corrupção e Instituições Políticas: Uma Análise Conceitual e Empírica. Trabalho apresentado no VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 2010. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/37797860/corruptao-e-instituicoes-politicas>>
- ARELLANO JC, TORO-MAUREIRA S, NOVOA OCARES R. Sobrevivencia ministerial en Chile: Partidos, coaliciones y presidencialismo desde 1830 a 1973. Revista de Derecho y Ciencia Política 9 (1), 2018.
- ARIELY, Dan. A Mais Pura Verdade Sobre a Desonestidade. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2012.
- ARÍS, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby em Chile. Nueva

Sociedad, 2018. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/avances-y-desafios-en-la-regulacion-del-lobby-en-chile/>>

ARISTÓTELES. *Metafísica*. Livro I trad. Leonel Vallandro, Col. Os Pensadores. Porto Alegre: Editora Globo, 1969.

ASSIS, Machado. "Ideias de canário". In: *Páginas recolhidas — Obras completas de Machado de Assis*, vol. 15. São Paulo: Editora Mérito, 1959.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <[http://bit.ly/Livro\\_ReformaPolitica](http://bit.ly/Livro_ReformaPolitica)>

BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do direito público contemporâneo sobre uma velha questão. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1938-1960, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. *Justiça: Corrupção e o legado do mensalão e da Lava-Jato. Migalhas Quentes*. Maio 2016.

\_\_\_\_\_; OSÓRIO, Aline Rezende Peres. Sabe com quem está falando? Algumas notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *Seminário em Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*, 2015, p. 11-14.

\_\_\_\_\_. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Editora Forum, 2013.

\_\_\_\_\_. *Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo*. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 12, n. 96, 2010, p. 05-43.

\_\_\_\_\_. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. *Themis, Revista da ESMEC*, Fortaleza, v. 4, n. 2, jul./dez. 2006, p.13-100.

BALLOUK FILHO, Benedito M.; KUNTZ, Ronald A. *Corrupção Política: a luta social pelo resgate da dignidade no exercício do poder*. São Paulo. Madras. 2008

BAUMGARTNER, Frank R.; Leech, Beth L. *Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics*. *The Journal of Politics*, Vol. 63, nº 4, p. 1191-1212, 2001.

BATEUP, Cristine. *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. *Brooklyn Law Review*, v. 71, 2006.

BECKER, G. *A theory of competition among pressure groups for political influence*.

The Quarterly Journal of Economics, v. 98, n. 3, 1983.

BEER, Samuel H. Pressure Groups and Parties in Britain. American Political Science Review, Vol. 50, Nº 1. 1956.

BENEDETTO, Maria De. Understanding and preventing corruption: a regulatory approach. In Preventing corruption and promoting good government and public integrity (org.: Augustí Cerrillo-I-Martiniz e Juli Ponce), Bruxelas: 2017.

BENTLEY, Arthur F. The Process of Government; A Study of Social Pressures. Bloomington, Indiana: The Principia Press, 1949.

BERMAN, Marshall. Tudo que é sólido desmancha no ar. A aventura da modernidade. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

BERMAN, Paul Schiff. Global legal pluralism: a jurisprudence of law beyond borders. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BICKEL, Alexander. The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics. 2.ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BINENBOJM, Gustavo Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização - 3ª ed. Revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

\_\_\_\_\_. A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed. 1997.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1.

BONAVIDES, Paulo, Ciência Política. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOUWEN, Pieter. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. Journal of European Public Policy, Vol. 9, nº 3, 2002.

BRANDÃO, Rodrigo. Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

\_\_\_\_\_. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. RDA – revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 175-220, maio/ago. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Parecer nº 1 sobre o Projeto de Lei nº 6.132, de 23 de janeiro de 1990. Diário do Congresso Nacional, Brasília, seção I, ano L, n. 36, 9 mar. 1995.

BRASIL, CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Diretoria de Avaliação, Relatório de Avaliação Interdisciplinar: Avaliação Quadrienal 2017. Disponível em: <<http://capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/relatorios-finais-quadrienal-2017/20122017-INTERDISCIPLINAR-quadrienal.pdf>>

BRELÀZ, Gabriela de. Advocacy e lobby das Organizações da Sociedade Civil. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS. Belo Horizonte, 2015, p. 6-7. Disponível em:<<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>>

BUCCI, Maria Pauta Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In Teoria do Estado: sentidos contemporâneos / Alberto Amaral Júnior. Organizado por Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gasparido. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BUCHANAN, James M. Individual Choice in Voting and the Market. Journal of Political Economy, Chicago (EUA), vol. 62, no 4, pp. 334-343, ago. 1954.

\_\_\_\_\_; Gordon Tullock. (1962) The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Volume 3 of the Collected Works of James Buchanan. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

\_\_\_\_\_. Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. In: BUCHANAN, James M.; TOLLINSON, Robert D. The theory of public choice. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Política, sistema jurídico e decisão judicial, 2a ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_; FARIA, José Eduardo. Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal. 1987. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

NUNES, Daniel Capecchi. Notas sobre os diálogos com a cidadania: a relação entre instituições políticas e sociedade civil como vetor para a interpretação da constituição. Revista da Faculdade de Direito da UERJ. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/26904/19267>>

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. Revista de Sociologia Política, n. 23, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil – o longo caminho. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CHARI, Rad; HOGAN, John; MURPHY, Gary. Regulation lobbying: a global comparison. Manchester University Press. New York, 2010

\_\_\_\_\_; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating lobbyists: A comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly*, v. 78, n. 3, p. 422-438, 2007.

CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina; e LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte: UFMG, 2007.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo. In: *Uma vida dedicada ao direito: Homenagem a Carlos Henrique de Carvalho Filho*. São Paulo: RT, 1995.

\_\_\_\_\_. *O direito e os direitos: elementos para uma crítica do direito contemporâneo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 3, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. *A oligarquia brasileira: visão histórica*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat de. *Escritos político-constitucionais*. Organização, tradução de Amaro de Oliveira Fleck e Cristina Foroni Consani. Campinas: Editora da Unicamp. 2013.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *GLU: glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Universidad Iberoamericana, México, 1996. Disponível em: <<https://educativa.weebly.com/uploads/1/5/0/9/15091428/glosario-sobre-teoria-social-de-luhmann.pdf>>

COSTA, Natalia Lacerda Macedo. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. *Revista de informação legislativa: RIL*, v.54, n. 214. 2017. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p91](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91)

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 274, p. 175-208, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665>>

\_\_\_\_\_. *Como se fazem as leis? Democracia, grupos de interesse e controle de*

- constitucionalidade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte n. 113. 2016. Disponível em: <[https://www.academia.edu/30979904/Como\\_se\\_fazem\\_as\\_leis\\_Democracia\\_grupos\\_de\\_interesse\\_e\\_controle\\_de\\_constitucionalidade](https://www.academia.edu/30979904/Como_se_fazem_as_leis_Democracia_grupos_de_interesse_e_controle_de_constitucionalidade)>
- CURRAN, Vivian Grosswald, *Comparative Law, An Introduction*. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2002.
- DAHL, Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- \_\_\_\_\_. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DALTON, Bronwen Mary. *Corruption in Cultural Context: Contradictions within the Korean Tradition*. *Crime, Law and Social Change*. Volume: 43. Kluwer Academic Publishers, 2005.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- DIAZ, Emilio Moya and RAIMAN, Daniel Paillama. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Rev. Sociol. Polit.* vol.25, n.64, 2017.
- DIMANT Eugen; SCHULTE, Torben. *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*. *German Law Journal*, 17, n. 01, 2016.
- DI TELLA, Rafael; MACCULLOCH, Robert. *Corruption and the demand for regulating capitalists*. *International Handbook on the Economics of Corruption*. 2006.
- DRUTMAN, Lee. *How Corporate Lobbyists Conquered American Democracy*. 2015.
- DYCK, Rand. *Canadian Politics, Critical Approaches*. Ontario: Thomson Nelson. 2004.
- DYE, Thomas R. & Hawkins, Brett W. "Politics" in the metropolis: conflict and cooperation. In: *Politics in the metropolis: a reader in conflict and cooperation*. Columbus, Ohio, Charles E. Merrill Publishing Company, 1967.
- DUARTE JÚNIOR, João Francisco. *O que é realidade*. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- EPSTEIN, Richard A. *Bargaining with the State*. Princeton University Press, 1995.
- ETZIONI, Amitai. "Special Interest Groups Versus Constituency Representation". *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, Vol. 8. 1985. Disponível em: <<https://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/A164.pdf>>.

- EVANS-PRITCHARD, E. E. Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande. Rio, Zahar, 1978.
- FARBER, Daniel A. e FRICKEY, Philip P. Law and public choice. A critical introduction. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- FARHAT, Said. Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 11<sup>a</sup> ed., São Paulo: Globo, 1997.
- FARRALES, Mark Jorgensen. What is Corruption? A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate. University of California, San Diego, 2005.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção - Um debate com juristas, sociólogos e economistas. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 41 n. 164 out./dez. 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1011/R16408.pdf?sequence=4>>
- \_\_\_\_\_. "A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas". Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, 2006. Acesso em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>
- \_\_\_\_\_. Marcos teóricos da corrupção. In Corrupção: Ensaio e críticas. Leonardo Avritzer et. al (orgs). Belo Horizonte. Editora UFMG. 2008.
- FISHER, Louis. Constitutional dialogues: interpretation as political process. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- FLEINER-GERSTER, Thomas, com a colaboração de Peter Hänni. Teoria Geral do Estado. Tradução de Marlene Holzhausen. Revisão técnica de Portella Puschel. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- FRANKENBERG, Günther. Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law. Harvard International Law Journal, vol. 26, n. 2, p. 411-456, 1985.
- FREITAS, Rebeca dos Santos. A reforma política e a regulamentação do lobby no Brasil. In Reforma política e perspectivas de democracia constitucional/ orgs: Thomas Bustamante, José Adércio Leite Sampaio, José Victor Nascimento Martins. Belo Horizonte: Initia Via, 2016.
- FUNDACIÓN MULTITUDES. Informe Ley de Lobby II Lobby Ciudadano: Desafíos y Oportunidades a Nivel Municipal. 2017. Disponível em: <[https://www.academia.edu/34444554/Lobby\\_Ciudadano\\_Desaf%C3%Ados\\_y\\_Oportunidades\\_a\\_Nivel\\_Municipal\\_-\\_INFORME\\_LEY\\_DE\\_LOBBY\\_II](https://www.academia.edu/34444554/Lobby_Ciudadano_Desaf%C3%Ados_y_Oportunidades_a_Nivel_Municipal_-_INFORME_LEY_DE_LOBBY_II)>

- GARGARELLA, Roberto. “Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito”. Revista da Faculdade de Direito – UFPR: 60: 41-65, 2015.
- GIL, Maria D’Alva. Representação política e sistema eleitoral no Brasil. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.
- GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio. Corruption and the management of public works in Italy. International handbook on the economics of corruption, p. 457, 2006.
- GOMES, Laurentino. “1808”. Ed. Planeta: São Paulo, 2007.
- GORDON, Tullock; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. Government failure: a primer in public choice. Washigton, Catho Institute, 2002
- GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. A regulamentação do lobby no Brasil em perspectiva comparada: há lições a serem aprendidas? 7º Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Bogotá, 2013.
- \_\_\_\_\_ ; MACHADO, Leandro. Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy. Coluna publicada no site institucional da ABERJE. Disponível em: <[http://gozettoeassociados.com.br/colunas/coluna\\_lobby\\_x\\_advocacy.pdf](http://gozettoeassociados.com.br/colunas/coluna_lobby_x_advocacy.pdf)>
- \_\_\_\_\_ ; MANCUSO, Wagner Pralon. Lobby e políticas públicas no Brasil. As ideias também importam – Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil. Melina Rocha Lukic e Carla Tomazini (org.) Editora Juruá e FGV-Rio, 2013.
- \_\_\_\_\_ ; Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Revista Organicom, v. 8, n. 14, 2012.
- GRAZIANO, Luigi. O *Lobby* e o Interesse Público. Revista brasileira de Ciências Sociais vol. 12, nº 35, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300009)>
- GRIMM, Dieter. Constituição e política, (trad. Geraldo de Carvalho), Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista a procedimental da Constituição. (Trad.). Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade (tomo II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.
- \_\_\_\_\_. Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Madrid: Cátedra, 1997.

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, 2003, p. 193-223. Disponível em (edição diversa): <[https://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf)>.
- HASKELL, John, Marian Currinder, and Sara A. Grove, *Congress in Context*, 2nd edition. Boulder: Westview Press, 2014.
- HELLER, Hermann. *Teoria do Estado Tradução de Lycurgo Gomes da Motta*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- HILL, Margaret M. *Tools as Art: Observations on the Choice of Governing Instrument Designing government: from instruments to governance* ELIADIS, Pearl et al Quebec: McGill-Queen's University Press, 2005.
- HOLANDA, Sergio Buarque. *Raízes do Brasil, Ed.4ª*, Rio de Janeiro, 2006.
- HOLMAN, Craig; LUNEBURG, William. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, v. 1, n. 1, p. 75-104, 2012.
- HOLYOKE, Thomas T.; BROWN, Heath; LAPIRA, Timothy M. Learnable skills, or unteachable instinct? What can and what cannot be taught in the lobbying profession. *Interest Groups & Advocacy*, v. 4, n. 1, p. 7-24, 2015.
- HOWLEST, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HUNEEUS MADGE, Carlos. *Hacer ciencia política en Chile y para Chile*. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, núm. 10, Santiago, Chile, 2009.
- JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Tradução de Fernando de los Rios. Montevideo-Buenos Aires: Editorial B de f. 2005.
- JENKINS, J. Craig. *Nonprofit organizations and policy advocacy*. In W. Powell (Ed.), *The nonprofit sector: A research handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, 1987.
- JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; MENDES, Arnaldo Paulo; COSTA, Frederico José Lustosa da. "Perspectivas teóricas da corrupção no Brasil: características, limites e alternativas". *VI Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad*. Belo Horizonte, 2014.
- JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

- KEY, Valdimer Orlando. Politics parties and pressure groups. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1944.
- KEYNES, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan, 1936.
- KHAN, Mushtaq. Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economic analysis. International handbook on the economics of corruption, p. 216-244, 2006.
- KRUEGER, Anne O. The political economy of the rent-seeking society. The American Economic Review, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- KUREBWA, Jeffrey. A Review of Hanna Pitkin's (1967) Conception of Women's Political Representation. International Journal of Scientific and Research Publications, Volume 5, Issue 11, November 2015.
- LABOUTKOVÁ, Šárka. Transparency in economic and political decision-making: the identification of sunshine rules for transparent lobbying. *In* DANUBE: Law and Economics Review, 8 (3), 157–171 (DOI: 10.1515/danb-2017-0011).
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture. The Quarterly Journal of Economics, v. 106, n. 4, p. 1089-1127, 1991.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. The Institutional Economics of Corruption and Reform-Theory, Evidence and Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Acesso em: [https://www.researchgate.net/publication/44837207\\_The\\_institutional\\_economics\\_of\\_corruption\\_and\\_reform\\_theory\\_evidence\\_and\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/44837207_The_institutional_economics_of_corruption_and_reform_theory_evidence_and_policy)
- \_\_\_\_\_. Corruption and rent-seeking. Public Choice. N. 113, p. 97–125, 2002.
- LARGERLOF, Johan; Frisell, Lars. Lobbying, Information Transmission and Unequal Representation. Centre for Economic Policy Research, nº 4313, p. 1-27, 2004.
- LAZARINI, Sergio. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LESSIG, Lawrence. Institutional Corruptions. Edmond J. Safra Working Papers, Nº. 1. 2013: Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2233582>>
- LIMONGI, Fernando. "Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, nº 76, 2006.
- \_\_\_\_\_; CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina. A crise atual e o debate institucional. Novos Estudos. CEBRAP, 2017.

LIMA, Fernando Rister de Sousa. Racionalidade dos Direitos Sociais sob a Óptica da Constituição Como Acoplamento Estrutural entre os Sistemas Jurídico e Político. Revista de Direito Público da DPU nº 35. 2010, p.105-106. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/710/Direito%20Pblico%20n352010\\_Fernando%20Rister%20de%20Sousa%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/710/Direito%20Pblico%20n352010_Fernando%20Rister%20de%20Sousa%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

LODI, João Bosco. Lobby: os grupos de pressão. São Paulo: Pioneira, 1986.

LOUREIRO, Maria Rita, OLIVIERI, Cecília e MARTES, Ana Cristina Braga. “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil”, in Burocracia e política no Brasil. Desafios para a ordem democrática no século XXI (org.: Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Regina Silvia Pacheco), Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

LUHMANN, Niklas. Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia. Madrid: Trotta, 1998.

\_\_\_\_\_. El derecho de la sociedad. Tradução de Javier Torres Nafarrate, com a colaboração de Brunhilde Erker, Silvia Pappé e Luis Felipe Segura. México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005.

\_\_\_\_\_. Sociedad y sistema: la ambición de la teoría. 1990.

MACIEL, Marco. Pronunciamento em plenário. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>>

MADISON. The federalist papers: Nº. 10. Disponível em: <[http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed10.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp)>

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

\_\_\_\_\_. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de acesso a informações públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. RIL Brasília, nº 53 n. 212, p. 41-56, 2016.

\_\_\_\_\_. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. São Paulo: Leviathan. 2004, p. 398. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132249>>

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Lobby e democracia no Brasil. Com Ciência, 2005.

- MARRARA, Thiago. Método comparativo e Direito Administrativo. Dourados: Revista Jurídica UNIGRAN, v. 16, no 32, Jul/ Dez. 2014.
- MARTINS, José Antonio. Corrupção. São Paulo: Globo. 2008.
- MASHAW, Jerry L. Greed, chaos, & governance. Using public choice to improve public law. New Haven: Yale University Press, 1997.
- MATTA, Roberto da. Carnavais, Malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- \_\_\_\_\_. O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: Rocco, 2001.
- MCCHESENEY, Fred S. Rent extraction and rent creation in the economic theory of regulation. The Journal of Legal Studies, v. 16, n. 1, p. 101-118, 1987.
- MELO, Marcus André e PEREIRA, Carlos. Making Brazil work. Checking the president in a multiparty system. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.
- \_\_\_\_\_. Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDONÇA, Eduardo. A democracia de massas e a democracia de pessoas: uma reflexão sobre a dificuldade contramajoritária. Mimeografado, 2014, p. 174-194.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. Análise de impacto regulatório: o novo capítulo das agências reguladoras. Revista de Direito da Administração Pública – REDAP, vol. I, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.redap.uff.br/index.php/redap/article/view/13/11>>
- MEYNAUD, Jean. Os grupos de pressão. Publicações Europa-América, 1960.
- MIGUEL, Luis Felipe. Dominação e Resistência. Desafios para uma política emancipatória. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MILOJEVICH, Allyn Katherine, "Interest Groups, Political Party Control, Lobbying, and Science Funding: A Population Ecology Approach. PhD diss., University of Tennessee, 2014. Disponível em: <[https://trace.tennessee.edu/utk\\_graddiss/3153](https://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/3153)>
- MISHRA, Ajit. Corruption, hierarchies and bureaucratic structure. In: ROSEACKERMAN, Susan (Ed.). International handbook on the economics of corruption. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006.
- MONTEIRO, Jorge V. Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, 2016.
- MOLINA, O.; RHODES, M. Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. *Annual Review of Political Science* 5. Cornell University. 2002, p. 307.
- NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa Interdisciplinar no Brasil: O Paradoxo da Interdisciplinaridade. In *Crítica à dogmática dos bancos acadêmicos à prática dos Tribunais*. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005.
- NUNES, Daniel Capecchi. Notas sobre os diálogos com a cidadania: a relação entre instituições políticas e sociedade civil como vetor para a interpretação da constituição. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/26904/19267>>
- OECD. *Transparency and Integrity in Lobbying*, 2013.
- NIGHT, Jack e JOHNSON, James. Agregação e deliberação. In WERLE, Denílson Luis; MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública. 2007.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- PALETZ, David L.; OWEN, Diana; COOK, Timothy E. *Policymaking, Power, and Accountability in the Bureaucracy. 21st Century american government and politics. Flatworld knowledge; Edição: v1.0. 2013.*
- PELTZMAN, Sam. *The economic theory of regulation after a decade of deregulation. Brooking Papers on Economic Activity*. Washington, DC: The Brooking Institution Press, 1989.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy e RAILE, Eric. “Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas”. In *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*, org. Magda Inácio e Lucio Rennó, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- PEREIRA, Paulo Trigo. *A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? Análise Social*, 1997. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>

PIERSON, Paul. "Public Policies as Institutions". In: Skowronek, Stephen; Galvin, Daniel; Shapiro, Ian (eds). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York: New York University Press, 2006.

PILATTI, Adriano. O Princípio Republicano na Constituição de 1988. In Manoel Messias Peixinho, Isabela Franco Guerra, Firly Nascimento Filho (org.), *Os Princípios na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. *In* Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD\\_1940.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf)>

POSNER, Richard. *Law, pragmatism and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. The Social Costs of Monopoly and Regulation. *Journal of Pol. Econ.* 83, 807, 1975.

QUEIROZ, Flávio de Lima. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro. *Revista Em Tese. PPG SP – UFSC*, v. 13, n. 1, jan./jun., 2016.

QUEIROZ, Jorge. *Corrupção – o mal do século: entender para vencer o maior crime contra a sociedade*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald. *Estrutura e Função nas Sociedades Primitivas*. Lisboa: Edições 70, 1973.

QUIRINO, Carina de Castro. Irracionalidade do Agente Público e Teoria da Escolha Pública Comportamental: Notas sobre um Elefante na Sala. *Quaestio Iuris* vol. 11, nº. 02, Rio de Janeiro, 2018.

RANGONE, Nicoletta. "A behavioral approach to administrative corruption prevention", in *Preventing corruption and promoting good government and public integrity* (org.: Augutí Cerrillo-I-Martiniz e Juli Ponce), Bruxelas: 2017.

RAUEN, Verena. Corruption: Uncovering the Price of Normative Morality and the Value of Ethics. *German Law Journal*, n. 01, 2016.

RODRIGUES, Almira. *Advocacy: uma ação política de novo tipo*. Brasília. CFEMEA: 1999.

RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. *In* Vários autores. *Curso de introdução à Ciência Política*. Brasília, Ed., Universidade de Brasília.

- RODRIGUES, Ricardo. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. Revista do Senado Federal, Brasília, a. 49 n. 196, 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496617/000967052.pdf?sequence=1>>
- RIBEIRO, Renato Janine. “Financiamento de Campanha (público versus privado)”, in AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <[http://bit.ly/Livro\\_ReformaPolitica](http://bit.ly/Livro_ReformaPolitica)>
- RODRIGUES, Ricardo J. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, Brasília, 2000.
- RONIT, Karsten; Schneider, Volker. The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany. Parliamentary Affairs, Vol. 51, Nº 4, p. 559-567. 1998.
- ROSE-ACKERMAN, Susan e PALIFKA, Bonnie. Corruption and government: causes, consequences and reform. 2a ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government. Causes, consequences and reform. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. Corruption: a study in political economy. London: Academic Press, 1978.
- \_\_\_\_\_. “Análise econômica progressiva do direito – e o novo Direito Administrativo”, trad. Mariana Mota Prado, in Regulação Econômica e Democracia – O Debate Norte-Americano. Org. Paulo Mattos et al., São Paulo: Editora 34, 2004.
- SALISBURY, Robert H. “Interest groups” In: F. I. Greenstein y N.W. Polsby (eds.). Handbook of political science. Reading, Mass: Addison-Wesley, vol. 4, 1975.
- SANDEL, Michael J. Justiça o que é fazer a coisa certa. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 13ª Edição Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2013.
- SANTANO, Ana Claudia; DE MIRANDA NETTO, Fernando Gama; BLANCHET, Luiz Alberto. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v. 7, n. 2, p. 49-72, 2016.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa (org. Boaventura de Sousa Santos) - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: Convergências e divergências. IPEA. Texto para Discussão nº 2141,

2015.

\_\_\_\_\_ ; CUNHA, Lucas. Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada. IPEA. Texto para Discussão 2094, 2015. Acessível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4374/1/td\\_2094.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4374/1/td_2094.pdf)>

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 Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D.; SILVA, Mariana Batista da; FILHO, Dalson Britto Figueiredo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. Jurisdição Constitucional e Política. Daniel Sarmento (coord.) Rio de Janeiro: Forense, 2015.

\_\_\_\_\_. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *In*: Daniel Sarmento, Filosofia e teoria constitucional contemporânea, 2009.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). Lobby Desvendado - Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SØREIDE, Tina; ROSE-ACKERMAN, Susan, Corruption in State Administration. Yale Law & Economics Research Paper, nº 529. 2015.

\_\_\_\_\_. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute, 2002.

SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna. O Lobby nos EUA. In SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). Lobby Desvendado - Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo. 1ªEd. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SPECTOR, Horacio. Definiciones jurídicas. In GARZÓN VALDÉS, Ernesto; LAPORTA, Francisco J. El derecho y la justicia. Madrid. 1996.

STEARNS, Maxwell L. e ZYWICKI, Todd J. Public choice concepts and applications in law. St. Paul, Thompson Reuters, 2009.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. Bell Journal of Economics and Management Science, New York, v. 2, n. 1, 1971.

- \_\_\_\_\_. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo. Regulação econômica e democracia. O debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para céticos. São Paulo: Malheiros, 2012.
- TAGLIALEGNA, Gustavo. “Grupos de pressão e a tramitação do projeto de lei de biossegurança no Congresso Nacional”. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para discussão Nº. 28, 2005.
- TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron; KLEIN, Vinicius. Rent-seeking e grupos de interesse. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo; KLEIN, Vinicius (Org.). Análise econômica do direito: justiça e desenvolvimento. Curitiba: Editora CRV, 2016.
- THE FEDERALIST NUMBER 10, 1787, Founders Online, National Archives. [Original source: The Papers of James Madison, vol. 10, 27 May 1787–3 March 1788, ed. Robert A. Rutland, Charles F. Hobson, William M. E. Rachal, and Frederika J. Teute. Chicago: The University of Chicago Press, 1977, pp. 263–270.] Disponível em: <<https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-10-02-0178>>.
- THOMAS, Clive S. “Lobbyists: Definitions, Types and Varying Designations.” In Research Guide to U.S. and International Interest Groups, ed. Clive S. Westport, Praeger Publishers. 2004.
- THOMAS, Clive. "Interests, Lobbying, Lobbyists and Public Policy: Where Does Latin America and Brazil Fit?". 2010.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas. España: 2014.
- TREMBLAY, Luc. The legitimacy of judicial review: the limits of dialogue between courts and legislatures in International Constitutional Law Journal vol. 3, n 4, 2005
- TRUMAN, David B. The Governmental Process Political Interests and Public opinion. New York: Alfred A Knopf. 1951.
- TULLOCK, Gordon. Why so much stability? Public Choice, vol. 37, Nº. 2, 1981.
- UNICEUB (Centro Universitário de Brasília). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS Programa de Mestrado em Direito. Série Pensando o Direito nº 8/2009

- versão publicação Grupos de Interesse (Lobby). Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando\\_Direito1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf)>
- UKNICOVA, Jana. Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics. *International handbook on the economics of corruption*, p. 140-160, 2006.
- VERMEULE, Adrian. *Judging Under Uncertainty: an institutional theory of legal interpretation*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.
- VIEIRA, James Batista. “O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira”, In *Prevenção e combate à corrupção no Brasil. Sexto concurso de monografias da CGU. Trabalhos Premiados*, Brasília: ESAF, 2011. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/concurso-demonografias/copy5\\_of\\_1o-concurso-de-monografias/resultadocompilado.pdf/view](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/concurso-demonografias/copy5_of_1o-concurso-de-monografias/resultadocompilado.pdf/view)>.
- WALDRON, Jeremy. *Accountability: Fundamental to Democracy*. For NYU Colloquium. August 28, 2014.
- WALDRON, Jeremy. *Derecho y desacuerdos*. Traductor/a Martí, José Luis; Quiroga, Águeda. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.
- WALLER, Harold M. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science* Frank R. Baumgartner and Beth L. Leech Princeton: Princeton University Press, 1998, pp. xxii, 223 - *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies* Ken Kollman Princeton: Princeton University Press, 1998, pp. xiv, 215. In *Canadian Journal of Political Science*, 32(03), 1999.
- WILSON, James Q. *Bureaucracy – What Government Agencies do and why they do it*. Basic Books, 1989.