



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Emmanuel Barbosa Ary

**ASPECTOS GERAIS DA ATIVIDADE LOBISTA E ANÁLISE CRÍTICA
DOS PROJETOS DE LEI n. 1.535/2022 e 4.391/2021**

Brasília
2022



Emmanuel Barbosa Ary

**ASPECTOS GERAIS DA ATIVIDADE LOBISTA E ANÁLISE CRÍTICA
DOS PROJETOS DE LEI n. 1.535/2022 e 4.391/2021**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador(a): Carlos David Carneiro
Bichara

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Emmanuel Barbosa Ary

ASPECTOS GERAIS DA ATIVIDADE LOBISTA E ANÁLISE CRÍTICA DOS PROJETOS DE LEI n. 1.535/2022 e 4.391/2021

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em xx de xxxx de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos David Carneiro Bichara
Câmara dos Deputados

Prof. Ms. Roberto Carlos Martins Pontes
Câmara dos Deputados



ASPECTOS GERAIS DA ATIVIDADE LOBISTA E ANÁLISE CRÍTICA DOS PROJETOS DE LEI n. 1.535/2022 e 4.391/2021

Emmanuel Barbosa Ary

RESUMO

O artigo aborda a atividade organizada de representação de interesses, popularmente conhecida como *lobby*. O *lobby*, que é uma ação política regularmente exercida junto aos poderes do Estado, em suas três esferas de governo, tem como principal objetivo influenciar a tomada de decisões governamentais, a edição de leis e a formulação de políticas públicas. No Brasil, assim como na maioria dos países, ainda não há regulamentação específica disciplinando a atividade lobista, muito embora haja proposições legislativas importantes tramitando no Congresso Nacional que propõem a regulação da matéria, como é o caso dos Projetos de Lei n. 1.535/2022 e 4.391/2021. Nesse contexto, o estudo em questão tem o propósito de refletir sobre alguns aspectos desse fenômeno, fornecendo um panorama aos leitores leigos, para, ato contínuo, proceder à análise dos citados projetos à luz do “pluralismo clássico”, escola integrante da teoria política, considerando também princípios preconizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A intenção é verificar se os projetos que tramitam no Parlamento estão em consonância com o aperfeiçoamento democrático institucional, no tocante sobretudo à ampliação da participação e representação dos grupos de interesse minoritários, comumente marginalizados do processo político, incluindo também a análise de mecanismos e incentivos legais que visem melhorar a transparência e a integridade do comportamento dos atores públicos e particulares durante a prática dos *lobbies*.



1 INTRODUÇÃO

De início, deve-se justificar a escolha por analisar o assunto “*lobby*” tendo em vista a participação do autor na disciplina Poder Legislativo e Representação, ministrada pelo Prof. Dr. Carlos David Carneiro, no âmbito do curso de especialização (*lato sensu*) em Poder Legislativo e Direito Parlamentar, promovido pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), vinculado ao Senado Federal.

Muito embora a atividade lobista não conste expressamente no plano de ensino da citada disciplina, o assunto veio à tona com relativa frequência durante as discussões ocorridas nos encontros virtuais da disciplina. Ademais, há inegavelmente uma estreita relação entre a atividade dos parlamentares face aos grupos de pressão e a questão da representatividade política. Nesse sentido, uma indagação se impõe: Que segmentos da população e que interesses ou necessidades dos representados o político eleito nas urnas deve priorizar? Como menciona CUNNINGHAM (2002), o “objeto de responsabilidade” de um representante nem sempre é tão bem delimitado, podendo ser “aqueles que votaram para ele, ou todos no distrito de votação do representante, ou toda a sociedade dos cidadãos”.

Os parâmetros pelos quais deve se pautar a atuação dos grupos de interesse nos três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) ainda não foram definidos em lei. A ausência de regulamentação da atividade de representação de interesses, mais popularmente conhecida como *lobby*, reflete a complexidade do fenômeno, que aborda as dimensões político-jurídica, econômica, social, moral, representativa, entre outras.

A atividade dos lobistas, conforme a teoria política, é parte inerente do processo democrático e está associada sobretudo a uma vertente teórica denominada **pluralismo político** (AMORIM & RODRIGUES, 2022).

Há várias correntes do pluralismo, a exemplo dos normativos, radicais e clássicos. A escola pluralista clássica foi a que mais se debruçou sobre os “interesses de grupo da sociedade”, com seus conflitos inerentes e a busca democrática por estabilidade e paz nesse contexto. Por esse motivo, adotou-se como referencial teórico para o presente estudo o autor Frank Cunningham e sua obra “Teorias da democracia: uma introdução crítica”. O autor Robert Dahl, um dos principais expoentes do pluralismo clássico, também é utilizado na sustentação teórica deste artigo.

Os estudos de Dahl enfatizam a importância social e política do incentivo ao pluralismo e às liberdades de manifestação e pensamento. Teoriza sobre a necessidade de participação e representação dos grupos minoritários nos processos políticos, onde haja espaço de poder e acesso à tomada de decisões governamentais. Essas noções são fundamentais a uma atividade lobista mais democratizada e benéfica à coletividade.

Em termos de democratização do *lobby*, acredita-se que sua eventual regulamentação, com a fixação de regras adequadas, poderia favorecer a participação de um maior número de grupos de interesse no processo decisório



governamental e na formulação de políticas públicas. Sem regulação da matéria, eleva-se o risco de o processo político de tratativas e negociações descambar para o tráfico de influência ou corrupção. Ademais, é imperioso criar mecanismos de combate ao monopólio de influência por grupos de interesses poderosos em termos políticos e financeiros, que, não raro, lançam mão de práticas duvidosas ou ilícitas para alcançar seus objetivos. O resultado, quando isso ocorre, é um processo ineficaz e negativo de formulação de políticas públicas e o aumento da desconfiança da sociedade nos entes públicos, além de tomadas de decisão que privilegiam interesses particulares em detrimento das necessidades coletivas.

Não sem motivo, poucas são as democracias que apresentam legislação específica sobre *lobby*. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1945 a 2014, somente 15 (quinze) países normatizaram o *lobby* (AMORIM & RODRIGUES, 2022).

Atualmente, na Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei n. 1.535, de 2022, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, proposição considerada a mais abrangente já apresentada sobre *lobby*. Há também o Projeto de Lei n. 4.391, de 2021, encaminhado ao Congresso pelo Poder Executivo Federal. O primeiro projeto acabou sendo apensado ao segundo por tratarem da mesma matéria e a fim de que possam ser apreciados, conjunta e oportunamente, pelo Plenário da Câmara. O Projeto de Lei n. 1.535/2022 corresponde ao aperfeiçoamento do Projeto n. 1.202/2007, também elaborado pelo Deputado Zarattini.

Quanto à metodologia deste artigo, resolveu-se adotar o “estudo de caso” como abordagem ao objeto investigado, considerando que a análise qualitativa foi privilegiada para um exame mais aprofundado e minucioso dos dois projetos de lei, tidos como os mais importantes atualmente no que tange ao propósito de regulamentar o *lobby*. Não houve a intenção de se fazer um apanhado quantitativo sobre proposições que tratassem do tema, bem como não se objetivou generalizar conclusões a partir dos resultados encontrados na pesquisa. Assim, entendeu-se que o método do estudo de caso seria mais apropriado à situação em apreço.

Por último, vale destacar que o objetivo principal do presente artigo é lançar luzes sobre os projetos mencionados e analisá-los sob a perspectiva da escola pluralista clássica. Isso significa, em resumo, verificar se os citados projetos de lei preveem regras e mecanismos que favoreçam o aperfeiçoamento do aspecto democrático da atividade lobista e que contribuam para a ampliação do acesso à tomada de decisão pública por parte dos grupos sociais minoritários, tradicionalmente sub-representados e marginalizados.

Ademais, na análise serão considerados também os três princípios (que podem ser entendidos como indicadores) definidos pela OCDE para permear eventuais regulamentações sobre *lobby* nos diversos países, a saber: integridade, transparência e acesso, os quais serão melhor explorados adiante.

Dados os meandros e entraves à regulamentação de tema tão sensível, complexo e que impacta a qualidade e eficácia do processo legislativo, o autor reputa necessária e relevante a investigação acadêmica em questão.



2 ELEMENTOS POLÍTICOS, HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E REGULATÓRIOS DO LOBBY (uma *overview*)

Este tópico, com seus subitens, aborda algumas dimensões do *lobby* contributivas ao seu *modus operandi*, assim como o observamos em nosso país. O fenômeno e a dinâmica da representação de interesses são bastante complexos, contendo, além dos elementos presentes no título, fortes traços culturais, costumeiros e éticos, característicos de uma sociedade marcada pela promiscuidade entre o público e o privado, pelo baixo senso de coletividade e pela dramática desigualdade social.

2.1 Democracia e Presidencialismo de Coalizão

Uma profusão de conceitos sobre democracia foi elaborada desde a Grécia antiga. Winston Churchill, premiê inglês na década de 1940, em discurso proferido na Câmara dos Comuns, em 11/11/1947, definiu o sistema democrático como “a pior forma de governo, à exceção de todas as demais” (Pensador.com, 2022). A noção implícita nesta declaração é a de que a democracia tem defeitos e limitações, mas que segundo o estadista inglês é ainda o regime menos ruim comparado às outras formas de governo.

Para MANIN (*apud* COSER, 2016) a democracia representativa hodierna contém princípios e funcionamento distintos da democracia direta, que se notabilizou ao ser praticada em Atenas, na Idade Antiga. Nessa linha, PITKIN (*apud* COSER) afirma que a lógica política da democracia representativa é diferente sobretudo em razão da distância e da tensão que se estabelece entre o representante e o representado. Declara que o fenômeno representativo se opõe ao exercício do poder diretamente pelos cidadãos. Pondera ainda que os cidadãos veem os governos democráticos contemporâneos sendo controlados por *lobbies* e pelos interesses dos próprios representantes, o que estaria ocasionando um afastamento entre os objetivos do governo e os anseios e necessidades das populações em geral. Grosso modo, tal conjuntura configuraria a crise por que passam as instituições representativas, de acordo com o autor.

Na concepção de KELSEN (2019), os dois princípios fundamentais da democracia são a “liberdade” dos cidadãos e a “igualdade” entre eles, sob o ponto de vista do Estado. O indivíduo livre deveria estar sujeito ao mínimo de coerção do Estado e a igualdade decorreria da identidade da condição humana, por conseguinte ninguém estaria sujeito a ordens de outrem. Advoga que a democracia não prescinde de uma ordem estatal preexistente, entendida como estrutura normativa que regularia o comportamento mútuo dos homens.

Obviamente que o regime democrático apresenta problemas e desafios, sobretudo no que tange à conciliação de interesses de grupos e classes tão diversas numa sociedade complexa e repleta de desigualdades sociais, econômicas, étnicas e culturais.



Cunningham (2002) discorre acerca de alguns problemas que recorrentemente surgem em regimes democráticos, a exemplo da tirania da maioria, massificação da cultura e da moral, governo ineficaz, conflitos, demagogia, entre outros.

No contexto brasileiro, focalizando o problema da ineficácia do governo, em particular a aparente incapacidade de se buscar fins comuns para a sociedade, entende-se serem cabíveis alguns breves comentários sobre o denominado “presidencialismo de coalizão”, que, não raro, suscita disfunções no relacionamento entre os poderes e as instituições públicas, dificultando e frequentemente inviabilizando o alcance dos objetivos sociais mais nobres do Estado.

Percebe-se atualmente, que o poder Executivo no Brasil se encontra numa situação de fragilidade em face do Legislativo, como se deste estivesse refém quando a finalidade é aprovação de projetos e medidas. Tal situação tem ocasionado prejuízo à governabilidade, com dificuldades crescentes na construção de apoio legislativo e formação de maiorias no Congresso Nacional.

Parece vigorar uma dialética peculiar na interação entre os referidos poderes, uma vez que, embora o Executivo tenha prerrogativas importantes no que tange à iniciativa legislativa e à formulação de políticas públicas, o que se observa é que o *locus* decisório por excelência, ou seja, a arena de debate sobre os projetos de lei e as políticas onde a negociação final se dá é o Congresso Nacional.

Os contornos institucionais que foram se delineando com o estabelecimento do chamado “presidencialismo de coalizão” (segundo Rennó, a expressão foi cunhada por Sérgio Abranches, em artigo publicado em 1988), sobretudo após a promulgação da Carta Magna de 1988, obrigou o Executivo a formar maiorias no Congresso num ambiente de pluripartidarismo, diferentemente do bipartidarismo que vigorava durante o regime militar em que a ARENA, partido que apoiava o governo, possuía maioria no Congresso e, desta forma, a aprovação das proposições legislativas oriundas do Executivo não exigiam negociações complexas e extensas.

Conforme ABRANCHES, o Brasil constitui o único caso de presidencialismo de coalizão dentre as nações democráticas. Trata-se de “um presidencialismo mitigado pelo controle parlamentar sobre o ministério e que também constitui este ministério, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões (ABRANCHES, 1988, p.10). Ele alerta para as limitações, entraves e implicações negativas que o presidencialismo de coalizão pode acarretar à democracia brasileira.

No entanto, observa-se empiricamente que o presidencialismo de coalizão confere bastante previsibilidade no comportamento dos partidos políticos dentro do Parlamento, o que reduz a fragmentação do poder e a paralisia decisória.

2.2 Herança patrimonialista

Acredita-se que a atividade dos lobistas no Brasil está impregnada de aspectos culturais e comportamentais. Entende-se ser oportuno tecer alguns comentários sobre a “herança patrimonialista”.



Quando se observa mais detidamente o funcionamento estatal brasileiro, percebe-se, ainda hoje, uma forte marca “patrimonialista”, muito provavelmente como resultado de todo um processo histórico durante o qual a máquina pública existiu para atender aos interesses das elites econômicas e dos cidadãos poderosos de forma geral. A promiscuidade entre a dimensão pública e privada era e ainda é notória, e a fronteira entre tais dimensões é tênue, quase imperceptível. É como se fizesse parte dos costumes nacionais a apropriação de bens e recursos públicos pelos particulares, em detrimento de toda a coletividade, alheios e indiferentes aos fins comuns para os quais o Estado deveria existir. Grosso modo, o que chamamos de patrimonialismo são as práticas e condutas reiteradas dos agentes políticos/públicos de usar o Estado ao seu bel prazer, inclusive por meio da corrupção, favorecendo e locupletando determinados segmentos sociais que contribuíram para que se elessem e que posteriormente vêm cobrar a fatura por vários meios, entre os quais a pressão inerente aos *lobbies*.

Nesse sentido, vale destacar a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, documento formulado no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Sua concepção ficou a cargo do economista e então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Sr. Luiz Carlos Bresser Pereira. Entre outros pontos, o documento enalteceu a necessidade de o Estado aprimorar-se e evoluir para a dita “administração gerencial”, superando as fases “patrimonialista” e “burocrática”, em que a busca pela eficiência dos serviços, processos e atividades públicas constituiria um dos pilares do novo modo de funcionamento desejado para as organizações estatais.

Mas a transição da fase patrimonialista e burocrática para a fase gerencial não se fez de modo homogêneo e linear, o que nos leva a crer que as instituições públicas brasileiras ainda apresentem características das três fases no seu modo de atuar. Vamos entender melhor o modelo patrimonialista para verificar qual sua relação com a atividade organizada de representação de interesses, da maneira como ela ocorre em nosso país.

Segundo PEREIRA (1995), a administração pública brasileira evoluiu através de três modelos básicos, sem que nenhum tenha sido inteiramente abandonado, ou seja, no modo de gerenciar a coisa pública os gestores ainda adotam condutas típicas dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. [...] Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (PEREIRA, 1995, p. 21).

As práticas patrimonialistas não surgiram por acaso nem tampouco repentinamente. ZANCANARO (*apud* RIBEIRO, 2010) declara que, no período colonial, “tornar-se funcionário público conferia certeza de que não faltariam oportunidades para a realização de interesses econômicos privados. Não se criou a consciência da separação entre o público e o privado”. Aos poucos, no passado



remoto, a sociedade brasileira foi vivenciando a transformação do patriarcalismo em patrimonialismo. Abundavam oportunidades de negócios lucrativos aos que exerciam atividades públicas. brotavam no serviço público. Em todas as relações sociais, predominavam sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma espécie de invasão do público pelo particular, do ambiente estatal pela família.

Para não voltar num passado tão remoto, cabe dizer que, durante o período da República Velha, de 1889 a 1930, as práticas patrimonialistas continuavam sendo exercidas com a anuência das fortes oligarquias estaduais e, não raro, sob o comando desses mesmos grupos de poderosos. Nesse contexto, a má gestão dos recursos públicos grassava. O *modus operandi* republicano associava “peças anacrônicas e ideias de vanguarda” – se não na forma do patrimonialismo “tradicional”, na de um “neopatrimonialismo”, em que a administração pública seria pilhada e subtraída por dirigentes e funcionários, porém também apresentaria um caráter modernizador, legitimando-se pelo porvir, não pela repetição do passado.” (FAORO *apud* RIBEIRO, 2010)

Essas considerações sobre o patrimonialismo tiveram tão-somente o intuito de ilustrar um traço marcante do comportamento político presente no Brasil quando observamos a dinâmica das relações que se estabelecem (e se misturam) entre os interesses públicos e os privados.

2.3 Pluralismo Clássico

Para adentrar o tema central do presente estudo, ou seja, a atividade organizada de representação de interesses (*lobby*), necessário se faz trazer à baila noções teóricas importantes sobre a estruturação e dinâmica dos grupos de interesse na sociedade. Para isso, o estudo se ampara na escola do pluralismo clássico, pertencente ao campo da teoria política. A obra de referência é “Teorias da democracia: uma introdução crítica”, de autoria de Frank Cunningham.

É consenso que a diversidade de indivíduos e opiniões é benéfica para a vida democrática. O pluralismo, *lato sensu*, já era valorizado desde Aristóteles, para quem a multiplicidade das capacidades humanas, associada à pluralidade dos elementos que formam a comunidade, quando atuam em colaboração, ocasionam o bom funcionamento da *pólis* (RAMOS *apud* CARDOSO, 2016).

Ao longo do tempo, com o aperfeiçoamento das ideias e reflexões, o discurso pluralista foi se revestindo de uma aura tipicamente moderna e penetrando no âmbito da teoria política, começando a fazer parte do pensamento de autores como Rousseau, Hobbes, Stuart Mill, entre outros, vindo a se consolidar, como hoje a conhecemos, nos idos da década de 1950 (WENMAN *apud* CARDOSO, 2016)

O desenvolvimento das ideias pluralistas foi especialmente importante no começo do século XX, em que houve a ascensão de diversos regimes autocráticos, a exemplo do nazifascismo na Europa, de movimentos discriminatórios e persecutórios como o “Macartismo” nos Estados Unidos, entre outros fenômenos políticos antidemocráticos. Por isso a relevância de um ideário democrático que



contribuísse para a garantia do pluralismo no âmbito social e político como condição essencial à liberdade dos cidadãos (CARDOSO, 2016).

Dito isso e para começar a falar do “pluralismo clássico”, parafraseamos Madison no tocante à afirmação de que as sociedades humanas estão fadadas a segregar-se em facções, o que não necessariamente é ruim, tendo em vista que entre as prioridades dos governos que se alternam está a proteção da diversidade de faculdades e competências de que os mais diversos indivíduos e grupos dispõem (MADISON *apud* CUNNINGHAM, 2002).

A diversidade de grupos numa sociedade, por óbvio, é fonte geradora de conflitos, em razão, dentre outras causas, do antagonismo de interesses resultante. O conflito, porém, segundo DAHL (*apud* CUNNINGHAM, 2002), “é um dos primeiros fatos de toda a vida da comunidade” e, de acordo com LIPSET (*idem*), “é a força vital da democracia”.

DAHL e LIPSET são expoentes de uma corrente teórica da ciência política que surgiu nos anos 1950, isto é, os pluralistas clássicos, que focalizaram e se debruçaram sobre o embate entre os diversos grupos de interesse na sociedade. O resultado de suas pesquisas, predominantemente empíricas, apontou para características hobbesianas nestas relações e disputas intergrupais que se estabelecem. Atribui-se ao pluralismo a defesa da legitimidade dos indivíduos em buscar, tanto quanto possível, o alcance de seus objetivos conforme seus próprios modos e estratégias. CUNNINGHAM (2002) sintetiza a imagem pluralista: “sociedades são compostas de grupos em conflitos, cada um exercendo os poderes à sua disposição para promover seus interesses próprios”.

Acredita-se que essa legitimidade para o alcance dos fins, de certa forma, está na base comportamental da atuação dos grupos de pressão, que se utilizam, não raro, de todos os recursos e estratégias de poder à disposição para a consecução de seus objetivos, deixando as fronteiras da ética bastante tênues quanto ao que é ou não lícito.

Retornando à questão do “conflito”, e partindo-se do pressuposto que ele será frequente e intenso em qualquer sociedade democrática, a indagação que se impõe, não somente aos partidários do pluralismo, é: que recomendações fazer, de forma coerente com a democracia, para manter a estabilidade e a paz em sociedades marcadas pelos conflitos?

A pergunta é central para os pluralistas, segundo os quais, simplificada, o objetivo primordial da democracia é a busca de harmonização entre fins conflitantes relativos aos diversos grupos sociais, regulada pacificamente por governos democráticos. Tal noção se sobrepõe ao foco na promoção de finalidades comuns para tais grupos; não obstante, os pensadores pluralistas reservam espaço de reflexão e análise para a questão dos interesses públicos almejados e obtidos, por vezes, nas negociações encampadas pelos líderes de grupo, os quais são comumente valorizados pelos integrantes da corrente pluralista.

Em síntese, a vertente dos pluralistas clássicos corresponde a um paradigma de democracia no qual grupos da sociedade se articulam e aglutinam para reivindicar transformações nas normas e políticas públicas vigentes (AMORIM & RODRIGUES, 2022).



2.3.1 Interesses de grupo

Segundo CUNNINGHAM (2002), a definição de “interesse” para os pluralistas poderia ser descrita da seguinte forma:

Interesses de grupos incluem espaço de comércio, outras organizações de negócio, sindicatos, organizações religiosas ou étnicas politicamente ativas, comitês de vizinhança, associações de pais e outros ajuntamentos de pessoas organizados de modo explícito para promover interesses específicos de seus membros, reconhecidos por eles mesmos como partilhados.

Mas uma ressalva pertinente diz respeito ao fato de que os grupos, em regra, não são vistos pelos pluralistas em termos de indivíduos, mas como um modelo padronizado de interação (TRUMAN *apud* CUNNINGHAM, 2002). Em outros termos, seria uma espécie de mecanismo coletivo que apresenta uma dinâmica de atuação relativamente previsível e que lança mão dos recursos que dispõe para o alcance de seus objetivos.

Digna de menção, uma das críticas que se faz ao modo pelo qual os pluralistas veem os interesses de grupo, alude ao fato de estarem sujeitos à apreciação dos teóricos tão-somente os grupos que desfrutam de alguma eficácia política, de relação com o poder, o que conferiria um caráter aparentemente elitista a essa abordagem, “reduzindo o escopo da atividade democrática àqueles com acesso a recursos frequentemente caros para a organização política” (CUNNINGHAM, 2002).

2.3.2 A Importância de Robert Dahl

Para muitos, Robert Dahl é considerado o principal representante da corrente pluralista. Ele e outros estudiosos que pensavam a política, como David Truman e Charles Lindblom, no fim dos anos 50, preocuparam-se em elaborar uma teoria democrática que contribuísse para a preservação e incentivo ao pluralismo, num ambiente onde as liberdades de manifestação e pensamento pudessem ser exercidas.

Foi nesse contexto que Dahl formulou seu célebre conceito de “poliarquia”, em que a democracia é concebida como um regime onde há espaço de poder e de reivindicação para os grupos minoritários, isto é, onde as minorias sejam efetivamente representadas e capazes de participar politicamente na sociedade (CARDOSO, 2016).

Na visão de Dahl, [...] nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais [...]. Em outras palavras, Dahl e a escola pluralista a que ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes (LIMONGI, *apud* CARDOSO, 2016).



Sob o ponto de vista de Dahl, a “democracia” representa um sistema ideal e, na sua visão, “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado”. Entende ser necessário “manter uma distinção entre democracia e os arranjos institucionais que devem ser considerados uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal” (DAHL, 1997).

Dahl discorre sobre a impossibilidade de os regimes democráticos funcionarem a contento sem que haja uma multiplicidade de grupos ativos representando os mais diversos interesses da sociedade. A existência de tais grupos é extremamente benéfica para os cidadãos, conforme o autor, vez que possibilita: I - a construção da personalidade individual por meio da participação nos grupos de interesse, que podem se tornar seu principal mecanismo de representação política; II - o exercício da cidadania, em particular o desenvolvimento da habilidade de traduzir conflitos e problemas, em questões políticas; III - o aperfeiçoamento dos controles sociais mútuos, com os quais pode-se neutralizar ou amenizar a hegemonia autocrática de um grupo minoritário sobre outros ou do próprio Estado sobre os cidadãos (DAHL *apud* CARDOSO, 2016).

Essas noções trazidas acerca da escola pluralista e do relevo de Dahl como integrante dessa corrente teórica serão os principais parâmetros para a análise dos projetos de lei que propõem a regulamentação do *lobby* e que aguardam a apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

2.4 Definições

De maneira singela, pode-se conceituar *lobby* como sendo a defesa de interesses específicos junto ao poder público (MANCUSO; GOZETTO, 2011). No senso comum, usa-se o vocábulo também quando nos referimos a qualquer tipo de pleito que é feito junto a um tomador de decisão, seja em que área for.

BONAVIDES (*apud* GASPARDO; PAIVA, 2017) o entende como “o exercício de influência sobre o Estado, a fim de se obter determinada medida governamental que lhe favoreça os interesses”. Já DUVERGER (*apud* GASPARDO; PAIVA, 2017) conceitua os lobistas de forma bem ampla, como aqueles que “agem sobre o poder, mas permanecendo fora dele”, objetivando uma decisão ou uma política pública que lhes seja benéfica; diferentemente, por exemplo, dos partidos políticos, que buscam sobretudo a permanência no poder. É bem verdade, contudo, que determinados grupos de interesse acabam por desempenhar uma atividade sistemática junto ao Poder Público com a finalidade de ver suas demandas constantemente atendidas, a exemplo das bancadas parlamentares do agronegócio e da indústria armamentista que atuam no Poder Legislativo.

FARHAT (*apud* NETTO, 2015), apresenta uma definição bastante completa, a saber: “*lobby* é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de serem ouvidos pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. GONÇALVES (*idem*) também formula um conceito sofisticado: “é a prática de buscar acesso aos agentes políticos e fazer com que eles saibam das demandas



de determinados segmentos da sociedade, usando pessoas (lobistas) e os seus canais de contato junto aos órgãos do governo”.

FARHAT chama atenção para o sentido amplo e restrito do *lobby*. O primeiro diz respeito a qualquer esforço com vistas a influenciar decisões do Poder Público, desde que empreendidos meios lícitos. Para ilustrar, poder-se-ia imaginar um cidadão que procura um parlamentar, por exemplo, para buscar a solução de uma causa, usando assim a sua prerrogativa de tentar influenciar uma decisão de um agente político. O segundo sentido se refere a indivíduos que representam um determinado grupo de pressão e que busca acesso a uma autoridade pública para que essa faça ou deixe de fazer algo em benefício do grupo.

NETTO (2015), em sua dissertação sobre a presente temática, oferece uma importante distinção entre “grupos de interesse”, “grupos de pressão” e “*lobby*”. Segundo ele, os grupos de pressão estão numa fase adiante dos grupos de interesse, na medida em que os últimos estão envolvidos apenas com a articulação de interesses, ao passo que os primeiros estão numa etapa de busca de influência sobre o processo decisório público. Em outros termos, os primeiros já atuam no sistema político, enquanto os últimos agem no âmbito do sistema social. Os grupos de pressão, portanto, já estariam exercendo o papel de influenciar o poder político, servindo de porta-voz dos integrantes do grupo. Deduz-se então que os grupos de interesse têm o potencial de se transformarem em grupos de pressão, mas tal mudança só ocorre quando tal grupo se engaja nas ações políticas com o propósito de influenciar o aparelho governamental.

Já o *lobby*, conforme NETTO, “seria o instrumental para viabilizar os pleitos dos grupos de pressão [...]”, o que incluiria:

a ação em escritórios, a execução de tarefas, entre as quais o monitoramento legislativo e político, a elaboração de estudos técnicos e pareceres que subsidiem a informação que fornecem aos tomadores de decisão, além do corpo a corpo, que consiste em argumentar para convencer (RUEL *apud* NETTO, 2015).

Quanto à origem do termo *lobby*, há um consenso nas fontes consultadas para o presente artigo, que a acepção que ora utilizamos remonta ao período da história norte-americana em que o ex-Presidente Ulysses Grant possuía o hábito de frequentar o Hotel Willard, próximo à Casa Branca. Lá almoçava ou usufruía de momentos de descanso. Atentando-se a isso, representantes de grupos de interesse o esperavam no *hall* de entrada para apresentar-lhe suas demandas/reivindicações, surgindo assim o uso do vocábulo *lobby* com a conotação que empregamos neste estudo.

2.5 O desafio da regulamentação

Neste tópico, teceremos algumas considerações mais teóricas e genéricas sobre como o assunto “regulamentação” é visto por alguns autores para, no item seguinte, tratarmos especificamente sobre as recomendações da OCDE com respeito ao tema.



Há tempos se discute o tema da regulamentação do *lobby* no Brasil. Embora haja um aparente consenso na sociedade sobre a necessidade e utilidade de normatizar a matéria, não temos até hoje um marco regulatório disciplinando o assunto. Muitos projetos de lei foram elaborados e tramitaram no Parlamento Federal, sem, contudo, prosperarem.

Para THOMAS (*apud* GASPARDO; PAIVA, 2017), uma lei não teria o poder de abarcar aspectos importantes do *lobby*, como prevenir os abusos ou promover equilíbrio entre as influências dos grupos; isso porque o ser humano é o elemento central das práticas lobistas, sendo assim não existem meios para banir as ações ilícitas, embora se possa almejar algum grau de regulação para as relações humanas entre particulares e agentes públicos. Nesse sentido, segundo ele, o melhor que se pode esperar de uma regulamentação é a restrição de abusos potenciais como oferta de benesses a servidores públicos, contribuições de campanha e, ainda, monitoramento e publicidade das atividades lobistas. A delimitação da finalidade da regulação, para ele, seria essencial, para que a norma fosse efetiva ao menos no que tange aos quesitos da transparência e do acesso à informação, com vistas a permitir um melhor esclarecimento à opinião pública sobre os reais interesses que estão em jogo no processo político-decisório.

MANCUSO E GOZETTO (2011) chamam atenção para o fato de que a mídia dá mais destaque para as práticas ilícitas de *lobby*. Por isso, não raro os escândalos políticos vêm acompanhados de tentativas de regulação do *lobby*, o que, passado algum tempo, se arrefece e cai no esquecimento. Referidos autores compartilham da crença de THOMAS no que concerne à impotência regulatória para coibir eficazmente ações ilícitas como tráfico de influência, corrupção e outros crimes já tipificados pela legislação penal, que são cometidos justamente ao arrepio da lei.

Ressalve-se, no entanto, que acreditam numa maior efetividade de uma regulação que venha acompanhada de medidas como:

o aperfeiçoamento e a aplicação de mecanismos de controle internos e externos já existentes; a vigilância ativa da mídia, da oposição e da sociedade como um todo; o aumento da transparência e da participação pública nos processos decisórios; e, a autorregulamentação da atividade pelos próprios lobistas com a criação de um código de conduta cujo cumprimento seja exigido pelos praticantes da atividade.

Para NETTO (2015), mesmo inexistindo disciplinamento para a atividade, os lobistas atualmente têm agido de maneira mais profissional de modo a atrair mais clientes para suas carteiras. SOARES (*apud* NETTO, 2015) segue essa linha ao afirmar que:

Apesar de não atuarem sob uma regra específica, os lobistas têm procurado se profissionalizar e mudar o conceito existente acerca deles. Com esse objetivo surgiu, em 2007, a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig). Após um período de inatividade, a entidade voltou a atuar em 2014.

Acredita-se que embora o tema suscite uma complexa dialética entre prós e contras de eventual regulamentação do *lobby*, uma legislação específica (como



preconiza a OCDE) contribuiria para conferir à ação dos grupos de interesse mais transparência, integridade e democratização do acesso à informação e aos tomadores de decisão do Poder Público.

Por fim, convém salientar uma pertinente e essencial reflexão, feita por GASPARDO E PAIVA (2017), alertando os legisladores e a sociedade civil para a necessidade de que eventuais regulamentações sobre o tema levem em consideração o déficit de representatividade das parcelas mais pobres das sociedades sul-americanas.

Embora alguns setores da classe trabalhadora consigam se organizar pelos sindicatos, a maior parte da base da pirâmide social não pode contar com tal representação, haja vista os empregados formais que não contam com sindicatos, subempregados, desempregados e outros economicamente desfavorecidos, sem mencionar a crise de representatividade que também afeta os sindicatos.

É indispensável que a regulação da atividade dos grupos de pressão em sociedades marcadas por profundas desigualdades sociais preveja mecanismos para incentivar a articulação e mobilização das classes subalternas a partir, por exemplo, de pequenos núcleos sociais organizados em nível local (GASPARDO; PAIVA, 2017). A legislação, portanto, deve se ocupar da lacuna representativa daqueles que não conseguem agir, aglutinar-se, por questões econômicas/educacionais, e impulsioná-los à mobilização tendo em vista seus interesses e demandas compartilhadas. Essa reflexão está em consonância com o cerne da teoria pluralista no que tange aos benefícios para a democracia gerados pela maior representatividade e participação política ativa da multiplicidade de grupos presentes na sociedade.

2.6 Recomendações e princípios da OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Transparência Internacional são importantes organismos internacionais que têm procurado fomentar a regulamentação do *lobby* nos diversos países, mostrando por meio de publicações e documentos os benefícios potenciais de legislações que democratizem o acesso, pelos diversos grupos de interesse, aos formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão governamentais, e que confirmem transparência e integridade às relações entre tais grupos e o Poder Público, em cada país particularmente.

A ONU inclui o *lobby* entre os assuntos tratados na “Global Compact”, a maior ação global de sustentabilidade organizacional, que visa alinhar as empresas mundo afora aos princípios relacionados a direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. A obra *Towards Responsible Lobbying* descreve a atividade lobista em termos ideais, ofertando uma espécie de manual de práticas democráticas e socialmente saudáveis às organizações com e sem fins lucrativos ao redor do mundo (GASPARDO; PAIVA, 2017).



Na visão da OCDE, a regulamentação da atividade de representação de interesses pode contribuir para a redução das distorções geradas pelas diferenças de vantagens e pelos recursos que certos grupos ostentam sobre outros (GASPARDO; PAIVA, 2017). A entidade internacional concebe a atividade lobista como parte natural do processo democrático. Entende que “a informação compartilhada por diferentes interesses e ‘stakeholders’ ajuda os formuladores de política pública a compreender melhor as opções, podendo levar [...] a melhores políticas públicas” (OCDE *apud* AMORIM; RODRIGUES, 2022).

Por oportuno, julgou-se importante trazer a abrangente e detalhada definição de *lobby* contida no relatório da OCDE denominado *Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*.

Lobbying, the oral or written communication with a public official to influence legislation, policy or administrative decisions, often focuses on the legislative branch at the national and sub-national levels. However, it also takes place in the executive branch, for example, to influence the adoption of regulations or the design of projects and contracts. Consequently, the term public officials include civil and public servants, employees and holders of public office in the executive and legislative branches, whether elected or appointed.

Interessante notar que o conceito aborda os poderes Legislativo e Executivo (não se sabe por que o Judiciário não é citado) e que contempla as tentativas de se influenciar legislação, políticas públicas e decisões administrativas levadas a efeito por agentes públicos ou civis que exercem atribuições naqueles poderes.

A OCDE argumenta que a defesa da regulamentação da atividade dos grupos de pressão é necessária por vários motivos: 1. está sempre presente o risco de hegemonia de influência de certos grupos com interesses bastante específicos, e, por vezes, escusos; 2. o exercício de influência junto ao Poder Público pode ser ilegítimo se praticado por meios suspeitos ou ilícitos. Portanto, faz-se necessária uma regulação que minimize os mencionados riscos de influência indevida, a fim de que as decisões governamentais e as políticas públicas formuladas possam gerar resultados socialmente positivos e fortalecer a credibilidade das autoridades e organizações públicas. (OCDE *apud* AMORIM; RODRIGUES, 2022).

PILICHOWSKI (2021), Diretora para Governança Pública da OCDE, em artigo intitulado *Time to Revamp Lobbying Rules to Reflect 21st-century Realities*, frisa que na última década o jogo de influenciar mudou, logo as regras precisam mudar também. Destaca algumas mudanças importantes no contexto global, como a mudança de expectativas e de exigências dos cidadãos em relação à atuação dos poderes e instituições públicas.

It has exposed the need to revamp lobbying rules to reflect new realities. Those realities include rapid technological change, global competition for influence and citizens who demand higher standards of integrity and inclusiveness in policy making. Citizens's trust in institutions, already in decline, is at stake.



Reflete, de maneira lúcida, sobre as contradições inerentes à atividade lobista e como a ação dos grupos de interesse pode eventualmente ser uma faca de dois gumes.

At its best, lobbying represents valid interests, providing policy insights that inform decisions in the public interest; at its worst, it distorts policy by pandering to narrow, private interests.

Em seu artigo, ela cita a existência de 2 importantes documentos elaborados pela OCDE sobre o tema em apreço. O primeiro diz respeito ao retrocitado guia intitulado *Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. O segundo, de 2021, refere-se ao relatório *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*.

Grosso modo, o cerne de ambos os documentos repousa na questão do incentivo, pela OCDE, à adoção pelos países dos princípios da “transparência”, “integridade” e “amplo acesso”, com o propósito de fundamentar eventuais regulamentações sobre a temática e pautar o comportamento dos atores privados e públicos em suas relações e negociações.

A página da OCDE, no endereço <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>, já se referindo aos 3 princípios primordiais (transparência, integridade e amplo acesso), traz o seguinte conteúdo:

The Principles provide decision makers with directions and guidance to foster transparency and integrity in lobbying. The 10 Principles focus on 4 main areas:

- Building an effective and fair framework for openness and access;
- Enhancing transparency;
- Fostering a culture of integrity;
- Mechanisms for effective implementation, compliance and review.

Desde a edição do relatório de 2010, a OCDE vem promovendo a difusão dos princípios da transparência e integridade para o *lobby*. Em documentos elaborados pela entidade, eram reforçados basicamente os 2 princípios citados como condição para elevar a confiança da sociedade nas instituições públicas (OCDE *apud* AMORIM; RODRIGUES, 2022).

Já o documento de 2021 priorizou a descrição de um terceiro princípio no arcabouço regulatório do *lobby* que seria o “amplo acesso”. Sua função e benefício seria o de garantir o irrestrito acesso dos grupos sociais à atividade de representação de interesses, aumentando a efetiva participação da sociedade no processo democrático e fazendo valer as demandas e reivindicações coletivas em detrimento de interesses particulares específicos e excludentes (OCDE *apud* AMORIM; RODRIGUES, 2022).



<p style="text-align: center;"><u>INTEGRIDADE</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir que as autoridades públicas e os lobistas sigam uma conduta ética, com regras de conduta claras para evitar atividades ilícitas; • Criar canais e mecanismos que permitam uma aproximação entre sociedade civil, empresas, Executivo e Legislativo dentro de um padrão respeitoso e moralmente adequado; • Prevenir conflito de interesses e uso indevido de informações privilegiadas.
<p style="text-align: center;"><u>TRANSPARÊNCIA</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dar conhecimento público sobre a intenção dos lobistas e de quem será beneficiado pela atividade do <i>lobby</i>; • Garantir acesso a dados que permitam medir o impacto do <i>lobby</i> na decisão governamental.
<p style="text-align: center;"><u>ACESSO</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar acesso amplo e irrestrito ao Poder Público de setores e organizações sociais marginalizados no processo de representação de interesses, por exemplo, implementando a agenda aberta dos tomadores de decisão; • Incrementar a participação da sociedade no processo democrático, evitando que o processo decisório seja capturado por interesses privados.

Em suma, “acesso”, “transparência” e “integridade” são princípios fundamentais presentes em documentos da OCDE que, segundo a entidade, devem pautar os eventuais marcos regulatórios sobre *lobby* que venham a ser adotados em cada país.



2.7 Análise crítica dos Projetos de Lei n. 1.535/2022 e 4.391/2021 face à corrente teórica pluralista e aos princípios da OCDE

O objetivo do presente tópico é examinar 2 (dois) projetos de lei que tramitam juntos, ambos propondo a regulamentação da atividade de representação de interesses nos Poderes Públicos da União e suas entidades da administração indireta.

O primeiro é o Projeto de Lei n. 1.535, de 2022, cujo autor foi o Deputado Carlos Alberto Rolim Zarattini, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo, atualmente em exercício em seu quarto mandato, na 56ª Legislatura (2019-2023). O referido Projeto, substitutivo do Projeto de Lei n. 1.202-A, de 2007 (desde 2019 sujeito à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados), foi apensado no corrente ano ao Projeto n. 4.391, de 2021. É considerado por muitos especialistas a proposição legislativa mais abrangente sobre *lobby* jamais apresentada no Congresso Nacional.

O segundo é o Projeto de Lei n. 4.391/2021, apresentado pelo Poder Executivo Federal ao Parlamento em dezembro de 2021. A intenção do governo brasileiro de que o país venha a se tornar membro da OCDE foi um dos principais motivos para a elaboração da proposição legislativa. Embora a proposta do Executivo seja mais modesta e superficial do que a do Dep. Zarattini, há que se reconhecer que a iniciativa do governo é de um simbolismo considerável, haja vista que, segundo RODRIGUES (2022), “são quase 40 anos de iniciativas parlamentares visando regulamentar o *lobby* que não resultaram em norma jurídica, com a maioria das proposições sendo arquivadas por falta de deliberação”.

Dito isto, convém informar que as duas propostas em comento serão examinadas à luz do “pluralismo clássico”, corrente da teoria política que se ocupa do estudo sobre a configuração e a dinâmica dos grupos de interesse na sociedade, entre outros temas. Também servem de referenciais na análise os princípios preconizados pela OCDE para efeito de regulamentação da atividade lobista, a saber: “transparência”, “integridade” e “acesso”. Ressalte-se que tais princípios são usados neste estudo como espécies de marcadores de concretização ou confirmação institucional do ideal pluralista voltado à representação dos grupos sociais.

No intuito de valorizar a objetividade e a visualização da análise, optou-se pelo agrupamento de trechos dos projetos de lei que tivessem uma relação mais perceptível com as subdivisões feitas para cada princípio da OCDE, conforme se verifica nos quadros abaixo.



TRANSPARÊNCIA

Projeto de Lei n. 1.535/2022 (autoria do Dep. Carlos Zarattini)	Projeto de Lei n. 4.391/2021 (autoria do Poder Executivo Federal)	_____
Art. 2º, II	Art. 5º, III Art. 7º, parágrafo único	Transparência e publicidade dos atos.
Art. 4º, VIII, § 1º		Órgãos e autoridades devem ser comunicados sobre aqueles que exercem o <i>lobby</i> .
Art. 5º, <i>caput</i>		Obrigatoriedade de cadastramento e credenciamento dos lobistas.
Art. 5º, § 2º		Lobistas cadastrados e credenciados terão informações expostas publicamente na internet, em formato de dados abertos.
Art. 5º, § 4º		Cadastro deve conter informações a respeito do cargo/emprego do lobista, interesses que representa e a pessoa física ou grupo a que esteja subordinado/vinculado.
Art. 6º, §1º		Apresentação, pelo lobista, de relatório anual com informações sobre atividades desenvolvidas, matérias de interesse, valores recebidos e gastos realizados no exercício anterior.
	Art. 9º, <i>caput</i> , I,II,III,IV Art. 12, §§ 1º, 3º	Registro das informações referentes à audiência solicitada pelo lobista no sistema do Poder Público, previamente a cada audiência.
Art. 7º, §3º	Art. 8º, I,II,III,IV,V,VI,VII,VIII, §§ 1º, 2º Art. 10, <i>caput</i> , §§ 1º, 2º, 3º, 4º	Publicação diária de agendas e pautas dos tomadores de decisão em seus respectivos <i>sites</i> , de modo a dar conhecimento sobre contatos e audiências realizadas (abertura de agenda das autoridades).



INTEGRIDADE

Projeto de Lei n. 1.535/2022 (autoria do Dep. Carlos Zarattini)	Projeto de Lei n. 4.391/2021 (autoria do Poder Executivo Federal)	_____
Art. 2º, I	Art. 5º, II,III Art. 7º, parágrafo único	Legalidade, moralidade e probidade administrativa.
Art. 2º, VIII		Boa-fé na defesa de interesses e na relação entre grupos de pressão ou interesse.
Art. 4º, VIII	Art. 3º, V	Definição de presente e recompensa.
Art. 5º, § 9º, I		Veda o cadastramento de lobista que tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade.
	Art. 11, <i>caput</i>	Determina aos Poderes Públicos a criação de mecanismos e procedimentos internos de combate às irregularidades.
Art. 11, V	Art. 16, I,II	Proíbe o lobista de oferecer presente ou recompensa à autoridade pública, cujo valor seja suscetível de influenciar a decisão, e veda ocultação/dissimulação dos reais clientes ou interesses representados.
Art. 13, <i>caput</i>	Art. 15, I	Estabelece como ato de improbidade a percepção, por autoridade administrativa ou legislativa, de qualquer vantagem, doação, benefício, presente, recompensa.



<u>ACESSO</u>		
Projeto de Lei n. 1.535/2022 (autoria do Dep. Carlos Zarattini)	Projeto de Lei n. 4.391/2021 (autoria do Poder Executivo Federal)	
Art. 2º, III	Art. 6º, <i>caput</i> e § 1º	Garantia de livre manifestação de pensamento e <u>participação</u> .
Art. 2º, V	Art. 5º, IV	Garantia de tratamento isonômico aos diferentes <u>grupos</u> e opiniões.
Art. 5º, <i>caput</i>		Cadastramento e credenciamento de lobistas.
Art. 5º, § 8º, I,II		<ul style="list-style-type: none"> - Cadastramento simplificado para pessoa jurídica que exerça atividades de <i>lobby</i> e se enquadre nos critérios de micro e pequena empresa; - Cadastramento simplificado para lobistas que representem interesses de pessoas jurídicas sem fins lucrativos.
Art. 7º, § 3º		Publicação diária de agendas e pautas dos tomadores de decisão em seus respectivos <i>sites</i> , de modo a dar conhecimento sobre contatos e audiências realizadas (abertura de agenda das autoridades).
Art. 8º, <i>caput</i>		Pessoas físicas e jurídicas credenciadas podem solicitar participação em reuniões de audiências públicas que tratem de temas afetos aos interesses dos grupos que representam.



Inicialmente, cumpre dizer que, para SANTOS (*apud* AMORIM; RODRIGUES, 2022), uma das virtudes do Projeto de Lei n. 1.535/2022 é o fato de alcançar os três poderes da União, incluindo órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Quanto ao Projeto de Lei n. 4.391/2021, oriundo do Executivo Federal, percebem-se ambiguidades no texto que ainda não nos permitem concluir se as regras serão aplicadas somente nos Poderes da União ou se vão se estender também aos entes federativos, ou seja, aos estados do país.

Das regras contidas no Projeto n. 1.535/2022, verifica-se uma preocupação acentuada com aspectos procedimentais e burocráticos, muito embora seja considerada a proposta mais completa e avançada sobre regulação do *lobby* no Brasil, como já dito anteriormente. Para ilustrar, pode-se mencionar o detalhamento elaborado para a ação de cadastramento e credenciamento dos lobistas que atuam com regularidade nas instituições públicas. Observa-se também uma grande parte do Projeto dedicada à conceituação de termos como “lobista”, “autoridade administrativa”, “decisão legislativa”, entre outros. Entende-se ser absolutamente desnecessário esse grau de minúcia a que chega a proposição em apreço.

Ainda sobre o Projeto de Lei n. 1.535/2022, acredita-se que, em que pesem os diversos excertos identificados no texto que vão ao encontro ou atendem parcialmente os princípios/indicadores da OCDE, como demonstrados nos quadros apresentados, a proposta deveria ter uma essência mais filosófica, doutrinária, com diretrizes voltadas à democratização do *lobby*, com mecanismos e incentivos à participação política, ao exercício da cidadania e inclusão nos processos decisórios dos grupos de interesse minoritários, menos organizados, com menor poder político e financeiro, que tanta dificuldade enfrentam para emplacar suas demandas e reivindicações, sobretudo por falta de amplo e qualificado acesso às instituições e autoridades governamentais.

Quanto ao Projeto de Lei n. 4.391/2021, do Executivo, um ponto básico que começa causando estranheza é a omissão em seu texto do termo “*lobby*”, palavra consagrada e difundida, inclusive na legislação internacional, para designar a atividade de representação de interesses. Mesmo que eventualmente carregue uma conotação pejorativa, é o termo mais utilizado e de mais fácil compreensão pelo cidadão comum. Outra omissão relevante é a ausência de menção aos lobistas de órgãos públicos. A expressão “representação privada de interesses”, dirige a lei apenas aos agentes do setor privado.

Observa-se também que, muito embora haja trechos da proposição identificados com os indicadores da OCDE, como depreende-se dos quadros acima, percebe-se uma tônica marcante nos aspectos relacionados a vedações e sanções a agentes públicos e privados, ao processo de responsabilização administrativa de representantes de interesses, aos controles e registros das audiências públicas, à conceituação de vocábulos usados no texto do projeto, entre outros.

No tocante à transparência do Projeto de Lei n. 4.391/2021, vale destacar positivamente a importância atribuída ao Sistema Eletrônico e-Agendas, inspirado na plataforma chilena Infobby, que passa a ser obrigatório nos órgãos da Administração Pública Federal, por onde as agendas dos agentes políticos/públicos deverão ser divulgadas, detalhando a duração, assunto, participantes e interesses envolvidos no compromisso.



Ambos os projetos trazem artigos visando assegurar a isonomia de tratamento aos diversos grupos e opiniões, mas não explicam como isso seria implementado (vide quadro acima sobre “acesso”). Ademais, mencionam a isonomia somente para os casos de consultas e audiências públicas. De todo modo, o texto revela uma preocupação com o amplo acesso dos grupos e indivíduos à tomada de decisão pública.

Da análise dos quadros acima, constata-se facilmente que o Projeto de Lei do Dep. Zarattini é uma proposição mais robusta e abrangente, pelo menos no que tange à observância dos marcadores institucionais da OCDE. No entanto, os dois projetos aparentam ser superficiais e insuficientes em face dos valores e prioridades que permeiam o referencial teórico escolhido para a análise. Em outros termos, tem-se a percepção de que ambas as propostas não estão em sintonia com os pilares da escola pluralista, que defende a necessidade de espaço de poder para manifestação, participação e empoderamento político dos mais diversos grupos sociais. Não se percebe claramente uma contribuição da norma, no âmbito da atividade de representação de interesses, voltada à construção de um sistema mais popularizado e inclusivo, traço típico das nações inseridas em regimes significativamente democratizados.

A corrente pluralista da teoria política defende a tese da impossibilidade de os regimes democráticos funcionarem a contento, sem que haja uma multiplicidade de grupos ativos representando os mais diversos interesses da sociedade. Sistematizar o cadastramento e credenciamento dos lobistas ou exigir relatórios anuais com múltiplas informações sobre o perfil e a dinâmica dos grupos, como preveem os projetos, não são iniciativas adequadas e eficazes para incluir grupos sociais marginalizados, com fragilidade representativa e política. Ao contrário, pode eventualmente favorecer tão-somente os grupos que dispõem de recursos e que possuem um elevado nível de organização e eficiência no exercício da atividade lobista.

Em especial a proposição elaborada pelo Deputado Carlos Zarattini, mais do que a proposta proveniente do Executivo, seria uma excelente oportunidade para o fomento de práticas lobistas mais transparentes e abertas para o processo de tomada de decisão política. Entretanto, não se vislumbra, com as medidas propostas para regular o *lobby*, a atenuação do acesso privilegiado aos Poderes Públicos de que gozam tradicionais e poderosos segmentos da sociedade. Ao que tudo indica, o caminho dos representantes dos setores e grupos excluídos, no sentido de que sejam vistos e ouvidos, continuará longo e árduo.

Em nossa modesta visão, inspirada e apoiada em DAHL (*apud* CARDOSO, 2016), os projetos em questão deveriam criar mecanismos concretos que facilitassem o amplo acesso às instituições e autoridades públicas por grupos como ONG's, associações de bairro, sindicatos trabalhistas (cada vez mais enfraquecidos), entre outros. A melhor representação de tais grupos traria benefícios do ponto de vista do aperfeiçoamento dos controles sociais mútuos, amenizando a preponderância autocrática de um grupo minoritário hegemônico sobre outros ou do próprio Estado sobre os cidadãos. Outro benefício potencial, seria o estímulo ao exercício da cidadania, por meio da participação popular no seio dos grupos, o que



auxiliaria no desenvolvimento da habilidade de traduzir conflitos e problemas vivenciados pelos cidadãos, em questões políticas.

Por isso, embora contenha avanços importantes, haja vista a contemplação parcial dos princípios da OCDE (vide quadros acima), os projetos de lei não abordam as questões cruciais do pluralismo necessárias ao fortalecimento da democracia brasileira no tocante ao tema objeto deste estudo.

Finalmente, oportuno esclarecer que a análise empreendida poderia ter explorado diversos outros aspectos das regulamentações propostas, como as prescrições punitivas aos lobistas e agentes públicos em caso de irregularidades, os conceitos trazidos nos projetos, as distinções entre o que se considera ou não atividade lobista, mecanismos de registro e controle das audiências; no entanto, como explicado anteriormente, o olhar e a avaliação do autor privilegiaram as noções essenciais à efetivação do pluralismo no exercício do *lobby*, bem como a compatibilidade dos textos com os princípios da OCDE.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Debruçar-se sobre a temática do *lobby* é travar contato com um assunto complexo, multidimensional, por vezes carregado de preconceito no ideário da opinião pública, que o associa diretamente a práticas ilícitas, desonestas e corruptas levadas a efeito durante as relações estabelecidas entre grupos de interesse da sociedade e o Estado.

A atividade organizada de representação de interesses, no entanto, é legítima, salutar e desejável quando pautada por princípios como transparência, integridade e amplo acesso, recomendados pela OCDE para fim de regulamentação da atividade pelos países. Manifestar-se, participar, reivindicar, tentar influenciar decisões e políticas públicas, defender interesses (no melhor sentido do termo), tudo isso é da essência do processo democrático, desde que as ações obedeçam a limites éticos e que o interesse público sirva de referência para o processo decisório governamental, para a produção legislativa e a formulação de políticas.

É bem verdade que o disciplinamento do *lobby* por meio da edição de marcos regulatórios não constitui, *per se*, panaceia a evitar abusos e desvios de finalidade que têm lugar na interação entre poderosos grupos de interesse privados e as instituições públicas.

Obviamente, cada nação possui peculiaridades no que tange a obstáculos e desafios para saudáveis relações políticas entre atores públicos e privados. No caso do Brasil, verificou-se ao longo do estudo que questões estruturais, a exemplo de desigualdades socioeconômicas agudas, podem suscitar graves assimetrias de poder e acesso aos tomadores de decisões públicas, por parte dos diversos entes sociais. Não só isso, constatou-se também a influência da configuração do sistema político, bem como questões sociológicas históricas, como o “patrimonialismo”, na moldagem do padrão comportamental/relacional da sociedade e seus reflexos na forma de se fazer política em nosso país.



Tais reflexões não invalidam a importância da aprovação do Projeto de Lei n. 1.535/2022, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, e, por conseguinte, do Projeto n. 4.391/2021, elaborado e encaminhado ao Congresso pelo Poder Executivo Federal, ambos complementares e tramitando juntos. Embora longe de solucionar as distorções da atividade lobista e ampliar as possibilidades de acesso e participação política dos grupos de interesse minoritários, representam um significativo avanço no que concerne à fixação de parâmetros mínimos para uma adequada conduta dos participantes nos processos lobistas que transcorrem regularmente em órgãos e entidades dos três poderes da União.

Para finalizar, ressalve-se que o conteúdo das propostas legislativas analisadas pelo autor não necessariamente vão integrar uma eventual lei que venha a ser aprovada sobre o tema.

4. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, v.31, n.1. Rio de Janeiro, 1988.

AMORIM, Rafael Amorim de; RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A regulamentação do lobby no Brasil**. Câmara dos Deputados. Nota Técnica. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/estrategia-de-reducao-da-pobreza-1>

CARDOSO, Helena Vieira. **Pluralismo Político: As contribuições de William Connolly**. Monografia de conclusão de curso para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais. Florianópolis, 2016.

COSER, Ivo. **Democracia representativa e democracia direta: Revisitando dois modelos**. Cadernos da Escola do Legislativo, v.18, n.30. Rio de Janeiro, 2016.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: Uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. Revista, 9ª reimpressão. São Paulo: Globo, 2001.

FIGUEIREDO, Luiz Paulo Vaz de. **Ideologias importam - O acesso para o lobby em audiências públicas na 55ª legislatura da Câmara dos Deputados**. E-legis, n.34. Brasília, 2021.



GASPARDO, Murilo; PAIVA, Ana Luiza de Abreu. **Regulamentação dos Grupos de Pressão: Os desafios da transparência e da Equidade**. Revista de Direito Univille, v. 14, n. 78. Porto Alegre, 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 3a ed., São Paulo: Martins Fontes, 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby: Uma discussão introdutória sobre oito questões chave**. Revista Eletrônica Portas, v.4, n.4. São Paulo, 2011.

NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Lobby e sua regulamentação no Brasil: Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização**. Dissertação de Mestrado. CEFOR/Câmara dos Deputados, 2015. Disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

OECD. **Transparency and integrity in lobbying**, 2012. Available at: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Access - 02 nov. 2022.

OECD, **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying**, OECD/LEGAL/0379

Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

PILICHOWSKI, Elsa (Director for Public Governance, OECD). **Time to revamp lobbying rules to reflect 21st-century realities**. Published jul 09, 2021.

Available at: <https://www.oecd-forum.org/posts/time-to-revamp-lobbying-rules-to-reflect-21st-century-realities>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

RIBEIRO, Isolda Lins. **Patrimonialismo e personalismo: A gênese das práticas de corrupção no Brasil**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2010.

RIZZO, Alana. **Panela de Pressão: Como o lobby pode se transformar num poderoso aliado da democracia**. Cadernos ASLEGIS, n.56, 2019.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying na Câmara dos Deputados: Evolução, estratégias e influência**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Boletim de Análise Político-InstitucionalA, n. 21. Rio de Janeiro, 2019.



SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão, n. 2334. Rio de Janeiro, 2017.

SIMÕES, Marcos. Pensador, 2022. Disponível em:
<https://www.pensador.com/frase/MTE3NTkwNA/> Acesso em: 16nov. 2022.

