



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

BEATRIZ SILVA DE BARROS FREIRE

**PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO  
BRASIL**

Brasília – DF

2019

**BEATRIZ SILVA DE BARROS FREIRE**

**PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO  
BRASIL**

Monografia em Ciência Política a ser  
apresentado como trabalho final da  
disciplina de “Monografia 2”.

Professora Orientadora: Graziela Dias  
Teixeira

Brasília – DF

2019

*Dedico esse trabalho aqueles que  
acreditam na Democracia.*

## **RESUMO**

Essa pesquisa buscou analisar as propostas de regulamentação da atividade de relações institucionais e governamentais no Brasil, também denominado lobby. Esta análise focou nos principais desenhos de regulamentação, com o objetivo de investigar a argumentação dos grupos que se manifestaram contra ou a favor da regulamentação. A metodologia utilizada baseou-se na observação participante, na realização de entrevistas semiestruturadas, e também em pesquisas documental e bibliográfica. O método utilizado para análise tem como base ferramentas de pesquisa qualitativa. Constatou-se que apesar de uma possível regulamentação do lobby ser discutida há mais de trinta anos no país, nota-se alguns avanços, como a definição da atividade na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho em 2018. Os lobistas buscam uma regulamentação com menos custos para sua profissão, apesar de terem a percepção de já serem altamente regulados na esfera civil. O Poder Público procura um modelo mais moderado, mas que não esvazie a proposta de fiscalização e transparência.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Cartilha sobre Lobby no Congresso Nacional da Câmara .....	27
Figura 2 - Evolução do Cadastro na Câmara dos Deputados .....	29

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Histórico de investimento em lobby e registro de lobistas no Senado dos Estados Unidos .....	24
Gráfico 2 - Setores que mais contratam lobistas .....	32

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Perfil do cadastro na Câmara dos Deputados .....	30
Quadro 2 - Propostas de regulamentação do lobby no Congresso Nacional em tramitação .....	38

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABRIG	Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GT	Grupo de Trabalho
EUA	Estados Unidos da América
IRELGOV	Instituto de Relações Governamentais
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não Governamentais
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
RIG	Relações Institucionais e Governamentais
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
Pergunta norteadora .....	13
Objetivos .....	13
Justificativa .....	13
Procedimentos Metodológicos .....	14
1. REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO MUNDO .....	22
2.1 A Regulamentação nos Estados Unidos .....	22
2.2 A Regulamentação no Chile .....	25
3. QUEM É O LOBBY NO BRASIL .....	27
3.1 Perfil das organizações do lobby .....	28
3.2 Perfil dos profissionais de relações institucionais e governamentais .....	32
3.3 O papel do lobby nas políticas públicas .....	34
4. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL .....	37
4.1 Propostas via Legislativo .....	37
4.2 Propostas via Executivo .....	40
4.3 Resultado da Pesquisa .....	42
CONCLUSÃO .....	48
REFERÊNCIAS .....	51

## INTRODUÇÃO

O lobby é um fenômeno político de presença difusa e marcante no ciclo das políticas públicas no Brasil, mas trata-se de uma atividade presente em todas as democracias. Ela ocorre quando agentes sociais entrem em contato com membros do poder público, capazes de tomar decisões, com o objetivo de apresentar-lhes seus interesses e pleitos. (THOMAS, 2004; SELIGMAN; MELLO, 2018).

Historicamente, diferentes grupos procuram influenciar a agenda governamental no Brasil. Eles buscam limitar os efeitos negativos de um projeto de lei que os afete economicamente, ou até mesmo a sugerir novas políticas públicas. (SELIGMAN; MELLO, 2018).

Em função da recorrência e da gravidade de escândalos do chamado lobby ilícito, predomina uma visão negativa sobre a atividade e o termo. A mídia e os órgãos públicos de investigação e controle mostram com frequência que, no país, a interação entre lobistas e agentes públicos envolvem crimes contra a administração pública, como a corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrência para contratação de obras, serviços e compras, dentre outros. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

Um indicador do estigma associado ao lobby é o fato de que os profissionais da área de representação de interesses geralmente não se identificam como lobistas, preferindo antes se declarar como profissionais de relações governamentais, representação institucional, consultoria, análise e assessoria política, advocacia corporativa, entre outras denominações. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

O enfrentamento do lobby ilícito é um problema crucial apontado pelos que defendem a normatização da atividade, mas outros problemas podem decorrer não somente do lobby ilícito, como também do lobby lícito. Dois problemas fortemente interligados são o desequilíbrio de influência entre os lobbies e a concessão de privilégios a certos interesses. Mediante a regulamentação pode-se reforçar na forma da lei os efeitos não desejáveis à democracia. (OLIVEIRA, 2004).

Hoje, diversos países, como Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Eslovênia, EUA, França, Hungria, Israel, Lituânia, Peru, Polônia, Taiwan Ucrânia e União Europeia, possuem legislação específica para a regulamentação do lobby. Esses países regulamentaram a atividade com o objetivo de resolver os problemas gerados por sua prática, mas também de possibilitar suas possíveis contribuições. (GREENWOOD, 2017).

Apesar da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização internacional presente nos países democráticos, recomendar a regulamentação do lobby, no Brasil a atividade não é formalizada. Os lobistas atuam de acordo com leis que disciplinam outras matérias, separadas em diversos documentos. No entanto, existem algumas proposições que tramitam no Poder Legislativo com esse objetivo. (GALVÃO, 2016).

As regulamentações podem ser mais rígidas e robustas, ou mais flexíveis e modestas. Não existe um único modelo, as normas reguladoras do lobby podem variar: quanto às definições de atividade e de agentes a que se aplicam, ao detalhamento acerca da periodicidade e transparência das informações, à regra de comportamento dos lobistas e tomadores de decisão, à autonomia concedida aos órgãos de fiscalização, e às recompensas e punições previstas (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

De acordo com Santos e Cunha (2015), os legisladores brasileiros incorporaram as tentativas de regulamentação do lobby desde 1984. Com um conjunto histórico expressivo de propostas, a maioria delas são de uma regulamentação intermediária e compatível com países com as mesmas características.

Em 2018 o lobby foi incluído na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho, um cadastro oficial de ocupações, designando quem é o profissional de relações institucionais e governamentais. Pode-se entender que a atividade passou a ser oficialmente reconhecida pelo governo, antecipando a possível regulamentação da profissão, que ainda está em discussão no Congresso. (ABRIG, 2018a).

A descrição da ocupação do profissional de relações institucionais e governamentais foi definida como aqueles que:

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. (CBO, 2018, p.1).

A Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais - ABRIG (2018a) defende, assim como o Instituto de Relações Governamentais - IRELGOV (2018) e outras associações de profissionais da área, que seja elaborada uma legislação que deixe mais clara as regras a serem seguidas para que possibilite a participação da sociedade civil nos processos de decisão política.

Sabe-se que os diferentes segmentos sociais não possuem a mesma capacidade de organização e arrecadação de recursos para a defesa de interesses. Por um lado, grupos pequenos têm maior facilidade que grupos maiores e dispersos em solucionar problemas coletivos. De outra forma, segmentos melhor financiados possuem melhores condições de defender seus interesses através de lobbies influentes. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

As tendências, atuando conjuntamente, podem desequilibrar o jogo de influência em favor de lobbies que defendem interesses especiais, ou seja, interesses de segmentos sociais bem organizados e fartamente financiados. Este desequilíbrio pode levar os tomadores de decisão a conceder privilégios injustificáveis, mesmo que legais, para esses grupos que contam com lobbies fortes. (OLIVEIRA, 2004).

É o que ocorre, por exemplo, quando a maioria dos cidadãos paga uma carga tributária elevada, enquanto grupos como setores empresariais específicos são contemplados por leis que lhes concedem benefícios tributários aprovados de forma pouco transparente e sem evidências conclusivas em favor de sua eficiência, eficácia e efetividade. (MANCUSO; GOZETTO, 2018; HOLMAN, 2012).

No entanto, nem toda política de apoio a certos segmentos da sociedade específicos é ruim. Existem políticas públicas que procuram retificar injustiças históricas. Outras, procuram promover a igualdade de oportunidades e combater

a discriminação. Iniciativas bem-sucedidas de política industrial mostram que o apoio a setores econômicos promissores, quando bem formuladas e implementadas, podem beneficiar, os empresários e seus fornecedores, empregados e clientes e, ao mesmo tempo, gerar externalidades positivas para a sociedade. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

De acordo com Mancuso e Gozetto (2018), os desafios do lobby durante o processo de produção de políticas públicas no Brasil são: potencializar as contribuições do lobby lícito, combater o lobby ilícito e contrabalançar o desequilíbrio de poder entre os lobbies atuantes, que pode resultar no favorecimento injustificável de interesses especiais.

A regulamentação do lobby é uma medida constantemente mencionada quando se pensa em enfrentar os problemas apresentados e foi analisada neste trabalho de pesquisa. Também pode-se questionar por que a regulamentação ainda não ocorreu no Brasil, apesar dos sinais que vem apresentando nesse sentido. Quais são os pontos em que não há um consenso? Esses interesses atendem aos interesses da população? Sem a intenção de compreender todos esses aspectos, pretende-se aprofundar no estudo sobre os argumentos utilizados na defesa entorno do tema, por atores contrários e favoráveis à regulamentação, bem como suas ponderações.

### **Pergunta Norteadora**

Quais são as propostas de regulamentação do lobby no Brasil? Esse estudo procura examinar as ideias de regulamentação da atuação de grupos de pressão no país e os efeitos esperados dela, em decorrência da escolha do legislador e do sucesso daqueles que buscam imprimir seu posicionamento em relação à matéria.

### **Objetivos**

O objetivo geral do trabalho foi investigar os principais desenhos de propostas de regulamentação do lobby no Brasil.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Analisar a argumentação dos grupos que se manifestaram contra ou a favor da regulamentação do lobby no Brasil;

- Identificar os grupos de pressão e o lobby no Congresso Nacional;
- e
- O papel do lobby no processo de políticas públicas.

### **Justificativa**

O Brasil, segundo os teóricos, migrou de um modelo corporativista para um sistema misto que combina instituições centralizadas de representação de interesses corporativistas (como a estrutura sindical) com um pluralismo representativo cada vez mais acentuado. No entanto, o lobby ainda é um assunto pouco estudado no país, mesmo sua prática sendo muito antiga. (MANCUSO; GOZETTO, 2018; SANTOS, 2014).

Apesar de a atividade dos grupos de interesses ser amplamente difundida no país, é pequeno o número de trabalhos acadêmicos mais gerais e que oferecem uma visão panorâmica sobre o tema. Estudos mais focalizados, que se aprofundam na análise da ação de determinados segmentos sociais também são escassos assim como aqueles em torno de processos decisórios específicos. (SANTOS, 2014).

A área de estudos legislativos no Brasil vem produzindo, há pelo menos vinte anos, estudos sobre o papel do Legislativo no sistema político brasileiro. Mas apesar do conhecimento sobre o tema, a atuação dos grupos de interesse no âmbito do Legislativo tem sido um aspecto desconsiderado nessas pesquisas. (SANTOS, 2014).

Diferentemente do panorama brasileiro, a atividade dos grupos de interesse é estudada pela ciência política norte-americana desde 1950. Uma das motivações para essa produção foi a regulamentação do lobby (*Federal Regulation of Lobbying Act*) em 1946. Espera-se que o resultado da regulamentação dessa atividade produza efeitos semelhantes no Brasil. (MAHONEY, 2007).

### **Procedimentos Metodológicos**

Essa pesquisa qualitativa combinou diferentes técnicas, com a finalidade de alcançar os objetivos previstos. Os instrumentos de coleta de dados utilizados

foram a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica, a realização de entrevistas semiestruturadas e a observação participante. (CHIZZOTT, 2006).

Na pesquisa documental, as informações foram selecionadas tendo em vista auxiliar a análise da argumentação e do debate sobre a regulamentação do lobby no Brasil. Com o propósito de responder à pergunta norteadora, foram analisados os principais projetos de lei sobre regulamentação do lobby em tramitação na Câmara e no Senado, assim como os materiais produzidos pelos grupos em apoio ou contrários a regulação da atividade (em artigos, livros e outros).

A pesquisa fundamenta-se no levantamento bibliográfico realizado mediante pesquisa exploratória de artigos disponibilizados na Internet acerca do tema (regulamentação do lobby no Brasil) e também a partir da literatura acadêmica mais tradicional e relevante sobre a matéria.

Com o objetivo de se fazer uma abordagem mais interativa, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas com membros das associações de relações governamentais com escritório em Brasília e outros profissionais da área. Também foi entrevistado auditor federal de finanças e controle da CGU, com proximidade ao tema. As entrevistas foram concedidas preservando o anonimato dos profissionais. Os nomes fictícios usados foram Ana (2009), Maria (2009), José (2019), Lucas (2019) e João (2019). (MINAYO, 2012).

Essa modalidade de entrevista permite que o entrevistado converse sobre o tema de forma direcionada, mas, no entanto, livre para alterar sua ordem ou adicionar questões. O critério de seleção dos entrevistados foi o do cargo profissional, sendo eles: analista, gerente, coordenador e diretor de relações governamentais. (MINAYO, 2012).

Outro procedimento metodológico foi a observação participante. A partir dela foi possível perceber a interação entre os atores envolvidos e seu ambiente, e, à luz da teoria, enxergar a realidade que não é descrita nos documentos oficiais e nos veículos de divulgação. A observação participante ocorreu em eventos que discutiam a regulamentação do lobby e que envolviam os profissionais e entidades do setor, ocorridos entre agosto de 2018 e junho de 2019. (MINAYO, 2012).

Compareci ao lançamento de três livros na área, ocorridos em Brasília, que também são uma estratégia para fortalecimento, reconhecimento e profissionalização das relações governamentais. O primeiro livro foi o Lobby Desvendado: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo, organizado por Milton Seligman e Fernando Mello. O segundo, o livro de bolso da FGV denominado Lobby e Políticas Públicas, de autoria de Wagner Mancuso e Andréa Gozetto. Por fim, o MBA em Relações Governamentais da FGV, que contém alguns trabalhos acadêmicos selecionados também pela FGV.

Evidencia-se que a pesquisa é de natureza qualitativa, tendo em vista a análise subjetiva das narrativas sobre a atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional. O método utilizado para análise utilizou ferramentas desse tipo de pesquisa (teoria, coleta de dados aberta e análise de dados interpretativa). (FLICK, 2013).



## 1. REFERENCIAL TEÓRICO

A participação social no processo democrático no Brasil foi impulsionada pelos ciclos econômicos e pela ascensão de classes, que motivaram a organização dos interesses de grupos econômicos e sociais. Pode-se observar uma evolução e constitucionalização dos direitos de associação, pluralidade de pensamentos e de petição perante os tomadores de decisão. (GALVÃO, 2016).

De acordo com Gilvan (2012), grupos de interesse são formados por pessoas físicas ou jurídicas ligadas formal ou informalmente em torno de determinados interesses, já os grupos de pressão são aqueles que atuam para alcançar seus objetivos.

O lobby é o principal instrumento usado por esses grupos para influir na tomada de decisões. Ele consiste na defesa de interesses junto aos tomadores de decisão. Essa definição de lobby é mais ampla, abrangendo desde uma campanha contra uma lei até uma criança que interpela aos seus pais algum brinquedo novo. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

O conceito restrito define lobby como a ação de agentes sociais frente a agente públicos com poder de decisão, com o objetivo de apresentar seus interesses e causas. Essa definição de lobby, de Mancuso e Gozetto (2018), que foi adotada na pesquisa.

Outra visão é a de Galvão (2016), que traz a definição de Bobbio, Matteucci e Pasquino do Dicionário de Política, em que o lobby é definido como uma transmissão de mensagens entre o grupo de pressão e os *decision-makers* (tomadores de decisão), por meio de seus agentes.

A palavra lobby tem origem no inglês e literalmente designava o salão de entrada de edifícios, mais comumente denominado em hotéis. Por esse espaço transitavam tomadores de decisão e, por consequência, também era frequentado por aqueles que buscavam influenciar e reivindicar seus pleitos. A palavra passou então designar a ação de defesa de interesses. (GALVÃO, 2016; MANCUSO; GOZETTO, 2018).

A legislação norte-americana define lobby como todo o contato que tem como objetivo sustentar a defesa de interesses. Esse conceito inclui a

comunicação oral e escrita (inclusive eletrônica) a um membro do Poder Executivo ou Legislativo, em nome de um contratante com o propósito de formular, modificar ou apoiar lei ou política pública federal, bem como a sua implementação. (THOMAS, 2004).

Muitos estudos norte-americanos usam essa definição tentando operacionalizar e delimitar a abrangência do conceito. Os estudos, no entanto, entendem como agentes apenas os grupos de interesse que a lei determina que sejam registrados. Limitar o lobby a uma definição estritamente legal pode suprimir muitos interesses e uma definição muito abrangente pode acabar sendo imprecisa. (THOMAS, 2004).

No Brasil, o desafio dos estudiosos do tema é ainda maior, uma vez que, não existe uma definição em lei que pode ser usada como referência, além do conceito ser utilizado sem rigor tanto pela imprensa quanto pelos próprios profissionais, e o estigma que a palavra possui. (MANCUSO; GOZETTO, 2018; THOMAS, 2004).

Galvão (2016) classifica o lobby em dois tipos: o direto e o indireto. O lobby direto é aquele cujo objetivo é influenciar uma política pública, em que existe um posicionamento defendido pelo interessado ou seu representante, e por fim há uma comunicação direta entre este e o tomador de decisão. (GALVÃO, 2016).

No lobby indireto, o interessado em influenciar a política pública identifica outros atores capazes de influenciar o tomador de decisão e o mobiliza a agir defendendo seu ponto de vista. Esse tipo de lobby ainda pode ser dividido em lobby de base (*grassroots lobbying*), quando envolve a mobilização de um grande número de cidadãos (que enviam mensagens, fazem petições, manifestações em geral), e o lobby de topo (*grasstop lobbying*), que mobiliza líderes formadores de opinião, como artistas, pastores, etc. (GALVÃO, 2016).

O falso lobby (*fake lobbying*), também chamado de representação de aluguel é aquele em que pessoas não pertencentes aos grupos de pressão são recompensadas para se fazer passar por estas na defesa de interesses, dando a falsa impressão de que o movimento caracteriza as bases. Um exemplo é uma manifestação com várias pessoas vestidas de jaleco, sem serem

necessariamente pertencentes a área da educação ou de saúde, que geralmente os utiliza.

Apesar dos embasamentos teóricos do conceito de lobby, este ficou associado a práticas de corrupção e tráfico de influência. As matérias jornalísticas utilizam-se da palavra para representar apenas os esquemas corruptos ao longo dos anos. (GALVÃO, 2016).

Entre os lobistas existem aqueles que defendem que o termo lobby não convém mais, pela sua fama pejorativa, ou por aspectos conceituais que limitariam sem a necessária abrangência o que constitui a atividade de defesa de interesses em processos de decisão política. No entanto, há os que consideram ainda válido o uso da palavra. (GALVÃO, 2016).

Como pode-se perceber pelas definições apresentadas e pela história do termo, o lobby está intimamente ligado ao conceito de defesa de interesses, que pode ser entendido como os objetivos de segmentos sociais. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

A defesa de interesses pode ocorrer em função dos interesses de uma única empresa, ou diferentes empresas de um mesmo setor ou em nome de uma classe. Também pode ocorrer em nome dos empregados de determinada empresa, ou seja, os dois lados da relação entre trabalhador e mercado. Outro viés é entre os que fazem ou não parte do poder público, seja por orçamento, divisão de tarefas ou conteúdo das matérias. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

Além da variação da abrangência dos segmentos sociais cujos interesses são defendidos, a natureza dos interesses também varia, desde a obtenção de benefícios materiais a defesa de convicções ideológicas. Os tipos de decisão capazes de mobilizar lobbies também são diversos e com diferentes classificações. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

A existência de segmentos sociais cujos interesses sejam afetados por decisões públicas, é uma condição necessária, mas não suficiente para que exista a criação de lobbies.

Há segmentos sociais afetados por não se empenham efetivamente na promoção de seus próprios interesses nem contam com porta-vozes dispostos a agir em seu nome. Esse fato pode acarretar problemas de

desequilíbrio de influência indesejáveis em um contexto democrático e que precisam ser enfrentados. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p.27).

Para a promoção de interesses são necessários recursos, tais como dinheiro, legitimidade, afinidade com as preferências sociais da opinião pública de determinado contexto histórico, tamanho do segmento, proporção de representação do segmento, lobistas qualificados, entre outros. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

A distribuição desses recursos geralmente é desigual entre os lobbies de diferentes segmentos, mas nem sempre é cumulativa. Algum grupo pode eventualmente dispor de uma maior quantidade de um recurso determinado, mas nem sempre disporá da maior quantidade de todos os recursos ao mesmo tempo. E nenhum recurso sempre é igualmente valioso em todas as situações. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

A disposição para utilizar os recursos também varia de acordo com a prioridade atribuída aos objetivos, o volume destes, a confiança na probabilidade de sucesso, as oportunidades alternativas a utilização dos recursos e a recompensa visada. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

O lobby também está relacionado a outros conceitos: relações públicas, relações institucionais e governamentais e *advocacy*. Relações públicas é o mais amplo desses, pois envolve toda comunicação de um agente com os externos a sua organização. Esse agente pode escolher incluir em sua estratégia as relações institucionais e governamentais, que especificamente envolvem instituições do poder público. Por sua vez, as relações institucionais e governamentais podem ou não envolver o lobby, além de outras atividades. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

De acordo com Galvão (2016), *advocacy* significa uma defesa de novas metas políticas por meio de esforços sistemáticos, ou seja, uma prática não esporádica de influenciar a opinião pública, frente a governos, empresas ou outras organizações. Segundo o autor, toda ação de lobby também é uma ação de *advocacy*, mas o inverso nem sempre é verdadeiro.

*Advocacy* é um termo frequentemente utilizado por organizações não-governamentais (ONGs) e movimentos sociais para designar um estilo próprio

de defesa de interesses, voltado a promoção do bem público e de causas sociais, diferenciando-se da defesa de interesses particularistas. (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

A atividade de relações governamentais é abrangente, sofisticada e complexa, por isso Oliveira (2004) aponta que construir uma legislação eficaz e eficiente é um grande desafio. Essa complexidade pode ser vista a partir do grande número de temas que costumam mobilizar as ações (política econômica, tributária, de saúde, agrária, comercial, de educação, previdenciária, ambiental, cultural, energética, externa, comercial, de transporte, urbana, de ciência e tecnologia, de infraestrutura, além das diversas políticas sociais).

Existem alguns desafios para formular uma proposta legislativa de regulamentação que atenda aos interesses da sociedade civil brasileira. A superação desses problemas é possível somente com a participação de todos os atores sociais que desejam influenciar o processo decisório e com uma maior transparência e responsabilização. (OLIVEIRA, 2004; HOLMAN, 2012).

Para que seja possível aumentar a transparência do processo decisório e torná-lo mais responsável, tendo em vista que a atividade em questão é abrangente e complexa, deve-se ter atenção aos pontos que abordam o rigor conceitual, o registro do profissional, a publicidade das informações e a capacidade de confirmação das informações prestadas. (OLIVEIRA, 2004; HOLMAN, 2012).

## 2. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO MUNDO

A regulamentação do lobby já não é mais novidade no cenário internacional. Segundo Navarro, atualmente 24 países possuem a regulamentação. A Abrig (2017) contabiliza 26. Ao longo do tempo, acentuou-se esse movimento após os anos 2000. Entre 2005 e 2009, Polônia, Hungria, Israel e França regulamentaram a atividade. A partir de 2010, foram seguidos pelo México, Eslovênia, Áustria, Itália, Países Baixos, Chile e Reino Unido. Na América do Sul, somente o Chile tem regras definidas para a atuação do setor. (CALGARO, 2018; GREENWOOD, 2017).

O exercício de comparar as proposições legislativas sobre a regulamentação do lobby no Brasil com a legislação vigente em outros países não se deve, como bem pontua Santos e Cunha (2015), a expectativa de que caso se opte por regular, seja recepcionado integralmente alguma dessas regulamentações. Ao contrário, já se percebe que as propostas do Poder Legislativo e do Poder Executivo alteraram em grande parte os casos internacionais.

Um alto grau de regulamentação, como nos Estados Unidos e Canadá, é em parte explicado pela importância histórica dos grupos de interesse no processo de tomada de decisão e também os escândalos políticos nesses lugares. Na Europa, por outro lado, a regulamentação em menor grau decorre de uma relação diferente entre esses atores. Na Alemanha, por exemplo, país altamente corporativista, os grupos diferentes que não representam o capital e o trabalho têm pouca influência. (SANTOS; CUNHA, 2015).

Na União Europeia, existe um cenário ainda mais diferente. Os grupos de interesse são vistos como especialistas nas áreas que atuam e o próprio desenho institucional visa promover o envolvimento direto entre setores organizados da sociedade e os tomadores de decisão. Nessa relação de mais equilíbrio entre grupos e governo, menor é a percepção da desconfiança e o número de escândalos. (SANTOS; CUNHA, 2015).

Este capítulo irá abordar em mais detalhes a regulamentação em dois países distintos. Dentre os exemplos de regulamentação, são mais pertinentes à pesquisa o caso norte-americano e o chileno. Os Estados Unidos é o país com

maior tradição na prática do lobby e o com maior tempo de regulamentação. Já o Chile possui características sociais e econômicas mais próximas da realidade brasileira.

## 2.1 A Regulamentação nos Estados Unidos

A regulamentação do lobby nos Estados Unidos é um exemplo clássico, devido à importância do país como referência em políticas públicas no cenário internacional e por ter sido o primeiro nesse movimento a estabelecer regras para as atividades que denominamos lobby. A legislação estadunidense acerca do tema é referência, pois em seu ordenamento jurídico cada um dos seus estados possui regulamentação própria sobre o lobby, mas com grande variação. (SOTERO; PRUSA, 2018).

Em 1946 os Estados Unidos legitimaram em lei a atividade através do *Lobbying Act*. Essa regulamentação estava limitada ao contexto do Poder Legislativo e determinava a publicação de relatório de despesas em diário oficial, além de garantir o direito de associação e petição. (SANTOS, 2007).

A regulamentação sofreu correções e atualizações pelo *Lobbying Disclosure Act* 50 anos depois, entre 1995 e 1998. O Poder Executivo foi incluído e a definição das atividades do lobista passou a abranger o contato indireto, além do direto já previsto. A fiscalização determinou o registro e arquivo das informações transmitidas e a publicização de relatório de despesas na Internet. Outra inovação foi a instituição de quarentena de até 2 anos, o banimento oficial e público e o limite de US\$ 250 para presentes por ano. (SANTOS, 2007).

Em 2007, o *Honest Leadership and Open Government Act* endureceu fortemente as regras do jogo. Os relatórios passaram a ser semestrais e abranger os temas das reuniões, os representados, todas as atividades e as despesas. A divulgação deveria ser descentralizada dos relatórios. Regulou os gastos com campanhas eleitorais, a participação em eventos e as atividades do próprio parlamentar. Além da quarentena, os presentes foram proibidos e foram previstas sanções civis e criminais. (SANTOS, 2007; SOTERO; PRUSA, 2018).

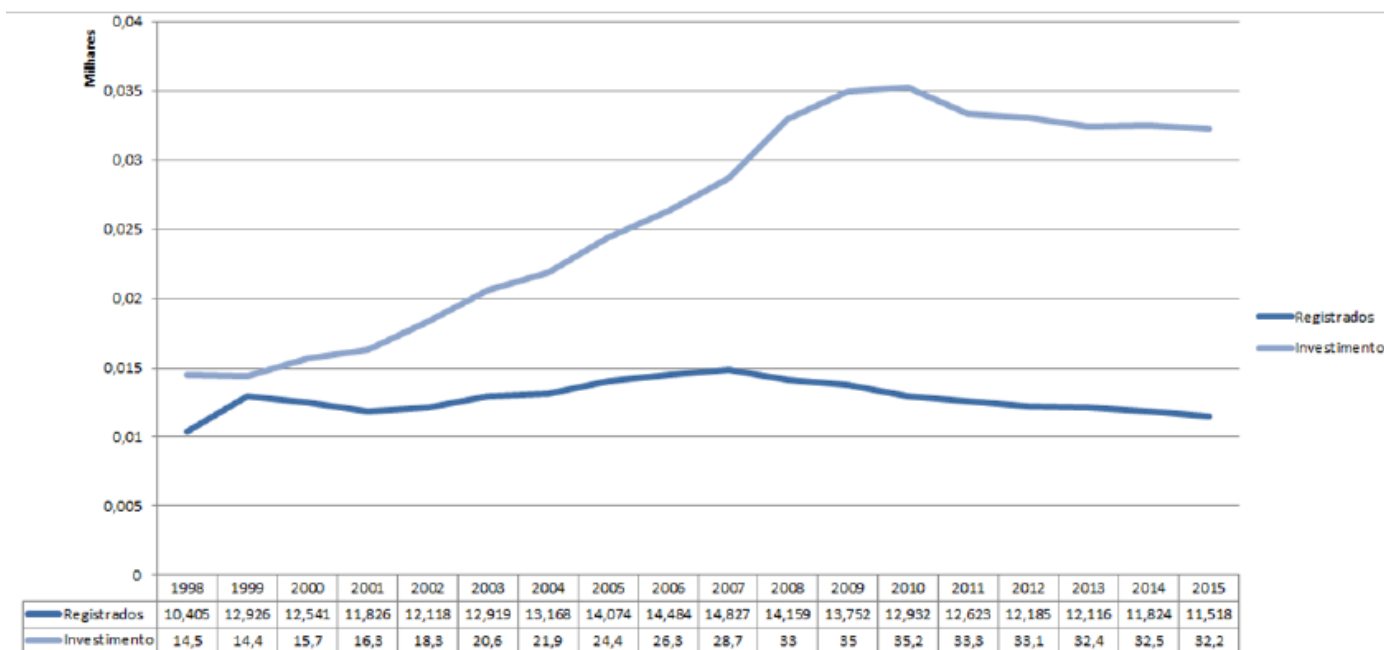
Como pode-se notar, a regulamentação americana ocorreu de forma incremental: a cada escândalo aumentava-se o escopo e o grau da regulamentação. O aumento do controle e da transparência devem-se aos

escândalos políticos que ocorreram nos Estados Unidos. (SANTOS; CUNHA, 2015).

Percebe-se que a regulamentação do lobby nos EUA compreende uma legislação sobre a atividade, a prevenção de conflitos de interesses, a divulgação de informações financeiras dos agentes e seus códigos de ética, a quarentena, o financiamento de campanha, e a regulação das estratégias e táticas dos grupos de pressão (SANTOS, 2007).

Conforme percebe-se no Gráfico 1, o histórico do valor de investimento em lobby declarado pelas empresas americanas vem em um crescente e, até 2007, era acompanhada paralelamente pela reta de lobistas registrados. A partir de 2008, o número de registrados começa a decrescer, apesar do valor de investimento na atividade aumentar.

**Gráfico 1 - Histórico de investimento em lobby e registro de lobistas no Senado dos Estados Unidos**



Fonte: US Senate Office of Public Records.  
Elaboração: ABRIG (2016).

Defende-se que as empresas ao longo dos anos, não pararam de contratar lobistas, mas que o modelo de regulamentação, ao invés de aumentar a transparência reduziu o número de profissionais registrados no Senado



americano para um nível inferior ao de 1998. Entende-se que os profissionais passaram a trabalhar na informalidade, sem o registro na Casa. As associações de RIG argumentam que experiência internacional comprova que as leis burocratizantes resultaram em informalidade. (ABRIG, 2017).

No entanto, há controvérsias sobre se a entrada em vigor das novas regras foi a causa preponderante da redução nos registros dos lobistas. Sem desconsiderar, é claro, que o excesso de rigor pode ter levado lobistas a deixar de se registrar e atuar de forma oculta, preferindo correr riscos pelo exercício irregular da atividade do que cumprir a lei. (SANTOS, 2015; SOTERO; PRUSA, 2018).

Outros fatores que podem ter influenciado, são citados pelos críticos dessa interpretação: as políticas públicas do Governo Obama, que restringiu a contratação de ex-lobistas para cargos no Governo, e a crise econômica que ocorreu no país. (SOTERO; PRUSA, 2018).

Outra ponderação é o questionamento se de fato o sub registro desses atores comprometeu gravemente a eficiência da lei implementada nesse país. O argumento de que o excessivo rigor da lei levou a seu descumprimento, pelo exercício da atividade sem o registro e controle, pode estar orientado pelo raciocínio de se defender uma não regulamentação. (SANTOS, 2015; SOTERO; PRUSA, 2018).

Sotero e Prusa (2018), trazem dados mais recentes de que a queda no faturamento nas organizações americanas de lobby (indústria da influência) se deve menos às restrições impostas à atividade e mais à paralisação política causada pela polarização entre a Casa Branca de maioria democrata e o Congresso republicano, determinado a barrar as iniciativas do Executivo.

## **2.2 A Regulamentação no Chile**

O país é o primeiro da América Latina a aprovar uma legislação sobre a atividade de lobbying. O seu histórico é parecido com o brasileiro no que se refere aos escândalos envolvendo casos de corrupção. No entanto, no Chile a crise levou a uma mobilização entre os políticos, movimentos sociais e presidente, pela edição de uma lei que regulamentasse o lobby. (GALVÃO, 2019).

A regulamentação do lobby no país vinha sendo discutida pelo Parlamento há mais de dez anos. A discussão da atividade teve início em 1994 e teve um desfecho em 2014, com a aprovação do projeto de lei. A legislação regula as reuniões, ou seja, o contato entre o lobista e quaisquer atores do Estado. A essência da regulamentação está na publicização de audiências concedidas pelas autoridades. (GALVÃO, 2019).

No modelo chileno, é obrigatório o registro dos lobistas para o exercício da atividade e o conceito de lobby engloba a atuação no legislativo, no âmbito normativo, e também em contratos com o setor público, implementação e avaliação de políticas e programas de governo. (GALVÃO, 2019; CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, 2019).

O Chile criou um sistema online chamado Info Lobby, fiscalizado por um conselho de transparência. Na Plataforma Ley DelLobby são divulgados, de forma fácil para o entendimento do público, as empresas, lobistas, viagens, doações e agenda. Nele é possível visualizar as principais informações das audiências públicas com as autoridades (quem participou, quando, duração, e temas tratados). O portal também informa os principais temas de audiência, principais destinos das viagens e o que mais é apresentado. (GALVÃO, 2019; CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, 2019).

Críticos de uma regulamentação menos dura, como a do Chile se comparada a dos Estados Unidos, julgam ser de uma força mais fraca e inócua, dando margem apenas para atuação legal dos lobistas. Já os defensores de uma regulamentação menos burocrática possível, veem no modelo chileno um sistema mais vantajoso.

O ponto principal elogiado pelos defensores de uma legislação com menos custos para os agentes privados, é que no Chile, a obrigação do registro das informações é do agente público e não do profissional do lobby. No Chile, o lobista pode se registrar voluntariamente, mas a agente público deve anotar obrigatoriamente todas as atividades. (GALVÃO, 2019; CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, 2019).

### 3. QUEM É O LOBBY NO BRASIL

É importante precisar quem são esses grupos que atuam buscando influenciar as políticas públicas no país. Para isso existem meios formais, como a lista de cadastrados na Câmara e Senado; as listas de requerentes de audiência em diversos órgãos da administração pública; e as pesquisas acadêmicas que tiveram como objetivo identificar os grupos de pressão.





Tendo em vista os limites recursais da pesquisa e a dificuldade em analisar como fonte primária os pedidos de audiências na Administração, além de examinar a lista dos lobistas cadastrados na Câmara, este estudo focou nas pesquisas que investigam o perfil desses profissionais. Como a Figura 1 demonstra, é ampla a lista de pessoas e instituições que praticam o lobby.

**Figura 1 - Cartilha sobre Lobby no Congresso Nacional da Câmara**

**A lista de pessoas e de instituições que, de alguma forma, praticam o lobby é muito ampla. São sindicatos, igrejas, ONGs, empresas privadas.**

Podemos dizer que os próprios assessores dos ministérios, quando buscam influenciar e estreitar os laços com o Congresso, estão praticando lobby. Nesse caso, sua atuação é articulada pela Casa Civil, que orienta as ações do Poder Executivo.

**No Brasil, existem quatro tipos principais de lobby:**

	<p><b>O lobby público:</b> refere-se à atuação de ministérios, empresas estatais, autarquias, agências reguladoras e outros órgãos estatais;</p>		<p><b>O lobby privado:</b> refere-se ao feito pelos escritórios de lobby e consultoria política;</p>
	<p><b>O lobby institucional:</b> refere-se à atuação dos setores de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais se dedicam às relações com as diferentes esferas e níveis governamentais. São levados a cabo por executivos de relações governamentais ou institucionais de empresas;</p>		<p><b>O lobby classista:</b> refere-se a entidades de classe que, para defenderem os interesses de seus filiados, atuam com os objetivos de pressionar e de influenciar os poderes Executivo e Legislativo. São exemplos de entidades de classe a OAB, a CNC, a CNI, a CUT.</p>

Fonte: Escola Virtual de Cidadania (2019).

A atividade de lobby ocorre através dos profissionais de relações governamentais, que representam organizações diversas, ou seja, para

entender quem é o lobby no Brasil é necessário observar essas duas dimensões na relação: o perfil das organizações e dos profissionais.

Já a análise do papel dos grupos de pressão no processo de políticas públicas é mais complexa, pois em parte advém de identificar que a ação determinada gerou por si só, e não outros fatores, consequências no desenho ou na implementação dessas políticas.

### **3.1 Perfil das organizações do lobby**

O artigo de Santos (2014) apresenta uma descrição dos grupos de interesse que atuam no âmbito da Câmara dos Deputados, cobrindo uma série histórica que vai de 1983 a 2012, tendo como base os dados do cadastramento de grupos de interesse e assessores parlamentares na Câmara dos Deputados.

Cabe pontuar aqui que o cadastro na Câmara permite maior facilidade de acesso, se comparado ao Senado, embora alguns locais sejam restritos. Ele é concedido a entidades de classe, autarquias profissionais e outras organizações da sociedade civil no limite de um por entidade, de forma que quem possui diversos colaboradores acompanhando as atividades legislativas não podem cadastrar toda equipe. (SANTOS; GALVÃO; BAIRD, 2017).

Não têm direito de requerer o credenciamento representantes terceirizados, como advogados e consultores, e também representantes de empresas. Todas essas limitações geram certa distorção nos registros, que acabam não refletindo a realidade de quantos profissionais efetivamente circulam e exercem a atividade de defesa de interesses. (SANTOS; GALVÃO; BAIRD, 2017).

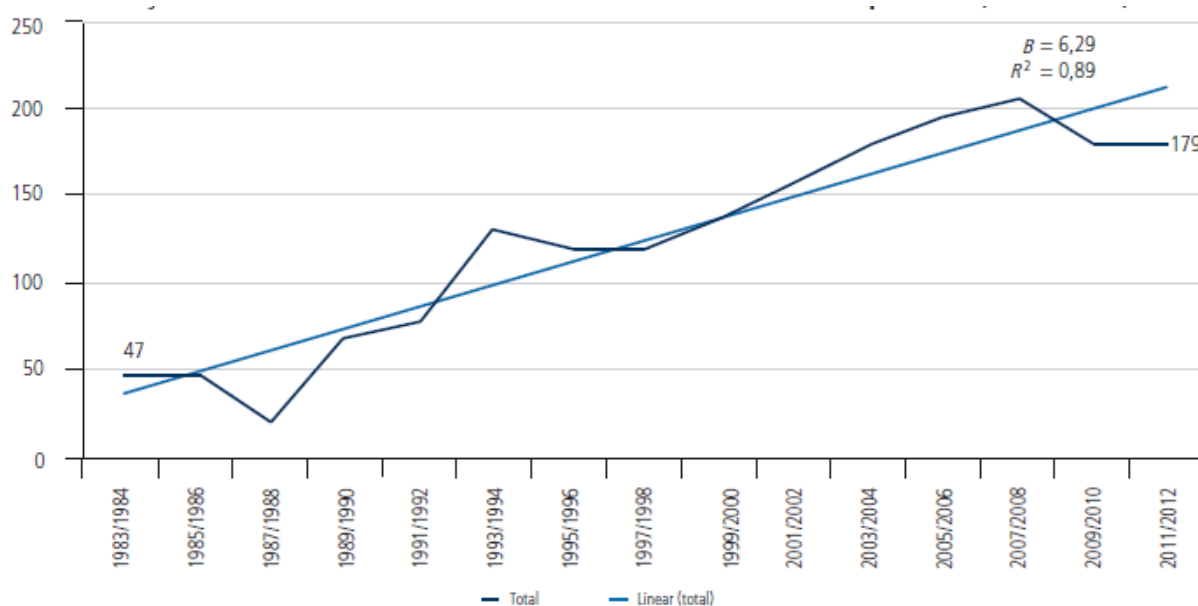
As organizações, na prática, contam com diversos colaboradores exercendo a atividade de defesa de interesses. A maior parte deles não consta nos registros de credenciados, pois eles obtêm seu acesso como visitantes, como qualquer cidadão que na portaria entrega sua identidade. Dessa forma, eles acabam não sendo contabilizados como representantes de entidades. (SANTOS; GALVÃO; BAIRD, 2017).

Outro ponto é que esse tipo de cadastro não se confunde com o proposto em diferentes modelos da regulamentação do lobby no Brasil. Como não existe

a normatização no país, a Secretaria registra organizações que têm o direito e requerem o cadastro, mas não por serem lobistas.

A análise da série histórica do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, conforme demonstra Santos (2014), revela que a arena legislativa tem atraído um número progressivo de organizações representativas de diferentes interesses. Em 1984 a lista era composta por 47 cadastros, já em 2012 havia 179 registrados.

**Figura 2 - Evolução do Cadastro na Câmara dos Deputados**



Fonte: Dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.  
Elaboração: SANTOS (2014).

O perfil dos cadastrados na Casa foi classificado em três grupos: do Estado, da sociedade civil e outros. No Quadro 1 pode ser observado quem são os grupos atuantes, ressalvado o que foi dito anteriormente quanto às limitações e requisitos para o cadastro. O maior dos grupos é o da sociedade civil, composto majoritariamente pelos representantes sindicais e associações. (SANTOS, 2014).

**Quadro 1 - Perfil do Cadastro na Câmara dos Deputados**

Órgãos e entidades		Número de cadastrados entre 2011-2012
Estado	Instituições Financeiras	1
	Agências Reguladoras	7
	Ministérios	26
	Tribunais	5
	Órgãos de controle	5
	Conselhos	1
	Secretarias ministeriais	5
	Fundações e institutos	5
	Departamentos	2
	Procuradorias	1
	Outros	8
Sociedade	Representação sindical	43
	Associações livres	43
	Representação Profissional	5
	ONGs	1
	Centrais sindicais	2
	Outros	5
Outros	Instituições financeiras	3
	Grandes corporações	8
	Fundações e institutos	1
	Outros	2
Total: 66		
Total: 99		
Total: 14		

Fonte: Santos (2014).

A presença de sindicatos e associações confirma a tese de hibridismo no sistema de representação de interesses do país. As associações livres são organizações privadas (locais e regionais) que representam setores específicos e representam interesses de segmentos que na maioria das vezes já têm representação sindical formal. (SANTOS, 2014).

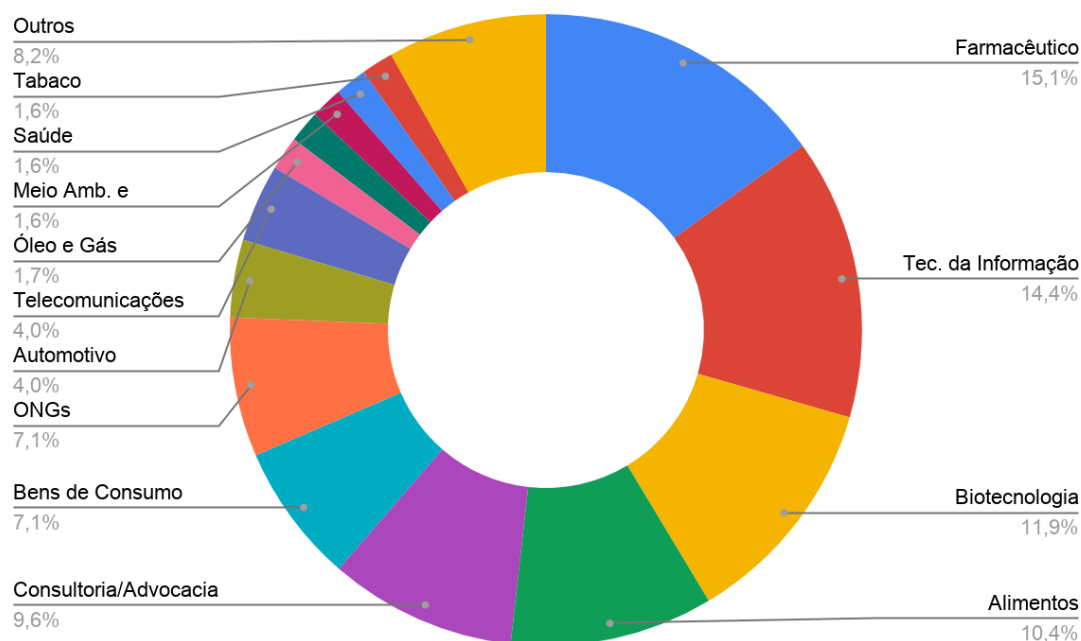
Santos (2014) também clarifica a competição por influência e a representação dos órgãos de Estado. A presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados são monitorados por diferentes setores do governo em busca por orçamento, cargos, alterações estruturais, reformas institucionais, dentre outros objetivos possíveis de disputa.

A presença cada vez maior dos assessores no processo legislativo também reflete a fragmentação do governo (número de ministérios e de partidos), e as questões de natureza política quando relacionadas às reformas administrativas. Os assessores não são os únicos a acompanhar o processo legislativo, tem-se também o cadastro de órgãos de controle e das agências reguladoras. (SANTOS, 2014).

Na categoria outros, foram contabilizadas as grandes corporações e empresas, e incluem organizações como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Companhia Vale do Rio Doce, a Eletronuclear, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Furnas Centrais Elétricas S.A., Itaipu Binacional, Petrobras, Telecomunicações Brasileiras S.A., entre outras. (SANTOS, 2014).

A pesquisa do Pensar Relgov (2018) também capturou o perfil das empresas, mas através do anúncio de vagas na área. Foram analisados os setores que mais empregam profissionais do lobby, a partir de 130 vagas anunciadas entre maio de 2017 e maio de 2018 por empresas de diferentes setores. Dentre elas a Amazon, L'Oréal Coca-Cola, Eurofarma, Google, Facebook, Hyundai, Johnson&Johnson, Latam Airlines, Motorola, Nestlé, Netflix, Tim, Uber, WWF, Unicef, além de entidades de classe e escritórios de consultoria e advocacia.

## Gráfico 2 - Setores que mais contratam lobistas



Fonte: Pensar Relgov (2018).

Em primeiro lugar das empresas que contratam profissionais de RIG está o setor farmacêutico, seguido da área de tecnologia da informação e do setor de biotecnologia. Os menores são os de saúde, tabaco e outros que não se enquadraram nas outras categorias. (PENSAR RELGOV, 2018).

### 3.2 Perfil dos profissionais de relações institucionais e governamentais

O Pensar Relgov, *think tank* da área de relações governamentais, realizou pesquisa do perfil do profissional de relações governamentais em 2018. Seu estudo tem sido utilizado como referência em outras análises sobre o lobbying no Brasil. (PENSAR RELGOV, 2018).

De acordo com a pesquisa, existem no Brasil 96 mil profissionais trabalhando como Relações Governamentais. Só em São Paulo são 28.214 lobistas, primeiro lugar no ranking, que é seguido por Minas Gerais com 11.412 e Rio de Janeiro, com 7.262 profissionais. O Distrito Federal é o oitavo lugar com o registro de 2.576 lobistas. (PENSAR RELGOV, 2018).

A Abrig representa de forma mais organizada o mercado profissional dos lobistas. De acordo com ela, o número de profissionais está crescendo pela necessidade das empresas, sindicatos e associações de se relacionarem com o



Estado, seja em nível federal, estadual ou municipal. Segunda a entidade, o número de profissionais filiados cresceu em 2016 em 300%.(ABRIG, 2017).

A necessidade de lobistas e o crescimento do número de profissionais decorre em parte da característica do Governo brasileiro, de editar muitas normas por dia, sendo muito difícil o controle apenas social e pela mídia. Só o nível federal edita em média 700 normas diariamente pelo Diário Oficial da União. Ainda existem as normas dos níveis estaduais e municipais, fora as do Poder Legislativo, que também movimenta diversos projetos de lei regularmente. (ABRIG, 2017).

De acordo com o Pensa Relgov (2018), 58,1% dos profissionais são homens e 41,9% mulheres. Tanto em cargos iniciantes e operacionais quanto nos gerenciais e estratégicos, os homens são maioria por em média 18% a mais que as mulheres. (PENSAR RELGOV, 2018).

Há um alto grau de escolaridade entre os lobistas. 31,4% dos profissionais possuem apenas o nível de graduação. A maioria possui especializações: 26,2% fizeram MBA; 20,3% pós-graduação; 15,1% mestrado; 3,7% doutorado; 3,0% extensão e 0,4% PHD. (PENSAR RELGOV, 2018).

A formação acadêmica é majoritariamente em cursos de relações humanas. 23,6% têm graduação em direito, 21,8% em ciência política; 20,3% em relações institucionais; 8,9% em comunicação; 7,4% administração; 4,8% em engenharia; 3,7% em economia; e 9,6% em outros cursos. Já nas especializações, as áreas mais procuradas são relações governamentais, direito e gestão de políticas públicas. (PENSAR RELGOV, 2018).

Existe um movimento de profissionalização da atividade, notadamente percebido pela realização de seminários e a criação de cursos por instituições de ensino na área, principalmente de pós-graduação e MBA. Em Brasília pelo menos cinco instituições oferecem capacitação. A FGV foi a pioneira, seguida por outras como a UCB, Mackenzie e etc.

### **3.3 O papel do lobby nas políticas públicas**

Sem perder de vista que os lobbies podem ocasionar problemas (crimes contra a Administração originados do lobby ilícito, desequilíbrio de poder e

concessão de privilégios a interesses determinados), este traz certas contribuições para a democracia brasileira. (OLIVEIRA, 2004).

Quando o lobby é lícito e respeita o ordenamento jurídico nacional e as regras das instâncias decisórias, ele contribui positivamente para os tomadores de decisão públicos, para os interesses que são representados, para a opinião pública e para o próprio sistema político. (OLIVEIRA, 2004).

A interação entre os agentes públicos e privados pode ser positiva, principalmente para os tomadores de decisão. Esses lidam com grande número de temáticas sobre as quais precisam refletir e definir, mas nem sempre possuem informações suficientes. Além disso, os temas da agenda decisória governamental têm se tornado cada vez mais complexos, assim como os próprios interesses que precisam ser considerados. (OLIVEIRA, 2004).

Assim, as organizações da sociedade civil e grupos de interesse viabilizam importantes informações aos tomadores de decisão públicos. No entanto o conhecimento apresentado ressalta e fortalece o ponto de vista daquela organização determinada. Ciente disso, cabe ao agente público defender igualdade política, valor democrático. No entanto, ao ter acesso a um maior número possível de informações, fornecida por organizações que defendem interesses opostos, o tomador de decisão pode obter uma visão mais integralizada, o que contribui para que ele decida melhor. (OLIVEIRA, 2004).

Na visão de Oliveira (2004), existem outros fatores que podem diminuir a possível imparcialidade das informações fornecidas pelos lobbies. Esses atores têm boa razão para apresentar informações equilibradas e corretas, pois estas estão ligadas à sua reputação, que é muito importante para sua capacidade de influência.

Além disso, o tomador de decisões também conta com outras fontes de informação, tanto externas e internas. As informações proporcionadas por fontes alternativas podem contrabalançar eventuais vieses das informações dos lobbies. Outro ponto é que é muito provável que existam lobistas que atuam em diferentes lados da mesma questão, gerando assim um controle mútuo da qualidade da informação prestada. (OLIVEIRA, 2004).

Além de potencialmente benéfico para os tomadores de decisão, os lobbies lícitos ajudam no refinamento da opinião pública sobre as questões que estão na agenda decisória. Ou seja, o lobby assiste a opinião pública a ter uma compreensão mais profunda e completa dos problemas públicos, dos quais podem se pronunciar por meio de audiências e consultas, eleições, plebiscitos, referendos e outros instrumentos de participação. (OLIVEIRA, 2004).

Por fim, o lobby lícito pode gerar benefícios para o sistema político como um todo. São exemplo o lobby em defesa de pautas mais gerais, como a do desenvolvimento sustentável e o combate à corrupção na política, que podem contribuir para o interesse popular. (OLIVEIRA, 2004).

Ainda de acordo com Oliveira (2004), o maior benefício que a regulamentação da atividade pode trazer é a aproximação entre sociedade civil e o Estado, pela participação no processo decisório. Isso ocorre porque o lobby permite a construção de um canal de comunicação entre os agentes públicos e privados. Essa via possibilita que as demandas relevantes sejam notadas e ponderadas durante os processos decisórios. Dessa forma é fomentado a educação política e é gerada uma maior integração do cidadão, além de ajudar na legitimização do sistema político. A base do processo está em levar em consideração os diferentes pontos de vista encontrados.

As relações governamentais somente se legitimam quando o seu propósito e objetivo é criar valor compartilhado para a sociedade e para as organizações, tornando-as mais competitivas e para os agentes políticos, que tornaram esse relacionamento possível, concedendo-lhes o reconhecimento público. (SELIGMAN; MELLO, 2018).

Oliveira (2004) reforça que a regulamentação do lobby tende a tornar essa atividade mais eficaz se for integrada a um conjunto mais amplo de medidas: a aplicação dos mecanismos de controle internos e externos e seu aperfeiçoamento; a fiscalização ativa da mídia e da sociedade; o aumento da participação pública nos processos de decisão; e a auto-regulamentação da atividade pelos próprios lobistas, com a criação de código cujo cumprimento seja exigido próprios profissionais.

Para que a regulamentação possa ter os efeitos desejados, outros cuidados devem ser tomados. Ela deve evitar burocracia desnecessária e também tornar o processo de registro e de prestação de contas dinâmico e acessível (preferivelmente online) e garantir orçamento adequado para fiscalização dos lobistas. (OLIVEIRA, 2004).

## **4. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL**

Uma possível regulamentação do lobby no Governo Bolsonaro é um cenário ainda incerto. O atual contexto político brasileiro é de um rompimento com a ordem até então vigente, através das eleições de 2018, que elegeu o antagonista do sistema político anterior.

Assistimos, e estudamos, o início de uma nova legislatura, marcada inclusive por grande renovação no Senado e alguma renovação na Câmara, além de um novo Governo. Nesse sentido, o histórico e o debate sobre o tema podem não ser totalmente recuperado nesse novo contexto.

Um tema pertinente é o de combate à corrupção. Um dos pontos centrais da campanha de Bolsonaro, se baseia no que é considerado pelos brasileiros como o um grande problema no país, a corrupção. Ela está à frente, na percepção dos cidadãos de determinadas regiões do Brasil, da violência, saúde, e desemprego. (BRAMATTI, 2019).

Os escândalos políticos marcaram o país, e regular o relacionamento entre público e o privado pode facilmente ser enviesado pela mídia ou parlamentares, principalmente nesse contexto “policialesco”, e é um temor entre os lobistas. Ao mesmo tempo, uma regulamentação poderia trazer segurança para sua atividade, que já atua dentro de limites legais. (LUCAS, 2019).

Para melhor analisar as atuais propostas de regulamentação do lobby no Brasil, este capítulo irá discutir os modelos de normatização de origem do Poder Legislativo, bem como do Executivo, para então apresentar os principais argumentos sobre a regulamentação da atuação de grupos de pressão, e a visão dos atores envolvidos.

### **4.1 Propostas via Legislativo**

Desde 1989, o Poder Legislativo abrigou várias tentativas de regulamentação, o que pode indicar uma falta de vontade política para sua efetivação ou um amadurecimento do debate sobre a matéria. De qualquer forma, percebe-se que 30 anos de discussão entre os agentes não permite classificar a ideia de alguma regulamentação como algo novo na agenda pública. (SANTOS, 2015; 2007).

O mais antigo dos projetos de regulamentação na Câmara é o PL 6.132 de 1990, de autoria do ex-senador de Pernambuco, Marco Maciel. A proposta foi aprovada no Senado em 1889, mas julgada inconstitucional na Câmara, pelo argumento de que a matéria deveria ser normatizada por uma resolução do Congresso Nacional, por tratar de assunto da organização interna do Legislativo.

Depois disso, outras propostas se seguiram, dentre projetos de resolução de lei, e até propostas de emenda à constituição. Percebe-se que existiram propostas de regulamentação de correntes do espectro partidário, apesar disso, nenhuma delas foi exitosa. (SANTOS, 2015).

Entre 1984 e 2014, tramitaram vários projetos que acabaram sendo arquivados, desarquivados ou apensados a outras proposições legislativas. Em 2014, já eram 15 propostas nas duas Casas que versaram sobre o assunto. (SANTOS; CUNHA, 2015).

A seguir quadro com a situação atual, no início da 56ª Legislatura, das propostas de regulamentação do Poder Legislativo:

#### **Quadro 2 - Propostas de regulamentação do lobby no Congresso Nacional em tramitação**

<b>Projeto</b>	<b>Autoria</b>	<b>Ementa</b>	<b>Situação</b>
PL 1.202/2007 Câmara	Deputado Carlos Zarattini (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.	Aguardando deliberação em Plenário do substitutivo da Ex dep. Cristiane Brasil (PTB/RJ).
PL 1.961/2015 Câmara	Ex-deputado 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 1.202/2007.
PL 6.132/1990 Câmara Origem PLS	Ex-senador Marco Maciel (PFL/PE).	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas	Declarado inconstitucional pela CCJC

203/1989 Senado		junto às casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências.	(2/6/1993). Aguardando deliberação em Plenário, sendo pautado pela última vez em 2003.
-----------------	--	--	---

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração da autora.

A proposta do momento é o PL 1.202/2007, do deputado Carlos Zarattini (PT/SP), que está pronto para ser votado e esteve na pauta do Plenário da Câmara 14 vezes apenas entre fevereiro e maio de 2019. O texto que poderá ser deliberado, no entanto, é o substitutivo da relatora, ex-deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ).

Em termos técnicos, o projeto de lei de número 1.202/2007 tramita juntamente com outro projeto apensado (PL 1961/2015), mas não há prioridade entre eles em tese. Ele é considerado o "principal" por ser o mais antigo no processo.

Quando se fala em aprovação da regulamentação da atividade de relações governamentais no Brasil via legislativo, é deste projeto de lei que se faz referência, mais precisamente do relatório aprovado nas comissões e que agora espera votação pelos demais deputados.

Cabe pontuar que a votação do substitutivo em Plenário é apenas uma parte do processo para a edição da lei que regulamenta a atuação dos grupos de pressão. Mesmo com a aprovação, ainda é necessária a deliberação no Senado. Se houver modificação, ele retorna à Câmara para uma última deliberação. Só depois segue para sanção presidencial, podendo ainda ser vetado parcial ou totalmente pelo presidente. Se houver vetos, estes também são novamente examinados no Legislativo.

Existem diferenças significativas entre os textos de Zarattini e da relatora, que demonstram a opção feita no decorrer dos anos, pelos parlamentares sobre o tema, influenciados inclusive pelos próprios lobistas, maiores interessados na matéria. (SANTOS, 2015).

Inspirado no modelo americano, o projeto inicial classifica o lobby como a pressão exercida sobre o agente público e seus parentes até segundo grau. O texto mais recente, com maior semelhança ao modelo europeu, substituiu o termo lobby pelo termo relações governamentais e não cita parentes.

O projeto de Carlos Zarattini prevê um relatório anual detalhado, abrangendo as atividades e os gastos, a serem fiscalizados pelo TCU. Também é determinado um limite de profissionais autorizados por organização. Ambos os itens foram suprimidos do substitutivo.

No texto inicial, a prática do lobby inclui o relacionamento com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no entanto, no parecer da deputada retira-se as relações governamentais realizadas junto ao Judiciário. Quanto à quarentena, Zarattini cita os ocupantes de cargos públicos e Cristiane, especifica o caso do presidente da República, que não poderá atuar como lobista por quatro anos após o término do mandato.

Um dos pontos principais, o cadastro dos profissionais, é previsto no projeto original através de um cadastro nacional obrigatório. Quem não é listado, não pode trabalhar com lobista. Já no substitutivo, ele é facultativo, apenas não beneficiando quem não se cadastra e então não possui um crachá que permite o trânsito no Congresso e na Administração Pública.

No texto da deputada, mediante cadastro, os lobistas podem apresentar sugestões de emendas, substitutivos e requerimentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório, sem vincular sua utilização pelo poder público. A disponibilização da audiência entre esses atores, deve ser feita pela autoridade pública.

#### **4.2 Propostas via Executivo**

No Governo Michel Temer, em maio de 2017, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) encaminhou para a apreciação do Presidente uma minuta de decreto que tinha como objetivo regulamentar a representação social não institucional, expressão sugerida para identificar os lobistas.



A proposta indica o registro dos pedidos de audiências com a identificação do requerente, o assunto a ser abordado e a identificação de acompanhantes. A minuta também veda o recebimento, direta ou indiretamente, de qualquer tipo de presente ou benefício por agentes públicos.

Esse trabalho foi realizado pelo GT instituído pela Portaria da CGU nº 1.081/2016, assinada pelo ministro Torquato Jardim, mas a minuta não foi aprovada e não houve nenhuma edição de decreto nesse sentido nesse período. (JOSÉ, 2019).

Nova proposta de regulamentação foi enviada pela CGU e está sob análise na Casa Civil, de forma que a qualquer momento pode ser editado decreto regulando a atividade no poder Executivo, mais precisamente no nível nacional. O conteúdo não foi divulgado, mas o Ministro Wagner Rosado assinou acordo de cooperação bilateral com o Chile contra a corrupção, que teve como parte da colaboração bilateral, visita do ministro aos sistemas do governo chileno de gerenciamento das agendas de autoridades. (JOSÉ, 2019; GALVÃO, 2019).

O Ministro falou em entrevista sobre a existência de dois modelos de regulamentação de lobby no mundo. Um modelo é baseado em um cadastro, já utilizado em vários países, que na sua visão, sem ser bem-sucedido por facilitar a corrupção. O último modelo é o sistema de agendas, com divulgação dos encontros das autoridades. (GALVÃO, 2018).

Segundo Rosário, já existe uma aprovação por parte de três outros ministros. "Não tem nada de uma norma muito complicada. A gente tem que fazer uma norma que permita o controle sobre as agendas das autoridades governamentais". Afirmou, o Ministro da CGU. (GALVÃO, 2018, p.1).

Outro acontecimento notado pelos jornalistas e associações do setor, foi que em com o atual presidente, Jair Bolsonaro, o ministro Sérgio Moro levou o livro *Novas Medidas Contra a Corrupção*, onde consta proposta de regulamentação do lobby da Transparência Internacional (TI) e da FGV. (MOHALLEM et al., 2018).

A TI lançou em 2018 um pacote de medidas para melhorar a integridade pública e combater a corrupção no país. Composto por 70 medidas, é fruto de

um grande processo de debate e consulta pública, e apresenta uma proposta de regulamentação do lobby. (MOHALLEM et al., 2018).

O modelo por eles proposto tem como principais pontos uma definição abrangente do lobby, o registro das interações entre agentes de relações governamentais e autoridades e o credenciamento dos lobistas, ambos de caráter público, a quarentena de 24 meses para o exercício da atividade, a obrigação de apresentação de relatório anual, e as punições para o caso de descumprimento das normas, além da garantia de equidade de acesso dos que defendam posições conflitantes aos decisores. (MOHALLEM et al., 2018).

Outro ministro a se pronunciar sobre o tema, dessa vez do Judiciário, foi o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Dias Toffoli, que disse ser contra o desequilíbrio de influência, à restrição de acesso e à burocracia: "Sou daqueles que são contrários à regulamentação do lobby, pois ela só vai criar mais burocracia e excluir aqueles mais pobres do acesso ao Estado e aos serviços prestados pelo Estado". (AGÊNCIA BRASIL, 2018, p.1).

### **4.3 Resultado da Pesquisa**

Primeiramente é fundamental enfatizar que não existe uma só proposta de regulamentação do lobby, e que há quem seja contrário a qualquer modelo de normatização da atividade. Assim sendo, é preciso ter cuidado ao atribuir que certo grupo ou stakeholder é favorável ou contrário a uma regulamentação, pois não existe apenas uma forma de disciplinar a prática da influência sobre agentes públicos.

A regulamentação do lobby e sua agenda sofre resistência por aqueles que já são influentes, e existem grupos de interesse e organizações que apesar de se declararam favoráveis a uma regulamentação, temem os efeitos da normatização e são opositores dos principais pontos onde se criam meios de controle sobre a atividade.

Sobre as propostas de normatização que se encontram no Legislativo, o substitutivo do PL 1.202/2007 é defendido pelos próprios lobistas, que querem uma regulamentação mais flexível e com menos custos para atividade. Apesar do texto prever sanções com a possibilidade de suspensão do registro. (JOÃO, 2019).

No substitutivo, os custos que envolvem a transparência da atividade foram redirecionados ao Poder Público. No texto as reuniões de lobistas com autoridades (audiências) devem constar obrigatoriamente em agenda oficial. E que o agente público que receber quaisquer vantagens para atender à reivindicação será processado por crime de improbidade, que incluem, entre outras sanções, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.

O substitutivo, no entanto, não atende alguns requisitos da OCDE. Ele não prevê um sistema de credenciamento ou registro obrigatório dos lobistas. Sendo facultativo, impede que funcione os mecanismos de controle sobre atuação dos lobistas, essenciais para que qualquer tipo de punição seja aplicado caso os limites não sejam respeitados.

Defensores do credenciamento obrigatório, em uma regulamentação mais rígida, argumentam que o credenciamento é parte central. Ele é o pressuposto para o exercício lícito da atividade de lobby. A partir da credencial poderá ser avaliado, pelos mecanismos de controle, a regularidade da conduta do profissional. Através da transparência é possibilitado a responsabilização em caso de desvios.

No sentido oposto, apenas um cadastramento facultativo não restringe a atuação daqueles com menos recursos, e evitam uma cartorização do setor. Argumenta-se que aqueles que vão trabalhar a margem não se cadastrariam mesmo sendo obrigatório.

O substitutivo do projeto de lei também não atende ao requisito da prestação de conta periódica. A prestação de contas das atividades do lobista aos órgãos de controle públicos, através de relatórios periódicos e transparentes (online), é excluída por completo.

O parecer da deputada, no entanto, assegura aos lobistas (profissionais de relações governamentais) suas prerrogativas de atuação, mediante a garantia do direito de apresentar análises de impacto de proposição legislativa ou regulatória; estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório; sugestões de emendas, substitutivos,

requerimentos e demais documentos do processo legislativo ou regulatório; e sugestão de requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

Ainda que as propostas não tenham caráter vinculativo, tendo o lobista apenas o direito de apresentá-la, fica clara a mudança de escopo da norma. O controle e transparência do lobby fica vinculado a um empoderamento dos profissionais na busca por influência. Esse tipo de atuação já existe e fica restrito àqueles que possuem mais recursos. São as empresas e associações com lobistas em Brasília munidos de conteúdo técnico da área e com conhecimento legislativo.

O substitutivo mais fortalece requisitos mínimos de atuação do profissional, do que a transparência da atividade. Para os que defendem o texto, o substitutivo inova em relação à redação original ao instituir canais formais de participação social, pois com o cadastro dos profissionais, com documentos de seus pleitos e sugestões legislativas, seria mais transparente para a sociedade quem está participando das decisões públicas e quais interesses eles defendem.

A norma do projeto, porém, não garante uma igualdade de acesso, ou seja, não estabelece qualquer item que obrigue o agente público a ouvir lados contrários, ideias em um contexto pluralista e democrático. O substitutivo também não inclui a atuação dos lobistas governamentais, aqueles que representam os interesses de órgãos e entidades do poder público e que, por natureza, já possuem prerrogativas privilegiadas de acesso aos decisores públicos.

Para os lobistas engajados em influenciar na regulamentação do lobby, o substitutivo muda o “espírito da lei”: é o inverso do projeto de lei original. Deixa-se de produzir incentivos pelo medo da punição, e passa-se a agir pelo espírito da premiação. Sendo o texto de Zarattini mais rigoroso do que a regulamentação do lobby americana, tem-se o contrário: a ideia de criar incentivos positivos, formalizar a atividade de regulamentação sem custos de entrada e saídas para o agente privado. (JOÃO, 2019; SANTOS, 2007).

Críticas a esse modelo acusam, apesar de pontos positivos, a burocracia gerada e seu efeito sobre as pessoas com menos recursos. A obrigatoriedade de um curso de capacitação específico, que são de valor elevado para a maioria

dos cidadãos, por parte do lobista limitaria aqueles sem condições financeiras de realizá-lo, apesar dos benefícios da qualificação dos profissionais.

Para os críticos mais ferrenhos, o substitutivo ao PL 1202/2007, é uma não-proposta de regulamentação do lobby. No lado contrário, os que buscam uma maior flexibilidade, exigir o cadastro aumenta a burocracia e dificulta o acesso dos menos favorecidos. Argumenta-se que exigir carteirinha de lobista suprime o direito do cidadão perante o Congresso. Dentre eles, a ABRIG, defende o cadastro dos profissionais, não de forma obrigatória, mas como um “selo de qualidade”. (ABRIG, 2017).

A percepção dos lobistas, após tanto tempo debatendo o assunto, ainda é de que o substitutivo é o texto mais avançado em termos de debate, e que apesar de uma melhora, não existe dentre os próprios lobistas a necessidade, como classe, de uma regulamentação. (JOÃO, 2019; LUCAS, 2019).

Na realidade, houve debate apenas com alguns profissionais que se destacam pelo perfil de formador de opinião dentro do setor, como os presidentes das associações e *think tanks*, por exemplo. Demais lobistas não sabem o conteúdo do projeto de lei, ou de seu parecer ou das propostas via Executivo. (LUCAS, 2019; MARIA, 2019; ROSA, 2019).

Mas isso não quer dizer que as ferramentas de participação formais não foram utilizadas. O projeto foi discutido em diferentes comissões, inclusive com a realização de audiência pública e o Ministro Wagner Rosário recebeu o IRELGOV e a ABRIG. Até o momento, no entanto, consulta pública a eventual texto para o decreto não foi realizada, porém se tem o que foi feito anteriormente. (JOÃO, 2019).

“Nós não estamos sabendo fazer lobby”, é a conclusão de alguns lobistas quando a discussão é a regulamentação da atividade. Se entre os próprios profissionais não há um amadurecimento em detalhes, e se não tem um debate entre os profissionais, tão pouco ele existe em nível de sociedade. (LUCAS, 2019, p. 3; MARIA, 2019; ROSA, 2019).

Os lobistas temem a leitura que será feita da mídia na aprovação de qualquer regulamentação, principalmente, pelo novo contexto em que o cidadão

comum monta sua narrativa e viraliza nas redes sociais. A sociedade, ainda mistura estereótipos e preconceitos. (MARIA, 2019).

Como esse Governo Bolsonaro vai vender um decreto de regulamentação do lobby é uma preocupação. O texto pode mudar dependendo da abordagem e provocações da mídia, como já ocorreu em outros casos em que o governo voltou atrás no que propunha. A oposição tende a aproveitar o estigma em torno do tema para pressionar a base governista. (LUCAS, 2019).

O país está passando por uma fase de fortalecimento das organizações de fiscalização e controle, reforçadas ainda pelas urnas nas eleições de 2018. Uma regulamentação mais leve pode ser rapidamente alterada no sentido oposto.

Aos que pensam o contrário, a possível regulamentação via Executivo quanto à conveniência e oportunidade é de que seja oportuno, pois os escândalos diariamente divulgados só reforçam a necessidade de moralização dos processos de tomada de decisão pelo Poder Público, principalmente no que se refere a igualdade de acesso e de transparência. (JOÃO, 2019).

Outro receio é de que o decreto “mate” o projeto de lei do Legislativo, que ainda precisa passar pelo Senado. É juridicamente mais estável quando as duas Casas aprovam. Nesse sentido, também é questionado se o decreto seria um instrumento adequado para a regulamentação, pela ingerência da intervenção na iniciativa privada. Nesse sentido, se o texto vier regulando via Administração, que é o que se espera, esse ponto é resolvido. (LUCAS, 2019).

Nas entrevistas e mesa-redonda, ficou claro que os lobistas não querem a regulamentação, mas sim minimizar o seu tamanho caso ela venha a ocorrer. A lógica é de estar à mesa para não virar o cardápio, uma analogia feita por eles. “Já somos regulamentados demais na vida civil”, é o principal argumento defendido. (JOÃO, 2019; LUCAS, 2019).

Os lobistas contrários à regulamentação afirmam que apesar de ainda não existir no Brasil lei que regulamente a prática do lobby, as fronteiras da atuação estão muito bem delimitadas e que muitos dos pontos da regulamentação americana (quarentena, limite para presentes, gastos com campanhas eleitorais etc.) já estão previstas na legislação brasileira.

Contrários à regulamentação sugerem também que qualquer processo de negociação necessita de algum tipo de confidencialidade. O argumento é que

para formular boas políticas, algum grau de confidencialidade é necessário, porque a transparência exagerada pode prejudicar a solução de impasses em negociações necessárias. (SANTOS, 2014).

Existe uma dificuldade de propor via Parlamento a obrigação do registro das reuniões, porque no fundo é o parlamentar aumentando suas próprias obrigações, a serem absorvidas pelo seu Gabinete. Também por isso a regulamentação da atividade de grupos de interesse não esteve na agenda governamental e decisória do país. (JOÃO, 2019).

Por que então não aprovaram algum projeto em que o custo da transparência seria do profissional de relações institucionais e governamentais? A resposta está na fiscalização. O ônus de verificar e penalizar ainda seria do poder público. Há uma mudança de perspectiva quando o Executivo, via CGU tem uma postura de assumir esse custo. (JOÃO, 2019).

As grandes associações conseguiram absorver os custos impostos em uma legislação mais rígida, mas não as pequenas. Esse ponto é colocado pelos lobistas também, defendendo uma regulamentação mais flexível. Muitos entrevistados convergiram em um sentido: se a atividade for regulamentada, as normativas também recairão sobre a Administração. (JOÃO, 2019).

Uma regulamentação dita menos burocrática, seria por um lado, mais democrática, mas, também, muito mais vulnerável a desvios, corrompendo o propósito do lobby como instrumento legítimo de defesa e representação de interesses. Comparando com o cenário internacional, os lobistas e o próprio Executivo mostram-se favoráveis ao modelo chileno, que tem como base a transparência das reuniões e audiências entre agentes públicos e privados.

## CONCLUSÃO

Essa pesquisa buscou analisar as propostas de regulamentação da atividade de relações institucionais e governamentais, o lobby no Brasil. Este estudo focou nos principais desenhos de regulamentação propostos, com o objetivo de analisar a argumentação dos grupos que se manifestaram contra ou a favor da regulamentação. Identificou-se que o principal problema são os custos que envolvem a transparência da atividade, bem como os efeitos do cadastramento obrigatório ou facultativo.

Procurou-se partir da referência internacional de regulamentação do lobby para estabelecer os primeiros modelos aplicáveis no caso brasileiro. O sistema americano é caracterizado por ser mais antigo e mais rígido. Já o chileno é o país mais próximo ao Brasil que já regulamentou a atividade. Após essa base, aprofundou-se nas particularidades de quem é o lobby no país, para então concentrar-se nos possíveis desenhos de regulamentação que são discutidos.

O objetivo de investigar os principais desenhos de regulamentação do lobby no Brasil, analisar a argumentação dos grupos que se manifestaram contra ou a favor da regulamentação e identificar os grupos de pressão no Congresso Nacional bem como seu papel no processo de políticas públicas foi alcançado dentro dos limites do estudo.

Essa pesquisa teve como limitação o recorte temporal, que enquadra o breve início de uma nova Legislatura e Governo. Não se sabe muito ou se tem pesquisas sobre o perfil destes, sendo mais difícil fazer leitura de cenários e conjecturas.

A regulamentação do lobby no país não será condição suficiente para acabar com os acordos ilegais e imorais entre determinados grupos de pressão, ou indivíduos, e agentes públicos. Todavia, isso não deve ser usado como simples justificativa para dispensar a regulamentação, mas sim para tentar aprimorá-la. Afinal, é necessário moralizar os processos de tomada de decisão pública, principalmente na questão da igualdade de acesso e da transparência.

O lobby ocorrerá sempre, independentemente de regulamentação. Os diferentes grupos de interesse, por definição, sempre tentarão influenciar o processo decisório, mesmo que não existam meios institucionais claros e



definidos para o exercício da representação. Mas como qualquer outro direito, o direito de influenciar as decisões da agenda pública não é absoluto.

A regulação dará transparência à atividade e visibilidade das relações entre as autoridades públicas e os agentes privados, permitindo a compreensão dos motivos de determinado ato administrativo. Permite regras mais claras para a atividade que ocorre há muito tempo no Brasil. Como defende a OCDE, cada país deve construir e adotar a sua própria regulamentação para o lobby, baseada em sua cultura e em seu amadurecimento social e político. Soluções prontas não são recomendáveis.

A experiência internacional tem importantes lições a apresentar para países como o Brasil, que vêm buscando adotar a melhor solução possível, mas que deve ser compatível com a sua Constituição, e levar em conta a sua cultura político-administrativa e o grau de organização dos grupos de interesse.

A regulação do lobby deve ser ajustada às possibilidades de sua implementação. É necessário o *compliance* pelos envolvidos, compatibilidade com as garantias constitucionais de associação e de petição, e não pode virar uma barreira à atuação legítima da representação de interesses, própria das democracias. Poucas entidades têm estruturas administrativas para atender a todos os requisitos, de forma que simplificar preservando a essência das obrigações de transparência parece ser o melhor caminho.

É fundamental lembrar os variados perfis de lobistas, todos aqueles que buscam influenciar a tomada de decisão pública. São pessoas de diferentes faixas econômicas e contextos: sindicalistas e empresários, militantes etc. E existe uma assimetria de recursos na representação desses interesses.

Nesse sentido, são bem-vindas iniciativas que permitam que sejam ouvidos todos aqueles cujos interesses sejam afetados, evitando que o Poder Público decida de forma demasiadamente unilateral, a partir das informações obtidas apenas por um dos setores envolvidos.

Os problemas a serem mitigados já são de conhecimento daqueles que se propõem a estudar a matéria visando o interesse público. Para além desses, o país precisa construir marcos regulatórios de qualidade, que ocorrem via processo legislativo, e mitigar cada vez mais a visão estigmatizada pelos cidadãos da própria política, e não só do lobby.

Outro ponto importante é que a regulamentação em si não combate a corrupção. Sem dúvida, as regras acerca do tema fazem parte do conjunto de medidas de combate à corrupção. Isso porque a transparência na relação com as autoridades públicas tende à diminuição da corrupção. Mas assim como a própria transparência, precisam estar atreladas a exigência de que as políticas e normas emanadas sejam feitas em um processo aberto de decisão democrática e estejam vinculadas à autoridade de cidadania.

Foi uma perda da oportunidade a troca de Legislatura que ocorreu no final do ano de 2018 e início de 2019. O ônus de aprovar a matéria, principalmente pela grande renovação que ocorreu, não iria prejudicar mais aqueles que não foram reeleitos. Não se sabe que outra janela de oportunidade será aberta no Poder Legislativo, mas projeta-se que o Governo Bolsonaro irá normatizar algum tipo de matéria na área.

Sobre as perspectivas futuras, qualquer regulamentação que seja feita irá se tornar um modelo a ser seguido pelos estados e outros Poderes. As atividades de interesse atuam em várias cidades, não só no Congresso Nacional. O debate já não é se deve-se ou não regulamentar a atividade, mas sim qual regulamentação será bem-vinda pesando-se todos os fatores que foram colocados à luz do legislador.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Regulamentação do lobby prejudicaria os mais pobres, diz Toffoli. Disponível em < [agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-11/regulamentacao-do-lobby-prejudicaria-os-mais-pobres-diz-toffoli](http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-11/regulamentacao-do-lobby-prejudicaria-os-mais-pobres-diz-toffoli)>. Acesso em 20/06/19.

ANA, Lúcia. Entrevista concedida à Beatriz Freire. Brasília, 09/04/19.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (ABRIG). *Relações Governamentais*. Disponível em < <http://abrig.org.br/relacoes-governamentais/>>. Acesso em 01/11/18.

\_\_\_\_\_. *Carta de apoio da Abrig ao ministro Sérgio Moro repercute na imprensa*. Disponível em < <http://abrig.org.br/not%C3%ADcias/3636/>>. Acesso em 20/11/18.

\_\_\_\_\_. *Abrig defende regulamentação do lobby para aperfeiçoar democracia*. Diálogo Entre o Público e o Privado, 2017. Disponível em < <https://abrig.org.br/abrig-defende-regulamentacao-do-lobby-para-aperfeicoar-democracia> > . Acesso em 20/11/18.

BRAMATTI, Daniel. *Bolsonaro é impulsionado por onda anticorrupção*. O Estado de S. Paulo, 2018. Disponível em < <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,bolsonaro-e-impulsionado-por-onda-anticorrupcao,70002485136>> Acesso em 11/07/19.

CALGARO, Fernanda. *Câmara tem ao menos 443 lobistas credenciados; projeto prevê regulamentar atividade*. GLOBO - G1, 2018. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-tem-ao-menos-443-lobistas->

credenciados-projeto-preve-regulamentar-atividade.ghtml > Acesso em 15/02/19.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis, Vozes, 2006.

CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÃO (CBO). *CBO 142345 - Profissional de relações governamentais*. Disponível em <  
<http://cbo.tellesecosta.com.br/cbo/142345/profissional-de-relacoes-governamentais>>. Acesso em 01/11/18.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. *Info Lobby*. Disponível em <  
[www.infolobby.cl/Portada#!busqueda-simple](http://www.infolobby.cl/Portada#!busqueda-simple) > Acesso em 01/05/19.

ESCOLA VIRTUAL DE CIDADANIA. Câmara dos Deputados. *Cartilha Lobby*. Disponível em <  
[escolavirtualdecidadania.camara.leg.br/cartilhas/cartilha\\_lobby/](http://escolavirtualdecidadania.camara.leg.br/cartilhas/cartilha_lobby/) > Acesso em 15/02/19.

FLIRCK, Uwe. *Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes*. Porto Alegre: Penso, 2013.

GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais & Lobby - Aprendendo a Fazer*, 2012.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos de Relações Governamentais* - 1ª Edição – Brasília, DF: Clube de Autores, 2016.

\_\_\_\_\_. *Lobby à chilena*. Congresso em Foco, 2019. Disponível em <  
<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnas/lobby-a-chilena/> >. Acesso em 01/06/19.

\_\_\_\_\_. *A regulamentação do lobby no governo Bolsonaro*. Congresso em Foco, 2018. Disponível em <  
<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnas/a-regulamentacao-do-lobby-no-governo-bolsonaro/>> Acesso em 01/06/19.

GREENWOOD, Justin. *The Regulation of Lobbying Activity*, in The SAGE Handbook of International Corporate and Public Affairs. University of Chester, UK 2017.

HOLMAN, Craig. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*. Interest Groups & Advocacy Vol. 1, 2012, p. 75–104.

INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (IRELGOV).

*Posicionamento sobre a regulamentação do lobby*. Disponível em <<http://irelgov.com.br/sobre-o-irelgov/>>. Acesso em 01/11/18.

JOÃO, Marcos. Entrevista concedida à Beatriz Freire. Brasília, 09/04/19.

JOSÉ, Silva. Entrevista concedida à Beatriz Freire. Brasília, 02/05/19.

LUCAS, Antônio. Entrevista concedida à Beatriz Freire. Brasília, 10/04/19.

MAHONEY, C. *Lobbying Success in the United States and the European Union*. Journal of Public Policy, Volume 27, Issue 01, May 2007, pp 35-56.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e Políticas Públicas*. FGV de Bolso. Série Sociedade & Cultura, 2018.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas no Brasil*. FGV, 2013.

MARIA, Bianca. Entrevista concedida à Beatriz Freire. Brasília, 09/04/19.

MINAYO, Marina Cecília. S. (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 32ª Edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2012.

MOHALLEM, Michael Freitas et al. *Novas Medidas Contra a Corrupção*. Transparência Internacional; FGV, 2018. Disponível em <  
[https://static.poder360.com.br/2019/05/Novas\\_Medidas\\_pacote\\_completo.pdf](https://static.poder360.com.br/2019/05/Novas_Medidas_pacote_completo.pdf) >  
Acesso em 20/05/19.

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 da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, p. 1-263. 2004.

PENSAR RELGOV. *O Perfil do Profissional de Relações Governamentais*. 2018. Disponível em <  
[https://drive.google.com/file/d/1zeeDYN\\_y82GipvGGik6IRxXirhrJhbQB/view](https://drive.google.com/file/d/1zeeDYN_y82GipvGGik6IRxXirhrJhbQB/view) >  
Acesso em 12/04/19.

ROSA, Silva. Entrevista concedida à Beatriz Freire. Brasília, 10/04/19.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. *Propostas De Regulamentação Do Lobby No Brasil: Uma Análise Comparada*. Ipea 2094. Brasília, maio de 2015.

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, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de Interesses Na Arena Legislativa: Os Grupos De Pressão Na Câmara Dos Deputados (1983-2012)*. Ipea, 1975. Rio de Janeiro, junho de 2014.

SANTOS, Manoel Leonardo; GALVÃO, Eduardo Ribeiro; BAIRD, Marcello. *Sem acesso, sem diálogo, sem transparência. O registro e o acesso aos agentes de Relações Governamentais para o exercício da Democracia*. JOTA, 2017. Disponível em < <https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/sem-acesso-sem-dialogo-sem-transparencia-19092017> > Acesso em 13/02/19.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). *Lobby Desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo / 1ªed.* – Rio de Janeiro: Record, 2018.

SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna C. *O Lobby nos EUA: A Transparência De Um Sistema Imperfeito*. In SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). *Lobby Desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo / 1ªed.* – Rio de Janeiro: Record, 2018.

THOMAS, Clive (Org). *Research guide to U.S. and international interest groups* – Westport: Praeger Publishers, 2004.