

# A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY A PARTIR DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Lidiane Souza dos Santos<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo pretende utilizar a abordagem da Teoria da Escolha Pública (TEP) para explicar, em linhas gerais, a formação e o funcionamento dos grupos de pressão nas democracias pluralistas e o motivo pelo qual o *lobbying* é objeto de regulamentação. A partir de breve revisão da TEP, dos princípios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do relato de experiências na normatização do *lobby*, conclui-se pela regulamentação direta das atividades lobistas no Brasil, mas com mecanismos que não dificultem o acesso de grupos com menos recursos à arena política. O trabalho recorre metodologicamente à pesquisa bibliográfica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Grupos de interesses; Grupos de pressão; Regulamentação do *lobby*; Escolha Racional; Escolha Pública.

## ABSTRACT

This article intends to use the approach of the Public Choice Theory (PC) as a referential to explain, in general terms, the development and the functioning of pressure groups in pluralistic democracies and the reason of why lobbying has been regulated. Based on a brief analysis of PC, of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) principles' and on the report of lobbying regulations experiences', it concludes that lobbying regulation must be regulated in Brazil but with mechanisms which do not hinder the access of groups with fewer resources. In terms of methodology, this work resorts to bibliographical research.

**KEYWORDS:** Interests groups; Pressure groups; Lobbying regulation; Rational choice; Public choice.

## INTRODUÇÃO

A regulamentação do *lobby* tem sido objeto de grande discussão no Brasil nos últimos anos, em virtude da associação de grupos de pressão, políticos e funcionários públicos a atividades criminosas. Entretanto, a

---

<sup>1</sup> Bacharela em Ciência Política e em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).  
Graduanda em Direito pela UnB.

prática é legítima e natural em regimes democráticos, posto que é o meio pelo qual os grupos de pressão postulam seus interesses no processo de tomada de decisões coletivas. O exercício desse direito em um ambiente democrático saudável, honesto e transparente maximiza a eficiência das políticas públicas (FAHRAT, 2007).

Assim, Santos (2007, p. 473) afirma que

o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização de mecanismos destinados a promover a participação, assegurar a isonomia no acesso aos canais decisórios, assim como permitir que a atuação dos *lobbies* se dê de forma transparente, sujeitos ao controle e monitoramento da própria sociedade.

O presente trabalho pretende contribuir, ainda que de forma sumária, para o estudo da formação dos grupos de pressão, seus mecanismos de funcionamento e a necessidade de regulamentação de suas atividades em democracias pluralistas. Como referencial teórico de análise, adota-se a Teoria da Escolha Pública (TEP) para explicar a racionalidade coletiva do processo decisório na esfera pública bem como o papel das instituições. A partir daí, o artigo perpassa a experiência estadunidense de regulamentação e faz referência às iniciativas legislativas brasileiras.

Do ponto de vista metodológico, o artigo recorre à pesquisa bibliográfica e à palestra de Salim Jorge Saud Neto na Conferência *Compliance e lobby* - a nova era de negócios no Brasil, promovida pela Seccional do Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ) em agosto de 2016.

## 1. CONCEITOS

O uso do termo *lobby*, com o sentido de defesa de interesses perante autoridades governamentais, surgiu nos Estados Unidos e no Reino Unido como referência ao vocábulo da língua inglesa que dá nome a antessalas e a entradas de prédios públicos e hotéis, nas quais os agentes dos grupos de pressão abordavam os membros do poder público para apresentar seus pleitos (FAHRAT, 2007).

Dessa forma, necessário se faz discorrer sobre os termos que serão empregados neste trabalho, com o fim de se evitar imprecisões conceituais. O uso do termo grupos de interesse foi cunhado por Truman (1971) para se referir a quaisquer grupos que articulam interesses. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) a expressão é adequada apenas para grupos que se encontram na etapa anterior aos grupos de pressão, ou seja, para enquadrar agremiações em que não há engajamento político suficiente para influenciar os tomadores de decisão. Nesse sentido, os italianos conceituam grupos de pressão como

aqueles grupos organizados que, embora tendo em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam diretamente do processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em gerir *in proprio* o poder político, e sim aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções. (1998, p. 565)

Ressalte-se que a expressão *in proprio* refere-se à negativa da intenção dos grupos de pressão de se tornarem partidos políticos. Continuando o raciocínio, os autores definem *lobbying* como

Processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores ou dos *decison-makers* os desejos dos seus grupos. *Lobbying* é, portanto, e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decison-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 563-564).

Fahrat, por sua vez, conceitua o *lobby* como “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes” (2007, p. 50).

O autor afirma, ainda, que o termo também é utilizado em dois sentidos, quais sejam, um restrito, mais preciso, que diz respeito à influência nas decisões governamentais por meio de agentes que têm por objetivo levar as autoridades a fazer ou deixar de fazer algo em prol dos interesses defendidos pelo cliente, e um sentido amplo, que indica todo o trabalho lícito feito para influenciar decisões governamentais (2007, p. 51).

Apesar das nuances conceituais, os conceitos correntes encontrados na literatura apontam para o *lobbying* como a maneira organizada pelos grupos de interesse para influenciar decisões. Vale salientar que, no Brasil, as expressões “relações institucionais” e “relações institucionais e governamentais” têm sido utilizadas como sinônimos do *lobby*.

## 2. TEORIA

A fim de se entender o comportamento dos atores envolvidos no *lobbying*, utilizar-se-á a abordagem da Teoria da Escolha Racional (TER). Tal teoria considera a “ação individual, a partir de motivações autônomas e racionais, considerando as instituições (ou regras) como os elementos informativos das opções disponíveis para as escolhas individuais”

(CAMPOS; BORSINI; AZEVEDO, 2016, p. 101). Assim, a Escolha Racional procura explicar o comportamento social ou coletivo a partir de ações individuais, tendo em vista que os indivíduos agem racionalmente, ou seja, de acordo com suas preferências.

Os seguintes aspectos para a tomada de decisões são enfatizados:

0. Incentivos e constrangimento institucionais;

a. Disparidade de informações e de preferências entre as pessoas;

b. Benefícios individuais *versus* benefícios coletivos.

O desdobramento dessa teoria na esfera pública será estudado a seguir, sob a ótica de alguns dos principais expoentes teóricos.

## 2.1. TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública (TEP), ou *Public Choice*, tem como grande marco teórico a obra “*Calculus of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy*” de James Buchanan e Gordon Tullock, publicada em 1962. Seu objeto de estudo é a complexa relação entre a racionalidade individual e coletiva no campo político, uma vez que, para os autores, o comportamento predominantemente egoísta do sujeito no mercado perdura na esfera pública, ao contrário da ideia vulgar de que, em se tratando de política, os representantes do povo deixariam seus interesses pessoais de lado e passariam a perseguir um interesse pretensamente público, assumindo uma postura altruísta.

A TEP considera os indivíduos como seres racionais, ou seja, agentes que estão sempre em busca de maximizar sua utilidade nas duas esferas. Pondera, porém, que os dois sistemas de tomada de decisões - esfera pública e esfera privada - são consideravelmente distintos. Assim,

as preferências individuais estabelecidas nos termos da teoria da escolha racional, aqui expostos, em um espaço definido por regras, formais e informais, que aqui orientam os procedimentos de decisão coletiva, resultam em escolhas coletivas. Nesse processo, os resultados coletivos derivados dessas escolhas podem não ser consistentes com as preferências individuais, diferentemente do que acontece com as escolhas individuais, onde essa inconsistência não é possível pelo postulado da transitividade das preferências incluído na definição de racionalidade individual. (CAMPOS;

BORSINI; AZEVEDO, 2016, p. 106)

Para explicar tal inconsistência, Souza (1996) afirma que Buchanan considera que todo indivíduo admite ser vantajoso organizar-se em atividade coletiva quando acredita que sua utilidade irá aumentar. Isso ocorreria de duas formas: 1) a ação coletiva eliminaria custos externos impostos pelas ações privadas de outros indivíduos; e 2) a ação coletiva

é vista como um meio para assegurar benefícios que não seriam obtidos pelo comportamento individual puro. Assim, os custos externos explicam a opção dos indivíduos por se organizarem coletivamente e a única forma de assegurar a diminuição de eventuais custos é por meio do emprego da regra de unanimidade.

Sobre tal regra, Bernabel (2009, p. 31) afirma que se trata

de uma decisão sobre custos e, portanto, de eficiência. Como a única maneira de se garantir que um custo imposto ao indivíduo não seja externo a ele é seu próprio consentimento, a TEP sugere que a primeira escolha, a escolha sobre as regras, deve ser tomada sob a regra da unanimidade. Embora esta regra tenha um custo alto de tomada de decisão, dada a dificuldade de se chegar a um consenso, os indivíduos a aceitariam se percebessem que seus ganhos seriam maiores que suas perdas.

Prossegue o autor:

Com a idéia de uma regra de unanimidade e de indivíduos maximizadores de utilidade em mente, podemos passar a entender a política como um processo de troca, ao invés de um processo de interação através do poder. Isso porque tal regra garante ganhos mútuos às partes, constituindo um jogo de soma positiva, ao passo que se tratarmos a política como um processo de interação através do poder, teremos um jogo de soma zero, pois o poder de um implica a ausência de poder de outro sobre uma questão. Isso não quer dizer que jogos de soma zero estejam excluídos dessa perspectiva, mas que agora podemos tratar dos processos políticos cooperativos. (BERNABEL, 2009, p. 32).

Ao se analisar a arena política sob essa perspectiva, percebe-se que quando os indivíduos têm preferências em escalas diferentes, soluções melhores serão obtidas a partir do *logrolling*, ou processo de barganha, onde indivíduos podem abrir mão de seu posicionamento sobre determinada pauta para assegurar votos em outros temas também de seu interesse. Dois fatores, então, merecem destaque na TEP: o problema da assimetria de informações e do papel das instituições para a Escolha Pública.

### 2.1.1. A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

O ponto crucial do processo de tomada de decisão é a informação: o conhecimento é fundamental para as boas escolhas do decisor (QUIRINO, 2018, p. 968). A TEP parte do princípio de que o indivíduo pesquisa melhor suas opções quando vai tomar uma decisão como consumidor, tendo em vista que as escolhas no mercado têm impacto direto e considerável em sua vida. No entanto, o fenômeno não ocorreria na esfera pública, já que o reflexo da escolha é distante de sua realidade.

No caso do processo eleitoral, por exemplo, o indivíduo tem a percepção de que seu voto individual tem pouco impacto nos representantes e nas políticas adotadas. A limitação de conhecimento em assuntos gerais, no entanto, é contrastada com o conhecimento que os indivíduos têm sobre interesses específicos.

Para Buchanan, é esta assimetria de informações que gestará o grupo de interesse, tendo em vista o comportamento esperado dos cidadãos de direcionarem suas preferências para pautas específicas afetas ao seu cotidiano e que impactem em maior grau suas vidas (CAMPOS; BORSINI; AZEVEDO, 2016). Conforme Quirino (2018, p. 968), para Tullock, este é o próprio conceito de pessoas bem informadas a respeito de um assunto em específico.

### 2.1.2. INSTITUIÇÕES

Para Campos, Borsini e Azevedo (2016), o papel das instituições é fundamental para a racionalização do processo político, tendo em vista a impossibilidade de escolhas estáveis a partir de um agregado de racionalidades individuais. Para os autores,

a escolha racional ganha em qualidade quanto mais institucionalizados forem os mecanismos disponíveis aos atores, em um cenário no qual as normatizações proporcionam maior previsibilidade na tomada de decisões, sejam elas individuais ou coletivas. A solução para os conflitos da ação coletiva poderia se ancorar, segundo essa interpretação, na institucionalização de processos virtuosos ou adequados de comportamento social (p. 107).

Nesse sentido, prosseguem, citando Elster:

A fim de reforçar a importância dessas afirmações convém observar que a associação entre regras e comportamento será tanto mais evidente quanto mais perceptível aos atores for a correspondência entre ação e resultados. Assim, torna-se inevitável aos jogadores a seguinte associação: regras que causam comportamento que geram resultados. Então, conhecendo as regras e os resultados a elas associados, é racional aos jogadores a adequação de suas estratégias de modo a maximizar os resultados, mesmo quando se desconsideram os ganhos percebidos no presente por vantagens esperadas no futuro (p. 107).

Assim, podemos dizer que as instituições, na perspectiva da TEP, são compreendidas a partir de duas interpretações: como regras ou estruturas de um jogo, no qual se definem os atores, as possibilidades de ação e as informações necessárias para a tomada de decisão, ou como estrutura que dá “os parâmetros de interação entre os agentes como elementos passíveis de modificação.” (RIBEIRO,

2012, p. 95-96). O modelo assume, então, que as instituições afetam o comportamento dos atores.

## 2.2. TEORIA DOS GRUPOS DE PRESSÃO POR GARY BECKER

Conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), a sistematização do que se convencionou chamar Teoria dos Grupos ocorreu com a publicação da obra *The process of Government*, de Arthur Bentley, na qual a sociedade é composta por grupos, e estes, por sua vez, são integrados por indivíduos que integram vários grupos, pois seus interesses são múltiplos. Belo (2003, p. 57) em crítica à abordagem eminentemente economicista da obra de Bentley, afirma que os trabalhos que se seguiram foram uma “reação não só ao individualismo atomístico dos liberais clássicos, como também a uma espécie de psicologismo simplista que se propunha a tratar os fatos políticos - em termos de ideias e ideais humanos - sem uma teoria adequada do comportamento político.”

Gary Becker, como um dos sucessores, formulou uma teoria dos grupos de pressão que incorporou o estudo do comportamento dos grupos de interesses e de pressão aos modelos econômicos para explicar a dinâmica política, utilizando a abordagem da TEP. Os dois trabalhos principais que tratam do tema foram publicados em 1983 e 1985, a saber “*A theory of competition among pressure groups for political influence*” e “*Public policies, pressure groups and dead weight costs*”.

A teoria formulada por Becker afirma que todos os grupos buscam utilizar sua influência política para maximizar o bem-estar de seus membros. A competição entre eles pela influência política determina o equilíbrio da estrutura de taxas, subsídios e outros favores políticos (Becker, 1983, p. 372).

A influência política, por sua vez, não é determinada simplesmente pelo processo político, mas pode ser mensurada também pelo tempo e pelo dinheiro gasto nas contribuições de campanha, publicidades e outros mecanismos que exercem pressão política. Já o equilíbrio político tem a propriedade de que todos os grupos buscam maximizar seu investimento pela aplicação ótima de pressão política, considerando a produtividade de seus gastos e o comportamento de outros grupos. Por conveniência analítica considera-se que cada grupo age como se seus custos não fossem afetados pelos custos de outros grupos. (Becker, 1983, p. 372).

Disso decorre a Equação do Orçamento Governamental, onde a alteração na influência política de determinado grupo que afete impostos e subsídios obrigatoriamente resultará na alteração de influência de outros grupos, e nos impostos e subsídios pagos/recebidos por eles. Porém, os grupos não ganham ou perdem completamente a competição

pela influência política porque mesmo os grupos altamente taxados podem aumentar sua influência e cortar impostos pelo aumento de custos com atividades políticas. Isso contrasta com o “ganha tudo, perde tudo” utilizado por outros modelos de comportamento político, onde a maioria claramente ganha e a minoria perde (Becker, 1983, p. 372-373).

O raciocínio de Becker, em suma, diz que impostos, subsídios e outros instrumentos são usados para aumentar a influência política e que os grupos de pressão competem entre si, em um contexto de regras que podem consistir em regulamentos e/ou em práticas sociais e políticas. O autor chega a algumas conclusões importantes para a regulamentação do lobby, conforme elucidado por Machado (2016, p. 14):

- A pressão se materializa, economicamente, na maximização de subsídios recebidos e na minimização de impostos pagos;
- Políticos são apenas veículos dos grupos de pressão e agirão buscando sua própria viabilização política, posicionando-se a favor do(s) grupo(s) que têm maiores condições de exercer pressão;
- A intensidade da pressão é diretamente proporcional aos recursos disponíveis e à homogeneidade de interesses dos membros dos grupos;
- A influência é um jogo de soma-zero: quando um grupo competindo por influência política aumenta seu espaço, o(s) outros (s) competidores perdem espaço político;
- O peso-morto produzido pela tributação oferece um incentivo natural aos grupos de pressão que têm de arcar com esses impostos;
- A dinâmica de influências e de pressões políticas é importante para a construção de mecanismos eficientes de tributação e de políticas de subsídios.

### **3. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY**

Após breve revisão da Teoria da Escolha Pública, verifica-se que, para essa Escola, a dinâmica de formação dos grupos de pressão na sociedade é inerente às democracias, tendo em vista a assimetria de informações que permeia o processo decisório no âmbito público. As conclusões de Becker, no entanto, nos levam a outro aspecto trabalhado pela TEP: o papel das instituições na condução dos limites ao *lobbying*, aqui entendidas em sentido amplo, dessa maneira, não somente como organizações formais, mas também sob a forma de outros fenômenos políticos, como normas e comportamentos.

Nesse contexto, sob a perspectiva neo-institucionalista<sup>2</sup>, as leis são instituições de extrema validade, disciplinando as formas de relacionamento no âmbito da sociedade e regulando o sistema de trocas nelas existentes e a própria ação social. Santos e Cunha (2015) afirmam que as discussões sobre a regulamentação do lobby se desenvolveram, nas democracias liberais por duas questões principais: 1) as vantagens injustas que o *lobby* profissional leva no processo político em relação àqueles que não têm recursos para profissionalizar suas atividades ou contratar lobistas para representar seus interesses; e 2) a percepção amplamente compartilhada sobre as condutas antiéticas dos lobistas e dos agentes públicos quando em interação política.

Nesse sentido, o argumento que se passará a explorar é a regulamentação das atividades dos grupos de pressão como tentativa institucional de maximizar o bem-estar da sociedade em geral, impondo condutas e padrões éticos de comportamento e dando transparência às informações para que se mensure o real alcance das atividades dos grupos de pressão na formulação e implementação de políticas públicas e na atividade legislativa.

### 3.1. O QUE SIGNIFICA REGULAMENTAR O LOBBY?

A legitimidade para a atividade lobista decorre do direito de petição, consagrado no art. 5º, XXXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que assegura aos cidadãos brasileiros «o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder». Dentro de tal conceito, Mendes e Branco (2016) afirmam que se deve «compreender a reclamação dirigida à autoridade superior com o objetivo idêntico, o expediente dirigido à autoridade sobre a conduta de um subordinado, como também qualquer pedido ou reclamação relativa ao exercício ou à atuação do Poder Público.»

Na disciplina específica do processo legislativo, o art. 58, §2º, inciso IV, da CRFB, determina que as comissões das Casas do Congresso Nacional deverão “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.”

Nesse sentido, como instrumento democrático de representação de interesses e como decorrência de direito fundamental, o lobby é natural dos regimes democráticos representativos, tendo em vista o direito constitucional de defesa de interesses e/ou ideias.

---

<sup>2</sup> Sob a perspectiva da teoria institucionalista da Escolha Pública, que se interessa “pelos mecanismos institucionais pelos quais principais podem exercer controle sobre a atividade e a obediência de seus agentes. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

No entanto, em virtude da linha tênue entre práticas lícitas e ilícitas que permeiam a atividade dos grupos de pressão na busca pela satisfação de seus pleitos juntos às autoridades públicas, há a necessidade de que o Estado estabeleça parâmetros claros para a atuação dos agentes públicos e dos profissionais de relações institucionais e governamentais.

A regulamentação do lobby, então, significa o disciplinamento da atividade dos grupos de pressão para influenciar a tomada de decisões governamentais, a atividade legislativa e a formulação de políticas públicas. Uma legislação satisfatória, por sua vez, deve promover a atuação ética e lícita dos grupos de pressão, diminuindo o espaço para o cometimento de crimes por parte dos agentes públicos e privados. Para ser efetiva, deve considerar, ainda, a diversidade de atores que atuam em diferentes frentes do processo decisório nos três poderes.

Para tanto, a partir da experiência de diversos países, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece parâmetros básicos para potencializar a efetividade e o alcance da regulamentação, que serão estudados a seguir.

## **3.2. PARÂMETROS DA OCDE**

### **3.2.1. TRANSPARÊNCIA**

De acordo com a definição da OCDE, a transparência “expõe ao público os processos de tomada de decisões governamentais” e constitui “um meio de assegurar à sociedade que as autoridades estão trabalhando honestamente, em prol dos interesses da comunidade, e um incentivo para aqueles que buscam trabalhar de acordo com as leis”.

Observa-se que as normas já existentes em outros países apresentam vários pontos em comum relacionados ao princípio da transparência: cadastro de lobistas, lista de contatos realizados, relatórios de gastos com a atividade etc. Dessa forma, a informação fica disponível para toda a sociedade e os cidadãos podem mensurar o impacto das atividades dos grupos de pressão nas decisões tomadas pelos agentes públicos. Rodrigues (2015, p. 1147), citando Furnas, afirma que “a transparência não resolve tudo, mas faz o mercado de interesses concorrentes funcionar melhor e, ao assim fazer, ajuda a gerar incentivos para que os políticos promovam resultados que respondam aos apelos da população”.

### **3.2.2. INTEGRIDADE**

Integridade diz respeito à confiança e à retidão, e, no concernente às atividades de relações institucionais, está ligada à conduta ética e prova que se espera da atuação dos profissionais da área e das autoridades

governamentais. Para a OCDE, a integridade e a transparência estão intimamente relacionadas, na medida em que a primeira só pode ser mensurada por meio da segunda. Dessa forma, as legislações devem estabelecer códigos de conduta e parâmetros de atuação tanto para os profissionais do *lobby* quanto para os agentes públicos.

### 3.2.3. EFICÁCIA

Os dispositivos regulamentadores do *lobby* devem prever sanções para o desrespeito às previsões legais e para práticas consideradas ilícitas, sob pena de serem consideradas pouco efetivas. Quando os três fatores não atuam em conjunto, a legislação corre o risco de se tornar inadequada e não atingir seus objetivos.

Santos e Cunha (2015), analisando a experiência de outros países na regulamentação, afirmam que se observa três diferentes práticas regulatórias. A primeira é a legislação indireta, geralmente na forma de decretos e resoluções, composta de códigos de conduta e ética destinados a agentes políticos e funcionários públicos. A segunda prática diz respeito a legislação específica que regule diretamente a atividade lobista. A última consiste na autorregulação, em que os códigos de conduta são definidos por todos os envolvidos na atividade de representação de interesses.

Os autores afirmam que a prática comum é a combinação dos dois ou dos três tipos de regulamentação. A seguir, será feito um breve resumo das experiências de regulação dos Estados Unidos da América (EUA) e do Brasil.

## 4. MARCOS REGULATÓRIOS

### 4.1. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os primeiros esforços legais para regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos remontam ao século XIX. Após a crescente influência de grupos de pressão no processo legislativo de todo o país - e da prática contumaz dos crimes de tráfico de influência e corrupção -, a partir de 1870, a pressão por legislação que regulamentasse a atividade dos lobistas aumentou. Assim, em 1876, uma Resolução da Câmara dos Deputados exigia que lobistas ativos na casa naquele ano se registrassem. O ato, no entanto, não teve continuidade. Houve, também, registros de estados da federação que tentaram proibir a atividade lobista no mesmo período, mas as leis não foram eficientes para barrar o fenômeno.

Já no século XX, o assunto tomou grande repercussão quando da votação do *Public Utilities Holding Companies Act* em 1935, que tratava da regulamentação da concessão de energia elétrica. Em virtude da

quantidade de telegramas recebidos pelos congressistas acerca do projeto, iniciou-se uma investigação sobre o caso e apurou-se que os lobistas agiram para que os cidadãos das bases eleitorais dos congressistas contactados encaminhassem as cartas, sob sua direta influência, para tornar a legislação mais benéfica para as empresas. Como resultado da conduta antiética, exigiu-se que os agentes das concessionárias de serviços públicos se registrassem no Congresso.

A partir desse momento, sucedeu-se uma série de regulamentos que obrigavam o registro dos agentes de algumas categorias de grupos de pressão, destacando-se o *Foreign Agents Registration Act*, de 1938, que determinava a obrigatoriedade de registro de profissionais que trabalhavam em nome de interesses estrangeiros. Inicialmente, a preocupação estadunidense era com o nazismo e, após a 2ª Guerra Mundial, com o comunismo. Ainda vigente, a preocupação atual se concentra nos interesses comerciais dos EUA, de modo a tentar controlar a influência estrangeira na legislação e na formulação de políticas industriais e comerciais estadunidenses..

Em 1946, o *Federal Regulation of Lobbying Act* reconheceu o *lobby* como atividade lícita, obrigando o registro dos agentes e a publicação de seus gastos. A regulação sofreu severas críticas ao longo dos anos, especialmente com relação à limitação de registro aos agentes que contactassem os agentes políticos - congressistas, ministros de estado, etc - mas não seus funcionários, ainda que de alta hierarquia. Até a sua revogação, vários escândalos de corrupção, proveniente do trabalho de lobistas, foram revelados.

O *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, por sua vez, fortaleceu as exigências. O contato com os agentes políticos do Executivo, a saber, Presidente, Vice-Presidente e Ministros de Estado, com qualquer funcionário da Presidência, independentemente da hierarquia, Oficiais Superiores das Forças Armadas, funcionários de alta hierarquia da administração pública e qualquer servidor público com acesso a informações confidenciais e que participa da elaboração de políticas públicas só pode ser feito por meio de agentes registrados.

Com relação ao Poder Legislativo, a regra alcança, além de deputados e senadores, funcionários de alta hierarquia, dos gabinetes, das comissões parlamentares, dos escritórios de lideranças, de grupos de trabalho e das comissões não formais (ruralistas, por exemplo, que possuem verbas e funcionários designados).

A legislação define, ainda, o que é *lobby*, abrangendo os contatos com os agentes públicos e os esforços realizados para esses contatos,

incluindo pesquisas prévias e a coordenação com o trabalho de outros lobistas. Tal dispositivo é importante pois os custos que serão declarados devem englobar a atividade preparatória. Por contato, os estadunidenses entendem qualquer comunicação escrita (inclusive e-mail) ou oral para um agente público feita em nome de um cliente referente a formulação ou modificação de leis federais, formulação ou modificação de normas regulamentadoras, contratos, empréstimos, concessões, confirmações de nomeações pelo Senado dentre outras. Excluem-se desse rol, dentre outras, contatos feitos por Igrejas, comunicações durante investigações judiciais ou administrativas, artigos e discursos para o público em geral, respostas a questionamentos governamentais e chamamentos a audiências públicas.

O registro do agente nas Casas Legislativas deve ocorrer dentro de 45 (quarenta e cinco) dias após a contratação pelo cliente ou do contato realizado com qualquer dos funcionários descritos na lei, e deve conter os dados dos lobistas, dos clientes, de terceiros que não são clientes, mas que contribuíram com mais de 10 mil dólares para as atividades, informações genéricas sobre os assuntos que serão tratados nas atividades de *lobbying* e as posições defendidas, os nomes de cada agente envolvido e se detinham função pública nos 2 anos anteriores ao início do trabalho, dentre outras exigências.

Além disso, os agentes devem enviar relatórios semestrais com a atualização dos dados acima, com informações dos órgãos públicos contactados e os assuntos específicos tratados, com referência a projetos de lei ou políticas públicas, lista dos agentes que atuaram como lobistas, informações sobre os interesses de terceiros (que não são clientes mas podem ter interesse na atuação) e, dentre outras exigências, a estimativa dos valores totais despendidos com as atividades (almoços, jantares, pesquisas, trabalhos técnicos).

Entretanto, a lei mostrou-se insuficiente para conter os abusos éticos e os crimes cometidos a partir da relação entre lobistas e agentes públicos. Em 2005, um enorme esquema de corrupção liderado pelo lobista Jack Abramoff, ligado ao Partido Republicano, para a liberação da exploração de cassinos e jogos de azar em terras indígenas, foi revelado. Como resposta, o Congresso aprovou, em 2007, o *Honest Leadership and Open Government Act*, ampliando a obrigação legal de transparência das contas prestadas pelos lobistas e tentando abarcar, diretamente, os gastos com campanhas eleitorais que pudessem influenciar o comportamento do candidato vencedor (Rodrigues, 2012). A nova lei regulou os gastos com campanhas eleitorais, proibiu presentes, estabeleceu a chamada

“quarentena” para agentes que deixem cargos públicos e sanções civis e criminais.

Rodrigues (2012) aponta que o princípio norteador da legislação estadunidense tem sido o da transparência, e que não se observa movimentação no sentido de se restringir a atividade lobista, mas tão somente monitorá-la para que os excessos sejam coibidos. Porém, muitas são as críticas sobre o alcance da legislação e as brechas utilizadas pelos lobistas para driblar as exigências legais, processo que privilegia grupos de pressão com maiores recursos disponíveis:

Assim, vê-se que a regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos, ao longo da história política do país, não tem se caracterizado pela busca de um ideal igualitário de equilíbrio pluralista, no qual os mais diversos grupos da sociedade civil teriam chances iguais de influenciar os rumos das políticas públicas. Como bem afirma Thomas (1998, p. 504), “as leis de *lobby* e os dispositivos a elas relacionados têm sido produzidos como reação a escândalos, a abusos no processo político e a mudanças de atitude de políticos ou do público concernente à conduta do governo à luz de alguma vaga visão do processo democrático populista”. (RODRIGUES, 2012, p. 92)

## **4.2. BRASIL**

### **4.2.1. REGULAMENTAÇÃO INDIRETA**

Até o momento, o Brasil preferiu a adoção da regulação indireta da interação entre agentes públicos e privados e vários diplomas tratam de princípios e condutas a serem observadas bem como de sanções cíveis, administrativas e penais a serem aplicadas em caso de descumprimento. Destacam-se, dentre outros, os seguintes normativos: Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional, Decreto nº 1.171/94 - Código de Ética do Servidor Público, Código de Conduta da Alta Administração Federal, Lei nº 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.813/13 - Lei de Conflito de Interesses e Lei nº 12.846/13 - Lei da Empresa Limpa, estas duas últimas, no que se refere à temática deste trabalho, objeto de breve análise a seguir.

#### **4.2.2.1. LEI DE CONFLITO DE INTERESSES**

A Lei nº 12.813/13, como sua própria descrição indica, dispõe sobre os conflitos de interesse envolvendo todos os ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo cujo exercício proporcione acesso a informações privilegiadas capaz de ensejar vantagem econômica ou financeira indevida a agente público ou terceiro. Nóbrega (2015) afirma

que as disposições, que se referem literalmente a atos de governo, em análise sistemática, se aplicam a todos os poderes da República.

A lei conceitua conflito de interesse, informação privilegiada e estabelece as situações que configuram conflito de interesses durante e após o exercício de cargo ou emprego. Para Nóbrega (2015), no que diz respeito a grupos de pressão, tais disposições serão úteis em eventual regulamentação da atividade de lobistas de forma a proteger a informação privilegiada.

#### 4.2.1.2 LEI DA EMPRESA LIMPA

A Lei nº 12.846/13, também conhecida como Lei da Empresa Limpa (LEL), dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Naquilo que interessa ao *lobbying*, a norma responsabiliza as pessoas jurídicas que, agindo em benefício próprio, praticam ato lesivos à administração e ao patrimônio públicos. As condutas que se enquadram como atos lesivos estão previstas no art. 5º, sendo que o disposto nos incisos de I a III, para Nóbrega, também se dirigem às atividades do grupo de pressão,

já que consideram ato lesivo à Administração Pública prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; ou, comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou, de qualquer forma, subvencionar práticas ilícitas, assim como utilizar-se de outras pessoas para ocultar ou dissimular interesses ou a identidade de quem usufrui de atos irregularmente praticados.

#### 4.2.2 REGULAMENTAÇÃO DIRETA

As primeiras iniciativas legais para regulamentação direta do *lobby* no Brasil datam da década de 1970. Rodrigues (2015, p. 1439) afirma que a Câmara dos Deputados, em 1972, acrescentou o artigo 60 ao Regimento Interno, que previu o credenciamento de entidades de classe de empregados e empregadores e órgãos de profissionais liberais para que pudessem atuar legalmente como grupos de pressão na Casa.

Inspirado no *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, o Senador Marco Maciel apresentou, em 1984, o Projeto de Lei do Senado nº 25, que objetivava disciplinar de forma mais abrangente o *lobby* no Congresso Nacional. Arquivado ao final da legislatura, o projeto foi reapresentado em 1989, sob a forma do Projeto de Lei (PL) nº 203, com poucas alterações. Após parecer favorável no Senado, o PL seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi julgado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça, sendo encaminhado ao Plenário para apreciação, após recurso. O PL nº 203 ainda não foi apreciado.

Desde então, vários projetos para regulamentar o lobby foram apresentados pelos parlamentares, a maioria como Resoluções das casas Legislativas para alteração do regimento interno. O último projeto apresentado na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 1202/2007, possui um teor mais abrangente do que o PL nº 203.

O PL nº 1202/2007, à semelhança da legislação estadunidense, define o que o Brasil entenderá por *lobby*, determina o cadastro dos agentes que exercerão as atividades no âmbito da Administração Pública Federal, a prestação de contas das atividades, destinadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), além de estabelecer que tipo de contatos não se enquadrarão no disposto na lei e as vedações à atividade.

Essa proposta, apesar dos méritos em avançar no atendimento aos princípios da transparência, da integridade e da eficácia, corre o risco de dificultar ainda mais a atividade de grupos de pressão com menos recursos. Algumas das exigências feitas na lei podem se tornar sobremaneira onerosas a grupos com expressão econômica menor, representando um entrave à pluralidade de defesa de interesses na pauta legislativa e na formulação de políticas públicas, a exemplo do que vários estudos recentes apontam como o que vem ocorrendo nos Estados Unidos. Este aspecto, se ignorado, pode gerar prejuízos à qualidade da representação e da democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria da Escolha Pública considera a política - em ambientes democráticos - como um processo de interação e barganha entre diversos agentes, tendo em vista a acomodação do complexo de preferências individuais. Dessa abordagem, dois aspectos são fundamentais para entender a formação dos grupos de pressão e a consequente necessidade de regulamentação de suas atividades: a assimetria de informações e o papel das instituições.

A assimetria de informações dos indivíduos na esfera pública ocasiona o surgimento dos grupos de interesse, que concentrarão informações a respeito de um assunto em específico pertinente às preferências individuais daquele cidadão. As instituições, por sua vez, dão a tônica da interação dos diversos atores na sociedade. Nesse sentido, as leis são instituições de máxima importância, posto que regulam todas as trocas existentes na sociedade e devem considerar mecanismos que diminuem a assimetria de recursos e oportunidades entre os diversos grupos.

Desse modo, muito embora as iniciativas legais brasileiras relacionadas à regulamentação do *lobby* tenham como parâmetro, principalmente, os EUA, salienta-se que a história democrática e constitucional e o sistema

político de ambos os países são deveras distintos. Não obstante, vale ressaltar que o modelo da legislação vigente nos Estados Unidos tem tornado onerosas a atuação de grupos com menor força.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Gary S. A. *Theory of Competition among Pressure Groups for political influence*. The Quarterly Journal of Economics v. XCVIII, 1983.

\_\_\_\_\_. Public Policies, *Pressure Groups and Dead Weight Costs*. Journal of Public Economics, 281, 1985.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998, 11ª ed.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.813, de 16 DE MAIO DE 2013. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm)

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.846, de 1º DE AGOSTO DE 2013. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)

CAMPOS, Mauro Macedo; BORSANI, Hugo; AZEVEDO, Nilo Lima de. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 52, N. 1, p. 100-112, jan/abr 2016

CRUZ, Antonio Augusto B.R. da. **Teoria da Escolha Pública - Uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra “Government Failure”**. Nova Lima: Revista da Faculdade de Direito Milton Campos. Disponível em <http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/antonioaugustocruzteoriadaescolhapublica.pdf>

FAHRAT, Said. **Lobby. O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Ed. Petrópolis, 2007.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova, nº 58. Ano 2003, pp. 193 - 223.

HANDLIN, Amy (editor). **Dirty deals? An Encyclopedia of Lobbying, Political influence and Corruption**. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2014.

HODGKINSON, Virginia A. e FOLEY, Michael W. (Edited by). **The civil society Reader. Chapter 11: TRUMAN, David B. The governmental**

**process: Political Interests and Public Opinion.** Hannover and London: University press of New England.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?** São Paulo: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas. USP. Ano 8, número 14, 1º semestre de 2011. Disponível em <http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom>.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.

MONTEIRO, Eduardo Muller Rocha. **Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro.** Dissertação de mestrado apresentada ao Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007 (140 p.)

NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Lobby e sua regulamentação no Brasil - Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização.** Brasília: dissertação apresentada para a obtenção parcial do grau de mestre no Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2015 (187 p.)

OCDE. **Lobbyists, government and public trust. Vol. 1: increasing transparency through legislation.** Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1\\_9789264073371-en#.WnYgs5M-f-Y#page50](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#.WnYgs5M-f-Y#page50)

QUIRINO, Carina de Castro. **Irracionalidade do agente público e teoria da escolha pública comportamental: notas sobre um elefante na sala.** Rio de Janeiro: Revista Quaestio Iuris, vol. 11, nº 02, pp. 965-986.

RIBEIRO, Fernando. **Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política.** Pelotas: Revista Pensamento Plural, jan./jun. 2012, pp. 89-100.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos.** Brasília: Revista de Informação Legislativa, a. 49 n. 196 out./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **A adoção dos parâmetros da OCDE para a regulamentação do lobby no Brasil.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Lobby regulation, transparency and democratic governance in Latin America*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/LOBBY%20REGULATION%20TRANSPARENCY%20AND%20DEMOCRATIC%20GOVERNANCE%20IN%20LATIN%20AMERICA%20Luis%20Alberto%20Dos%20Santos.pdf>

\_\_\_\_\_. **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**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas. Brasília: Instituto de Ciências Sociais, 2007. (526 p.)

SANTOS, Manoel Leonardo. CUNHA, Lucas. **Percepções Sobre a Regulamentação do Lobby no Brasil: Convergências e Divergências**. Texto para discussão 2094. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

\_\_\_\_\_. **Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada**. Texto para discussão 2141. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

SOUZA, M . T. de. **James Buchanan e a construção do consenso social**. Perspectivas (São Paulo), V.19, p.11-32, 1996.

TRUMAN, David Bicknell. *The government process: Political Interests and Public Opinion*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California Press, 1971.

UNITED STATES OF AMERICA. *Lobbying Disclosure Act of 1995*. Disponível em: [https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm).