

Santos, Manoel Leonardo; Cunha, Lucas

Working Paper

Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: Uma análise comparada

Texto para Discussão, No. 2094

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Santos, Manoel Leonardo; Cunha, Lucas (2015) : Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: Uma análise comparada, Texto para Discussão, No. 2094, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121576>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2094

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARADA

Manoel Leonardo Santos
Lucas Cunha



PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARADA¹

Manoel Leonardo Santos²
Lucas Cunha³

1. Relatório final de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob), em seu Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), eixo temático 3, fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia, linha de pesquisa sobre governabilidade e representação. Agradecemos os valiosos comentários críticos dos colegas pesquisadores do projeto Governabilidade e Representação.

2. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG). Vice-diretor do Centro de Estudos Legislativos do DCP/UFMG.

3. Doutorando em ciência política na UFMG.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D72.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A POLÊMICA SOBRE A REGULAMENTAÇÃO.....	10
3 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NO CONGRESSO NACIONAL: UM BREVE HISTÓRICO.....	13
4 COMPARANDO AS INICIATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO.....	24
5 COMPARAÇÃO COM A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.....	31
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	42
REFERÊNCIAS	45
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	46
APÊNDICE	47

SINOPSE

As iniciativas de regulamentação do *lobby* se desenvolveram, em particular nas democracias liberais, em torno de duas grandes questões. A primeira diz respeito às vantagens que os grupos de interesse mais poderosos levam no processo político em relação àqueles que não têm recursos para profissionalizar suas atividades. A segunda refere-se à percepção, amplamente compartilhada, sobre as condutas antiéticas e a influência desproporcional de representantes de interesses privados sobre os agentes públicos quando em interação. Para enfrentar o problema, muitos países que regulamentaram o *lobby* basearam suas legislações no sentido de apostar na exposição pública (transparência) e no monitoramento (*accountability*) da atividade de *lobby* como forma de minimizar esses problemas (Thomas, 2004). Este trabalho verifica em que medida os legisladores brasileiros incorporaram estas questões nas inúmeras tentativas de regulamentação do *lobby* no país desde 1984. Da análise comparativa entre doze proposições legislativas e da legislação em vigor em nove países, conclui-se que no Brasil conta-se com um rico conjunto de propostas e que, no geral, os legisladores optam por uma regulamentação intermediária, compatível com países com as mesmas características. Por fim, apresentam-se recomendações sobre aspectos relevantes que devem fazer parte do debate, caso o tema receba a atenção necessária para que faça parte da agenda política de reformas.

Palavras-chave: regulamentação; *lobby*; Congresso Nacional; estudo comparativo; grupos de interesse.

ABSTRACT

Lobbying regulation initiatives have been developed, especially in liberal democracies, based on two main questions. The first refers to the most powerful interest groups' advantages in the political process in comparison to others who do not have the necessary resources to professionalize their activities. The second question is about the broadly shared perception about unethical conducts and the uneven power to influence public agents that some private interest representatives have when there is interaction. In order to face the issue, many countries that regulated lobbying activities based their legislations on transparency and accountability as a way of minimizing the problem (Thomas, 2004). This study verifies how Brazilian legislators have absorbed these questions in the many

attempts to regulate lobbying activities in the country since 1984. From a comparative analysis of 12 law initiatives and the legislation from 9 countries, we conclude that there is a rich set of propositions in Brazil and that our legislators choose an intermediate regulation, compatible with other countries with similar characteristics. Lastly, this study offers recommendations about relevant aspects of the debate, if the theme receives the necessary attention to be in the political reform agenda.

Keywords: regulation; lobby; Congresso Nacional; comparative study; interest groups.

1 INTRODUÇÃO

As discussões teóricas e as iniciativas de regulamentação do *lobby* se desenvolveram, em particular nas democracias liberais, em torno de duas grandes questões. Segundo Thomas (2004), as duas grandes questões são as seguintes: *i*) 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 *ii*) a percepção amplamente compartilhada sobre as condutas antiéticas dos lobistas e dos agentes públicos quando em interação política. Ou seja, de um lado, está a preocupação com a desigualdade de forças entre grupos de interesses poderosos e setores da sociedade menos organizados e com menos recursos; de outro lado, a preocupação com a corrupção.

Para enfrentar o problema, países que regulamentaram a atividade basearam suas legislações no sentido de apostar na exposição pública e no monitoramento da atividade de *lobby* e financiamento de campanha como forma de minimizar tanto o problema da desigualdade de acesso entre os diferentes grupos quanto o problema do comportamento desviante envolvido nas relações entre interesses privados e agentes do governo (Thomas, 2004). A justificativa para esta escolha está, portanto, na crença amplamente compartilhada de que, com a regulação, outros grupos de interesse, funcionários públicos e o público em geral poderão pautar suas ações baseados na informação disponibilizada.

No Brasil, o debate é antigo e tem feito parte das preocupações de vários parlamentares de diferentes partidos. A partir de 1984 começaram a tramitar diversas proposições legislativas visando à regulamentação da atividade. A preocupação também pode ser percebida no âmbito do Poder Executivo, pois, em 2008, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou um evento cujo título fala por si: Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do *Lobby* no Brasil. Participaram do evento políticos, especialistas, burocratas e diversos grupos de interesse dos mais diferentes setores, bem como representantes de setores importantes do governo, como Ministério da Justiça (MJ), Casa Civil, Advocacia-Geral da União (AGU), Senado Federal, Tribunal de Contas da União (TCU), Supremo Tribunal Federal (STF) e Procuradoria-Geral da União (PGU).

Outra iniciativa relevante foi a do Ministério da Justiça, que apoiou a publicação de um amplo estudo sobre a regulamentação do *lobby*. O caderno integra o conjunto de publicações da Série Projeto Pensando o Direito e apresenta a versão resumida da pesquisa denominada grupos de interesse (*lobby*): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil, conduzida pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Segundo a publicação, “percebe-se um esforço do Poder Executivo em avançar na regulamentação das atividades de representantes de interesses particulares” (Brasil, UniCeub e Pnud, 2009, p. 44).

Ainda no âmbito do Executivo, muitas outras iniciativas podem ser destacadas no sentido de regular a atividade. O Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000); a Portaria da Casa Civil nº 34/2001, que regula as audiências públicas e a conduta dos funcionários dos órgãos da Presidência e Vice-Presidência da República; e os Decretos nºs 4.081/2002 e 4.232/2002, ambos revogados posteriormente pelo Decreto nº 4.334/2002, entre outras. Todos esses diplomas legais, embora não se encaixem exatamente naquilo que está definido no âmbito deste trabalho como regulação do *lobby*, podem ser vistos como iniciativas correlatas importantes.

Todo esse esforço retrata a preocupação do Executivo com o problema. O que em si já é um dado importante e que pode ser lido como uma demonstração do ambiente favorável à regulamentação em diversos setores do governo. De fato, o mesmo volume aponta diversos depoimentos favoráveis à regulamentação por parte de importantes titulares do Poder Executivo.¹

Toda essa convergência, entretanto, ainda não foi suficiente para deflagrar um processo legislativo mais amplo e decisivo nesta direção. As razões para o insucesso, pelo menos até agora, de uma regulação da atividade é compreensível. Mesmo na literatura especializada, não há consenso sobre se regulamentar o *lobby* tem realmente efeito positivo. O debate é polêmico e se divide entre opiniões favoráveis e contrárias baseadas em motivos justificados e plausíveis. Segundo Chari, Hogan e Murphy (2010), o debate pode ser resumido conforme a seguir.

1. Entre os depoimentos favoráveis à regulamentação citados do volume, temos: o juiz Álvaro Ciarlini, secretário-geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o ministro da CGU, Jorge Hage Sobrinho; o então senador Marco Maciel; Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, então secretário-executivo do Ministério da Justiça (MJ); José Antônio Dias Toffoli, na ocasião, advogado-geral da União, entre outros não menos importantes (Brasil, UniCeub e Pnud, 2009).

- O primeiro conjunto de argumentos, favoráveis, encontra fundamento na necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais *deliberação*, mais *transparência* e mais *accountability*. Nesse sentido, regulamentar a atividade de *lobby* é visto como essencial para tornar o processo decisório e os interesses dos grupos privados e dos agentes públicos mais transparentes, permitindo assim maior participação e *accountability*.
- O segundo conjunto de argumentos, contrários, advoga que a regulamentação é prejudicial porque cria *barreiras à entrada* dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares. Além disto, seus defensores argumentam que as relações políticas precisam de algum grau de *confidencialidade* e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas. Por fim, defendem os contrários à regulação que a relação *custo-benefício* da regulamentação não justifica o esforço por parte do Estado.

Este *Texto para discussão* (TD) procura contribuir com o debate, verificando empiricamente como essas questões se refletem nas inúmeras tentativas de regulamentação do *lobby* no Brasil. A partir da análise descritiva comparada das proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional desde 1984 até 2013, ficou evidente um rico debate, com propostas substancialmente diferentes entre si. Por outro lado, revelou-se preferência majoritária por um escopo de regulamentação média, quando comparada com experiências de outros países.

O texto está organizado da seguinte forma. A primeira seção apresenta, de forma resumida, a polêmica sobre a regulamentação e suas consequências. A segunda traz um breve histórico das propostas de regulamentação do *lobby* submetidas ao Congresso Nacional desde 1984 até 2013. Na terceira seção são analisados os esforços normativos dos parlamentares, comparando-os através de critérios bem definidos. Na quarta seção consta um exercício de natureza especulativa, que visa mostrar, em perspectiva comparada, como seria o Brasil em relação a outros países se optasse por alguma das propostas de regulamentação que hoje tramitam no Congresso Nacional. A última seção sumariza os resultados e apresenta um conjunto de recomendações.

2 A POLÊMICA SOBRE A REGULAMENTAÇÃO

Segundo Chari, Hogan e Murphy (2010),² os argumentos pró e contra regulamentação do *lobby* podem ser resumidos em dois grupos: *i*) um dos argumentos favoráveis, que defendem que a regulamentação pode gerar mais deliberação, transparência e *accountability*; e *ii*) outro dos argumentos contrários, que defendem que a regulamentação limita o acesso à política, atrapalha as negociações e não se justifica em termos de custo-benefício para o Estado.

Os defensores da regulamentação sustentam suas opiniões baseados principalmente na ideia de que quanto mais participativo e deliberativo for o processo de tomada de decisão, mais legítimo e democrático ele será. Esta ideia se sustenta, resumidamente, na crença de que decisões submetidas à discussão e ao debate público são mais legítimas e democráticas do que decisões tomadas fora do alcance do escrutínio da sociedade. Sendo assim, um processo obscuro exclui potencialmente do cálculo político aqueles que não têm acesso ao poder. Esta ideia leva a dois conceitos-chave necessários: transparência e *accountability*.

A transparência do processo decisório – aqui entendida como a disponibilização de informações sobre os atos dos políticos, dos servidores públicos e dos grupos de interesses – estaria assegurada se fosse dado a conhecer à sociedade que interesses estão em jogo e quais foram os recursos utilizados para tentar influenciar decisões políticas. Os defensores da regulamentação do *lobby* sustentam, portanto, que somente desta

2. Não são muitos os estudos comparativos em larga escala sobre a regulamentação do *lobby* à disposição. O leitor observará que boa parte da análise aqui empreendida está fundamentada no trabalho realizado pelos autores no recente livro intitulado *Regulating lobbying: a global comparison*. A razão de ser desta opção encontra fundamento na constatação dos próprios autores, que afirmam: “Este livro se dedica à comparação de como o *lobby* dos grupos de interesses são formalmente regulamentados em todo o mundo, assim como ao impacto que isso teve nesses países. Trata-se de algo que é significativo, mas também surpreendente, dada a omissão na literatura. Com efeito, alguns estudiosos, incluindo nós mesmos, têm se dedicado a estudar a regulamentação do *lobby* no Canadá, nos Estados Unidos, na União Europeia (UE) e na Alemanha. Mas, nenhuma grande obra ofereceu uma análise em profundidade e detalhada desse fenômeno sob uma perspectiva comparativa global, incluindo a análise da evolução na América do Norte, Europa, Ásia, bem como a Austrália, continentes que têm leis *lobby* já estabelecidas” (Chari, Hogan e Murphy, 2010, p. 2). No original: “*This book is concerned about comparing how lobby/interest groups are formally regulated throughout the world and the impact this has had, something which is a significant, if not surprising, omission in the literature. Indeed, some scholars, including ourselves, have previously focused on lobbying regulation in Canada, the US, the European Union (EU) and Germany. Yet, no major work in has offered an in-depth, detailed analysis of this phenomenon from a global comparative perspective, including analysis of developments in North America, Europe, Asia, as well as Australia, continents which have all established lobbying laws*”.

maneira a sociedade pode formar seu juízo de valor sobre as decisões políticas. Por outro lado, grupos menos organizados e portadores de menos recursos políticos, se munidos desta informação, diminuiriam sua assimetria de poder em relação ao governo e aos grupos poderosos. O resultado esperado é que, podendo participar do processo político deliberativo de maneira mais informada, esses grupos possam defender seus interesses de maneira menos desvantajosa e mais justa.

Derivada direta da transparência, a *accountability* – aqui entendida como os mecanismos de responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos – também estaria facilitada. Ou seja, grupos representativos menos poderosos, cidadãos e eleitores suficientemente esclarecidos sobre os interesses envolvidos em decisões que os afetem estariam aptos a punir ou recompensar as elites políticas. A recompensa e a punição estariam viabilizadas por pelo menos duas vias: a política e a legal. Do ponto de vista da *accountability* política, o acesso à informação e à participação no processo decisório garantiria a capacidade dos grupos menos favorecidos de fazer com que as políticas governamentais corresponderem às suas preferências, reelegendo representantes alinhados com seus interesses e punindo com a perda de mandato aqueles que não representam suas preferências políticas. Já a *accountability* legal – aqui entendida como os mecanismos para garantir que as ações dos agentes públicos sejam estritamente marcadas pela legalidade e constitucionalidade – estaria potencialmente garantida. Ou seja, decisões políticas monitoradas pela participação e o escrutínio bem informados de um número maior de interesses criaria a oportunidade de acionar mecanismos de controle, garantindo que os atos públicos fossem marcados por uma discricionariedade regulada.³

Em suma, a regulamentação do *lobby* estaria justificada por tornar, pelo menos potencialmente, o processo político mais deliberativo, equilibrado, transparente e *accountable*.

Já os defensores da não regulamentação argumentam que ela poderia ter um efeito contrário. Qual seja, a criação de barreiras à participação. As barreiras seriam basicamente duas. A primeira diz respeito ao fato de que a regulamentação da atividade poderia gerar a percepção de que só é possível participar politicamente através dos canais formais de representação de interesses. Nesse sentido, criar-se-ia uma figura de intermediação entre a sociedade e os agentes públicos. Essa figura seria o lobista

3. Para o aprofundamento dos conceitos de *accountability* legal e de *accountability* política, ver Przeworski (2002).

profissional ou os escritórios de *lobby*, que teriam recursos suficientes para se tornarem detentores das credenciais para atuar nos espaços de negociação e influência. A segunda diz respeito aos custos gerados pela regulamentação aos grupos de interesse. Em regra, as propostas de regulamentação aumentam os custos com credenciamento, prestação de informações e relatórios, entre outros. Nesse sentido, os custos com a participação aumentariam, inibindo a ação de grupos detentores de menos recursos, exatamente os que são mais penalizados. Segundo os defensores deste argumento, os efeitos esperados com a regulamentação são inibição do credenciamento, menor participação dos grupos menos favorecidos e mais participação e influência dos grupos com mais recursos.

Outro argumento mobilizado pelos que são contrários à regulamentação é que as negociações políticas são dificultadas, mais do que facilitadas, se submetidas a ampla participação e escrutínio. Muito embora seja normativamente o menos defensável dos argumentos, ele tem suas razões. Seus defensores argumentam que “para a formulação de boas políticas, a confidencialidade é muitas vezes necessária”. A eficiência na produção de acordos políticos, portanto, seria comprometida caso não fosse dada aos tomadores de decisão a possibilidade de negociar de forma discricionária.

Por fim, o último argumento contrário à regulação da atividade de *lobby* está ancorado na ideia de que ela traria mais custos do que benefícios para o Estado. Ou seja, os custos com a criação de agências de controle e o monitoramento da atividade não justificariam a iniciativa. Regulamentar significaria mobilizar parte da burocracia especializada do *staff* do Estado, assim como financiar uma estrutura física e administrativa que não valeriam o investimento, dado que os resultados são incertos e o retorno para a sociedade seria no mínimo contestável. Em suma, os defensores deste argumento defendem que estes recursos poderiam ser mobilizados em outras iniciativas mais eficientes para melhoria da qualidade da representação política.

Segundo Chari, Hogan e Murphy (2010), de forma bastante resumida e pontual, esse é o debate que envolve a decisão por regulamentar ou não a atividade de *lobby*. Este TD se propõe a averiguar, nas seções seguintes, em que medida as opções dos legisladores levam em conta esses argumentos. A estratégia para esta verificação é a análise da legislação proposta.

3 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO CONGRESSO NACIONAL: UM BREVE HISTÓRICO

Os modelos de regulamentação do *lobby* geralmente envolvem três diferentes práticas regulatórias. A primeira é a provisão de legislação indireta, geralmente formada por códigos de conduta e ética, que visam prevenir a corrupção por parte de funcionários públicos e políticos. Esse tipo de regulação, contudo, não prevê códigos de comportamento para lobistas, empresas ou qualquer outro ator que exerça influência política. Em geral, essa regulamentação assume forma de decretos e resoluções. Por serem, em regra, dispositivos infralegais, seus diplomas regulatórios, embora coercitivos, não são propriamente leis mais amplas sobre o tema. A segunda consiste em uma regulação direta e exclusiva, que envolve uma legislação específica. Essa legislação é geralmente marcada por diplomas legais específicos e superiores na hierarquia do ordenamento jurídico. Por fim, alguns países optam pela autorregulação, que prevê códigos de conduta autodefinidos pelos lobistas e demais envolvidos na atividade de representação de interesses.

Diferentes países combinam dois ou até os três tipos de regulamentação, como é o caso da Polônia e dos Estados Unidos. No Brasil, o ordenamento jurídico, por enquanto, só prevê regulação indireta. Uma breve revisão mostra que alguns diplomas legais no Brasil contêm previsões de comportamento que, pelo menos de forma indireta, afetam a atividade de *lobby*. Entre eles: a Resolução nº 47/2013, Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados; a Resolução nº 20/1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado; o Decreto nº 1.171/1994, Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; o Decreto nº 4.334/2002, que regulamenta as audiências concedidas a particulares por agentes públicos, entre outros.⁴

4. Para uma boa síntese da regulação indireta, ver resoluções editadas pelo Poder Executivo em Brasil, UniCeub e Pnud (2009), uma publicação do Ministério da Justiça.

Dada a suposta associação entre *lobby* e corrupção,⁵ alguns diplomas legais são geralmente apontados como normas que também regulam a atividade de influência. Assim, dispositivos como a Lei do Colarinho Branco (nº 7.492/1986), a recentemente aprovada Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013) ou mesmo os artigos do Código Penal que tipificam tráfico de influência e suborno como crime, em geral, são citados. É importante deixar claro que essas normas *não* são vistas, no contexto deste texto, como “regulamentação do *lobby*”.

O que consideraremos neste TD como a tentativa de regulação direta do *lobby* são as proposições que foram iniciadas no Congresso Nacional no sentido de criar leis com escopo mais específico sobre a atividade. Portanto, o que se considera regulamentação⁶ do *lobby*, no âmbito deste trabalho, são as iniciativas de regulação direta e especificamente dedicada ao tema.

Muitas iniciativas nesse sentido podem ser apontadas. Desde 1984, quando a primeira proposição sobre o tema foi apresentada (o Projeto de Lei – PL nº 25/1984, do senador Marco Maciel), até hoje, foram nada menos que quinze proposições legislativas com o mesmo objetivo.⁷ Isso mostra que a preocupação com a regulamentação da atividade não é nova e que tem ocupado parte considerável da atenção dos parlamentares há pelo menos trinta anos.

5. A associação automática entre *lobby* e corrupção não encontra fundamento na literatura especializada. Veja-se o exemplo do informe da Transparência Internacional para o *lobby* na Espanha. “Como visto, a regulamentação do *lobby*, no sentido estrito, é praticamente inexistente na Espanha, mas enquanto influência organizada existiu e existe com força cada vez maior. Esta opacidade e desregulamentação do sistema de influência sobre os tomadores de decisão, juntamente com a presença constante de escândalos de corrupção nos meios de comunicação, criou uma conexão entre o *lobby* e corrupção e atos e práticas desonestas, quando na verdade não tem que ser assim, muito pelo contrário. Na verdade, até agora, não conhecidos na Espanha casos onde lobistas profissionais foram envolvidos em atos de corrupção” (Transparency International España, 2014, p. 101). No original: “*Como hemos visto, la regulación del lobby, en sentido estricto, es prácticamente inexistente en España, y ello a pesar de que la influencia organizada ha existido y existe con cada vez mayor fuerza. Esta opacidad y desregulación del sistema de influencia sobre los decisores públicos, unida a la constante presencia de escándalos de corrupción en los medios de comunicación, ha generado una conexión en el imaginario colectivo entre lobby y corrupción o entre lobby y prácticas deshonestas, cuando no tiene por qué ser así, ni mucho menos. De hecho, por ahora, no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en casos de corrupción*”.

6. Os termos regulamentação e regulação são utilizados como sinônimos neste trabalho. A variação é meramente estilística e tem por única função evitar repetições excessivas do termo regulamentação.

7. Alguns projetos estão repetidos em função das suas sucessivas reapresentações. Neste contingente também está incluído o substitutivo do deputado César Colnago (PSDB-ES) ao PL nº 1.202/2007, do deputado Carlos Zarattini (PT-SP). O substitutivo é tratado como outra proposta, porque seu conteúdo se afasta substancialmente do projeto inicial.

Toda essa atividade legislativa ao longo do tempo tem gerado controvérsias e as propostas retratam um debate bastante plural. Dada a ausência de regulamentação até o momento, é fácil perceber que esse debate é marcado muito mais pelo dissenso do que pela possibilidade de um acordo capaz de se converter em uma legislação que regule o *lobby*. O quadro 1 mostra as proposições legislativas que trataram do tema nesse período.

A análise inicial mostra aspectos bastante interessantes. O primeiro deles é que as iniciativas não se limitam a uma vertente ideológica. A preocupação com o problema tem ocupado desde os liberais mais convictos, como o senador Marco Maciel (Partido da Frente Liberal – PFL), até parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT), um dos mais à esquerda no espectro ideológico do sistema político brasileiro. Observam-se, ainda, iniciativas de parlamentares de partidos de centro e de centro-esquerda, o que implica uma variedade bastante ampla nas ideias contidas nos textos, como será visto adiante em detalhes.

O segundo aspecto interessante é o da natureza técnico-legislativa dos projetos. Vê-se claramente que as iniciativas são constitucional e regimentalmente distintas. Parte dos parlamentares submete suas ideias na forma de projeto de lei (da Câmara – PLC e do Senado – PLS) e parte na forma de projeto de resolução (PRC). Isso é compreensível porque esta opção pelo tipo de iniciativa legislativa obedece às características das proposições em foco. Algumas têm ambição maior, visando regulamentar a atividade de *lobby* não apenas no âmbito do Legislativo, mas também em todos os órgãos da administração pública. Ou, ainda, nos três níveis federativos de governo. Nestes dois últimos casos, claro, as propostas são apresentadas em forma de projeto de lei – no primeiro, em forma de PRC, que restringe seu alcance exclusivamente ao Poder Legislativo.

O terceiro aspecto interessante é que proposições têm sido iniciadas em ambas as Casas. Assim, ainda que exista uma incidência bem maior na Câmara dos Deputados, nota-se que o problema tem sido objeto de preocupação tanto de senadores quanto de deputados. Ou seja, ainda que tenhamos diferenças significativas entre os papéis das Casas Legislativas no sistema bicameral, ambas as Casas apresentam preocupações recorrentes sobre o tema.

QUADRO 1
Propostas de regulamentação do *lobby* no Congresso Nacional (1984-2014)

Número, ano e Casa	Autoria e partido	Ementa	Última ação (data)
PLS 25/1984 Senado	Senador Marco Maciel PFL-PE	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências.	Arquivado ao final da legislatura (5/12/1987)
PRC 337/1985 Câmara	Deputado Francisco Dias PMDB-SP	Dá nova redação ao Art. 60 do Regimento Interno, incluindo no credenciamento dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e órgãos de representação de funcionários públicos.	Arquivado ao final da legislatura (1º/2/1987)
PLS 203/1989 Senado	Senador Marco Maciel PFL-PE	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências.	Aprovado no Senado e enviado à Câmara. Arquivado no Senado (9/2/2007)
PL 6.132/1990 ¹ Câmara	Senador Marco Maciel PFL-PE	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências (reapresentado).	Declarado inconstitucional pela CCJC (2/6/1993)
PRC 83/1996 Câmara	Deputado José Fortunati PT-RS	Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à Câmara dos Deputados para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo	Arquivado ao final da legislatura (2/2/1999)
PRC 87/2000 Câmara	Deputado Ronaldo Vasconcellos PFL-MG	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e assemelhados na Câmara dos Deputados.	Arquivado ao final da legislatura (31/1/2011)
PRC 203/2001 Câmara	Deputado Walter Pinheiro PT-BA	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências.	Parecer Contrário (CCJC). Arquivado ao final da legislatura (31/1/2011)
PL 6.928/2002 ² Câmara	Deputada Vanessa Grazziotin PCdoB-AM	Cria o Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do Art. 14 da Constituição Federal.	Parecer favorável do relator na CCJC ainda não votado (11/7/2003) – em tramitação
PL 1.713/2003 Câmara	Deputado Geraldo Resende PPS-MS	Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.	Rejeitado na Cetsp e arquivado (16/5/2005)
PL 5.470/2005 Câmara	Deputado Carlos Zarattini PT-SP	Disciplina a atividade de " <i>lobby</i> " 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.	Devolvida ao autor (Art. 137, § 1º do RI) (2/8/2005)
PL 1.202/2007 ³ Câmara	Deputado Carlos Zarattini PT-SP	Disciplina a atividade de " <i>lobby</i> " 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.	Apresentado um substitutivo na CCJC (12/2/2012) – em tramitação
PRC 14/2011	Deputado Mendes Ribeiro PMDB-RS	Acréscita Art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados.	Parecer favorável da CCJC (17/7/2013) – em tramitação
Substitutivo 1 da CCJC ao PL 1.202/2007	Deputado César Colnago PSDB-ES	Disciplina a atuação de pessoas e grupos de interesse cujas atividades visem influenciar atos e decisões sujeitos à discricionariedade do Poder Público, e dá outras providências.	Substitutivo apresentado na CCJC (12/2/2012) – em tramitação
PRC 103/2007 Câmara	Deputado Francisco Rodrigues DEM-RR	Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa.	Parecer contrário na CCJC, arquivado ao final da legislatura (31/1/2011)
PRC 158/2009 Câmara	Deputado João Herrmann Neto PT-SP	Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do <i>lobby</i> .	Arquivado ao final da legislatura (31/1/2011)

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores

Notas: ¹ O PLS nº 203/1989 foi aprovado no Senado e enviado para a Câmara sob o nº 6.132/1990. Devido à declaração de inconstitucionalidade, foi arquivado no Senado em 9/2/2007.

² Tramitam apensados a este projeto as seguintes proposições: PLS nºs 689/2003 (2); 1.846/2007; 3.453/2012; 758/2003; 4.718/2004; 7.004/2006; 4.219/2008 (2); 7.003/2010; 2.024/2011; 4.764/2009; 4.805/2009; e 3.310/2012.

³ Nos termos de Brasil (Art. 137, § 1º, 1989). Trata-se da nova versão do PL nº 5.470/2005.

Toda essa variação pode ser entendida como um indicador da profunda heterogeneidade que se percebe entre as iniciativas legislativas. Essa heterogeneidade está representada no escopo (alcance da legislação proposta), no conteúdo (o que regulamentar) e na forma das iniciativas (que tipo de legislação dá suporte à proposta). A simples observação atenta das ementas disponíveis no quadro 1 sugere que heterogeneidade é a regra.

Por outro lado, a aprendizagem também pode ser vista como um fator que influenciou as diferentes escolhas dos parlamentares ao longo do tempo. Como será visto adiante, os parlamentares que apresentaram propostas em forma de projeto de resolução, todos eles posteriores ao projeto de lei do senador Marco Maciel, fizeram esta opção informados pelo insucesso da iniciativa do senador, que data de 1990.

As diferenças saltam aos olhos já na conceituação do que vem a ser a representação de interesses como atividade, como pode ser notado a partir das ementas. Enquanto uns falam em estatutos da democracia participativa, outros utilizam efetivamente a palavra *lobby*, mesmo com toda a carga pejorativa que o termo carrega. Enquanto uns projetos tratam da ideia de participação, outros tentam estabelecer princípios para o comportamento das entidades. E por aí seguem as diferenças.

Na próxima seção, são recuperados aspectos relevantes da sequência histórica dessas tentativas de regulamentação.

3.1 As primeiras iniciativas

Como já citado, a iniciativa mais remota registrada foi a do senador Marco Maciel (PFL), em 1984. O PLS do senador tinha um escopo bastante amplo e previa, entre outras exigências, credenciamento e declaração de gastos realizados pelos grupos que estivessem vinculados à atividade de representação de interesses. O projeto previa ainda descumprimento, com restrição de acesso às casas legislativas para os que descumprissem a lei, e, mais ainda, o encaminhamento da infração ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para as devidas providências. Um projeto muito bem elaborado, bem fundamentado, bastante ambicioso e, já àquela época, bastante compatível com o que se operava nos países com mais ampla regulamentação da atividade.⁸

8. Chama atenção o pronunciamento do senador Marco Maciel no Plenário do Senado no dia 21 de setembro de 1984. O texto é extremamente bem fundamentado e rico em análise comparativa entre países que regulamentaram o *lobby*. Para acessar o texto, ver Maciel (1984).

Por ter sua tramitação iniciada há quase trinta anos, os registros eletrônicos do Senado não trazem informações mais detalhadas do processo legislativo. Mas, em resumo, o que aconteceu com o PLS nº 25/1984 é que ele foi apresentado em 21 de março de 1984, encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na qual foi designado como relator o senador Odacir Soares. Posteriormente, foi redistribuído para os senadores Aderbal Jurema e Martins Filho. Depois de três anos e oito meses de tramitação, o projeto não recebeu nenhum parecer e foi arquivado ao final da legislatura, nos termos do Art. 367 do Regimento Interno do Senado (RIS).

Em 1989, o então senador Marco Maciel (PFL) desarquiva o projeto, sob o número 203. No ano seguinte, o senador aprova o projeto na CCJ, que teve como relator o senador Afonso Sancho. Logo depois, no dia 14 de novembro de 1990, o projeto foi aprovado no Plenário do Senado. No dia 17 de dezembro de 1990, o projeto foi encaminhado à revisão da Câmara dos Deputados, conforme determina o processo legislativo.

Na Câmara, agora sob o número 6.132/1990, o projeto recebeu (em 2 de junho de 1993) parecer do deputado Moroni Torgan pela inconstitucionalidade. O argumento foi de inconstitucionalidade formal, sendo o parecer posteriormente aprovado pelo colegiado da CCJ da Câmara (CCJC). Contudo, antes de ser arquivado, o que seria possível pelo poder terminativo das comissões, o deputado Paes Landim apresentou recurso, visando levar o parecer da CCJC à apreciação do Plenário. O projeto chegou a tramitar em regime de urgência, mas, embora tenha constado na Ordem do Dia por várias vezes, nunca foi votado.

O último movimento é do dia 13 de março de 2003, no Plenário, que indica que o projeto não foi apreciado em função do trancamento da pauta por medida provisória com prazo vencido. A última consulta feita ao *site* da Câmara apresenta uma informação dúbia. No *site*, a situação do projeto consta como “pronto para apreciação do Plenário”. Contudo, como a última ação consta de 2003 (legislatura já encerrada), não é possível identificar a ação final do projeto.

Paralelamente ao projeto do senador Marco Maciel, tramitou na Câmara o projeto de Resolução nº 337/1985, de autoria do deputado Francisco Dias (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB). O projeto, bem menos ambicioso que o do senador, não pode efetivamente ser entendido como uma proposta de regulamentação do *lobby*. Na verdade, o texto apenas propunha uma nova redação ao Art. 259 do regimento interno,

visando ampliar o cadastramento das entidades na Primeira Secretaria.⁹ A iniciativa do deputado procurava ampliar a possibilidade do cadastramento a entidades representativas de funcionários públicos, assim como entidades sindicais de primeiro grau, visto que o texto do RIC previa apenas o cadastramento de entidades “de caráter nacional”. Esta iniciativa, na verdade, nunca chegou a ser discutida de fato, pois foi devolvida ao autor no dia 1º de fevereiro de 1987, nos termos do § 1º do Art. 137 do RIC. O referido parágrafo estabelece que “a Presidência devolverá ao autor qualquer proposição que: I – não estiver devidamente formalizada e em termos; II – versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) antirregimental” (Brasil, 1989). Infelizmente o *site* da Câmara dos Deputados não disponibiliza o motivo específico da devolução.

3.2 A segunda rodada

Em 1996, o deputado José Fortunati (PT), apresentou o PRC nº 83, que visava regulamentar o cadastramento e a atividade dos grupos de interesse na Câmara dos Deputados. Embora tenha algumas características próprias, o projeto mimetiza muito do que estava contido na proposição do senador Marco Maciel, prevendo uma regulamentação bastante parecida. As principais diferenças, na verdade, são formais e versam sobre a abrangência da proposta e o tipo normativo utilizado como meio.

No seu texto, o deputado restringe à Câmara dos Deputados a regulamentação do *lobby*. Esta restrição sugerida pelo deputado provavelmente está informada pelo argumento de inconstitucionalidade formal interposto ao projeto do senador Maciel. Da mesma forma, o tipo normativo utilizado pelo deputado, agora com forma de projeto de resolução, está relacionado com a posição do parecer da CCJC apresentado pelo deputado Moroni Torgan e aprovado pelo colegiado. Veja-se o texto do parecer, que justifica como principal argumento para a inconstitucionalidade o fato de que “trata-se

9. O Art. 259 do regimento interno diz que “Além dos ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras *instituições de âmbito nacional* da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas comissões, às lideranças e aos deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. §1º Cada ministério ou entidade poderá indicar *apenas um representante*, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por comissão ou deputado. § 2º Esses representantes fornecerão aos relatores, aos membros das comissões, às lideranças e aos demais deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. §3º Caberá ao primeiro-secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos deputados”. Para uma análise dos dados do cadastro da Primeira Secretaria em toda a séria histórica, ver Santos (2014).

de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional, a quem a Constituição reservou competência para dispor privativamente sobre o assunto” (Brasil, 1995).¹⁰

E segue o parecer:

Ora, se se trata de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se pode disciplinar a matéria por lei ordinária, cujo processo de elaboração e transformação em norma jurídica inclui a participação do Presidente da República, através da sanção ou do veto, nos termos do Art. 48 da Constituição Federal.

E conclui o relator:

o instrumento normativo adequado à veiculação das normas previstas no projeto ora em exame será, sem dúvida, resolução própria de cada uma daquelas Casas ou mesmo resolução comum, do Congresso Nacional, se se decidir pela uniformização dos procedimentos. Estes são os motivos por que votamos pela Inconstitucionalidade formal insanável do Projeto de Lei nº 6.132/1990.

Contudo, a estratégia do deputado José Fortunati para sua proposta de resolução não deu frutos. Não houve deliberações em torno do projeto, o que mostra que de fato o tema não entrou na agenda política da Casa. A proposição teve vida curta e foi arquivada no dia 2 de fevereiro de 1999, em função do fim da legislatura, como determina o Art. 105 do Regimento Interno da Câmara.¹¹

Em 2000, o deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL) apresentou o PRC nº 87. Trata-se de um projeto que reafirma aspectos importantes dos projetos anteriores, como a exigência do credenciamento, a prestação de contas sobre os gastos com *lobby*, a declaração de interesses, entre outros. Mas o projeto traz, também, importantes inovações, sobretudo com relação ao funcionamento das audiências públicas no âmbito das comissões. A principal inovação

10. A referida competência consta nos Arts. 51; 111, inciso IV; e 52, incisos XII e XIII, da Constituição Federal de 1988.

11. O referido artigo determina que “finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”.

diz respeito à previsão de um mecanismo de solicitação, por parte dos grupos de interesse cadastrados, para participar de audiências públicas ou requisitar formalmente sua participação. Ao contrário do que acontece hoje, ou seja, a participação depende de convite da comissão.

Em 31 de janeiro de 2007, o projeto foi arquivado nos termos do Art. 105 do RIC, mas, ato contínuo, no dia 5 de fevereiro de 2007, o deputado Vicentinho solicitou seu desarquivamento. Ao contrário do projeto do deputado José Fortunati, esta proposição mobilizou politicamente vários membros da Casa. A proposição desencadeou uma série de requerimentos de desarquivamento de projetos correlatos. Esses projetos correlatos, em grande medida, quando desarquivados, passaram a tramitar apensados ao projeto do deputado Ronaldo Vasconcelos.

Após longa tramitação, no dia 8 de outubro de 2009, foi apresentado na CCJC o parecer do relator, deputado Colbert Martins (PMDB), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PRC nº 0087/200, do deputado Ronaldo Vasconcelos. O parecer abrangia o PRC nº 203/2001 (deputado Walter Pinheiro – PT), apensado, com emendas, e se posicionava pela rejeição deste e do PRC nº 103/2007 (deputado Francisco Rodrigues – DEM), bem como pela constitucionalidade parcial, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição do PRC nº 158/2009 (deputado João Herrmann Neto – PT).

O parecer praticamente “tirava” de cena vários projetos concorrentes e colocava o projeto do deputado Ronaldo Vasconcelos em condições políticas bastante favoráveis. As esperanças de que o projeto seguisse tramitando, contudo, não vingaram. A CCJC não chegou a apreciar o parecer do relator e no dia 31 de janeiro de 2011 o projeto foi arquivado ao final da legislatura, junto com os demais.

3.3 Uma proposta alternativa: a regulamentação por meio da democracia participativa

Paralelamente ao conjunto aqui descrito, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 6.928/2002, de autoria da deputada Vanessa Grazziotin (Partido Comunista do Brasil – PCdoB), que traz apensadas várias outras proposições da mesma natureza.¹² A proposta

12. Tramitam apensadas à proposição da deputada as seguintes proposições: PLs nºs 689/2003; 1.846/2007; 3.453/2012; 758/2003; 4.718/2004; 7.004/2006; 4.219/2008; 7.003/2010; 2.024/2011; 4.764/2009; 4.805/2009; e 3.310/2012.

da deputada apresenta diferenças substantivas em relação a tudo que já foi apresentado anteriormente, pois visa regulamentar dispositivos constitucionais, criando o Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa. A proposta regulamenta os clássicos mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de leis. A atividade dos grupos de interesse, contudo, recebe neste texto apenas um tratamento tangencial.

Arquivada em virtude do final da legislatura, dois meses depois, teve seu desarquivamento autorizado pela Mesa. Em 5 de maio de 2005, foi apresentado o parecer do relator, deputado Roberto Freire (Partido Popular Socialista – PPS), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da matéria. Devido a novos projetos apensados, o relator voltou a se manifestar em 16 de agosto de 2006. Em 31 de janeiro de 2007, final da legislatura, o projeto foi arquivado.

Outra vez desarquivado, o projeto volta a tramitar e recebe o parecer do relator, deputado Geraldo Pudim (PMDB), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. E no mérito, pela aprovação. O projeto volta a ser arquivado ao final da legislatura.

Desarquivado pela terceira vez no dia 4 de julho de 2011, o projeto volta a tramitar e passa por vários relatores. Recentemente, em 6 de junho de 2012, o deputado Paulo Teixeira (PT), relator na CCJC, apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto da deputada, acompanhado do mesmo voto para a maioria das proposições a ele apensadas. O parecer do relator¹³ foi acompanhado de um substitutivo ao texto original, que ainda não foi apreciado pela CCJC.

Em 13 de junho de 2013, foi apresentado o Requerimento de Reconstituição de Proposição nº 7.970 pela CCJ e pela Comissão de Cidadania. Pouco menos de um mês depois, em 11 de julho de 2013, o projeto reconstituído foi devolvido ao relator Paulo Teixeira (PT). Na sequência, houve uma série de requerimentos de apensamento de proposições que estão em apreciação. O projeto continua em tramitação e a última ação foi um requerimento solicitando apensamento do PL nº 682/2014, em 18 de junho de 2014.

13. O parecer do relator, deputado Paulo Teixeira (PT-SP), foi pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste (6.928/2002), dos PLs nºs 689/2003; 758/2003; 7.004/2006; 4.219/2008; 4.764/2009; 4.805/2009; 3.310/2012; 1.846/2007; 4.718/2004; 7.003/2010; e 2.024/2011, apensados, com substitutivo; e pela inconstitucionalidade do PL nº 3.453/2012.

3.4 Uma proposta ousada, mas pouco viável

Em 18 de agosto de 2003, o deputado Geraldo Resende (PPS-MS) apresentou o PL nº 1.713. Proposta com um escopo bastante ousado. A simples leitura da ementa dá ideia das pretensões do parlamentar: “Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dá outras providências”. A proposta visava a uma ampla regulamentação da atividade em todos os órgãos do governo e nos três níveis federativos. Pecando pelo excesso, a proposição teve vida curta. Recebeu parecer contrário do relator Luiz Antonio Fleury, que teve seu parecer aprovado à unanimidade pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Cetasp) no dia 15 de dezembro de 2004. Embora tenha sido encaminhada à CCJC, não foi apreciada naquele colegiado. A proposição foi arquivada nos termos do Art. 133 do RIC no dia 16 de maio de 2005.

A principal conclusão que se tira desse evento é sobre os limites constitucionais da regulação da atividade por parte do Poder Legislativo. Nunca é demais lembrar que o projeto que esteve mais perto de ser aprovado, o PLS nº 203/1989, do então senador Marco Maciel, passou por situação semelhante. Aprovado no Senado, passou a tramitar na Câmara sob o nº 6.132/1990. Como visto anteriormente, naquela Casa recebeu parecer da CCJC pela inconstitucionalidade, justamente pelo seu escopo muito abrangente.

3.5 O estado da arte: mais uma rodada de iniciativas

As quatro proposições mais recentes são o PRC nº 103/2007, do deputado Francisco Rodrigues (DEM); o PL nº 1.202/2007, do deputado Carlos Zarattini (PT); o PRC nº 158/2009, do deputado João Hermann (PT); e o PRC nº 14/2011, do deputado Mendes Ribeiro (PMDB). Como já assinalado, as propostas de João Hermann e Francisco Rodrigues tiveram parecer contrário da CCJC, sendo ambas arquivadas ao final da legislatura. Já as propostas de Mendes Ribeiro e Carlos Zarattini seguem tramitando. A primeira porque foi iniciada nesta legislatura, a segunda porque foi desarquivada em 10 de fevereiro de 2011, a requerimento do próprio autor.¹⁴

A observação mais criteriosa dos textos em tramitação sugere que a proposta de Mendes Ribeiro é menos pretensiosa e propõe um escopo reduzido quanto à regulamentação da atividade.

14. O PL nº 2.002/2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini, é resultado do desarquivamento do PL nº 5.470/2005, apresentado na legislatura anterior pelo mesmo autor (quadro 1).

Ela se resume a regulamentar o cadastramento de agentes privados, sem maiores exigências no que diz respeito à prestação de contas das atividades por parte desses grupos. Talvez pela sua objetividade e escopo reduzido, tenha recebido, em 17 de julho de 2013, parecer do deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR) pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, por sua aprovação. O parecer ainda não foi votado e o projeto continua em tramitação.

Já a proposta de Carlos Zarattini é bem mais robusta, prevendo um amplo rol de exigências tanto para o cadastramento quanto para o exercício da atividade, incluindo aí a prestação de contas dos gastos efetivados pelos grupos e a declaração de que matérias são de seu interesse. A proposta de Zarattini teve parecer favorável aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Ctasp) em 26 de novembro de 2008. Contudo, o seu PL, como será visto a seguir, é a proposta com pretensões mais amplas de regulamentação. Não sem razão, esse amplo escopo gera controvérsias. Quando a proposta foi apreciada na CCJC, acabou por ser convertida em um substitutivo, de autoria do relator deputado César Colnago, apresentado em 12 de fevereiro de 2012. O texto do substitutivo reduz fortemente o escopo da legislação originalmente proposta e aguarda votação no âmbito daquele colegiado.

Feita essa breve retrospectiva, cumpre uma outra abordagem, pois toda essa variação apresentada, na verdade, é apenas uma pequena amostra da heterogeneidade que se encontra quando se verifica o conteúdo das proposições. Na próxima seção, são analisadas as iniciativas em perspectiva comparada.

4 COMPARANDO AS INICIATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO

Como se pôde perceber na seção anterior, as iniciativas de regulamentação apresentadas no Congresso Nacional são bastante distintas. As proposições legislativas abordam diferentes aspectos e postulam diferentes escopos para a regulação da atividade. Na intenção de avaliar mais criteriosamente as propostas, este estudo replica a metodologia do indicador denominado CPI score, desenvolvido pelo The Center for Public Integrity, que permite a análise de forma comparada em dois aspectos relevantes: *i)* o grau de regulamentação que cada proposta prevê; e *ii)* a atenção dada pelos legisladores às diferentes dimensões que a regulamentação da atividade pode abarcar.

O indicador foi desenvolvido pela The Center for Public Integrity,¹⁵ uma organização norte-americana dedicada ao jornalismo investigativo, voltada para o objetivo de tornar o poder institucional mais transparente e *accountable*. O CPI Score foi desenvolvido inicialmente para avaliar o grau de regulamentação do *lobby* em cinquenta estados nos Estados Unidos e posteriormente foi utilizado por Chari, Hogan e Murphy (2010) para fazer uma comparação global. O objetivo do CPI Score é avaliar a *regulamentação do lobby* em termos de transparência e *accountability*. Ou seja, quanto maior o valor do *score*, maior o grau de regulamentação do *lobby* e, portanto, mais transparência e *accountability* a legislação promove na jurisdição em foco. O CPI score é formado por 48 questões, divididas em oito dimensões, e pode variar de 0 a 100. O valor final é obtido com a simples soma da pontuação de todas as questões.

O quadro 2 mostra as principais características, a distribuição de questões e o número de pontos distribuídos por todas as oito dimensões que compõem o índice. A última coluna apresenta a pontuação máxima, que pode ser obtida por uma proposta de regulamentação depois de retiradas as questões que não se aplicam ao caso do Brasil, pois ainda não se tem uma regulamentação para o país.¹⁶

QUADRO 2
CPI Score: número de questões e pontuação por dimensão

Dimensão	Número de questões	Pontos por dimensão	Pontos por dimensão (ajustado)
Definição sobre o que é considerado lobista: essa dimensão considera se a legislação prevê uma definição clara para que um ator cadastrado seja considerado um lobista e se existe um limite de gastos que diferencie lobistas de outras atividades de influência.	2	Até 7	Até 7
Registro individual: considera a extensão das informações que precisam ser prestadas por um indivíduo ao se cadastrar como lobista. Ela verifica o grau de detalhamento do cadastro, a sua periodicidade, se o lobista precisa revelar quem ele representa, se ele é remunerado, entre outras.	7	Até 19	Até 19
Divulgação de gastos individuais: essa dimensão verifica qual o grau de detalhamento e a periodicidade com que o cadastrado precisa apresentar os seus relatórios de gastos com a atividade de <i>lobby</i> .	14	Até 29	Até 29
Divulgação dos gastos do contratante: nesta dimensão, verifica-se se o contratante do lobista precisa também declarar seus gastos. Incluem-se aqui também os gastos de salário do empregador, pago aos seus contratados.	2	Até 5	Até 5
Serviços eletrônicos <i>on-line</i> . ¹ Nessa dimensão, as questões procuram averiguar se a legislação prevê que o órgão de controle e fiscalização da atividade oferece a possibilidade de cadastro e apresentação de relatórios de atividades e gastos <i>on-line</i> .	3	Até 3	Até 3

(Continua)

15. The Center for Public Integrity, fundada em 1989, é uma das mais antigas e maiores organizações não partidárias e sem fins lucrativos do país voltada para o jornalismo investigativo (About..., [s.d.]).

16. O CPI score foi adaptado para a análise das proposições legislativas brasileiras. Por se tratar de uma simulação, ou seja, a legislação ainda não existe, foram excluídas da análise as questões referentes à *efetividade da regulamentação*. Para ter acesso a toda a metodologia de cálculo do CPI score, ver Accountability... (2003); os detalhes sobre a adaptação do índice para as proposições legislativas no Brasil estão no apêndice.

(Continuação)

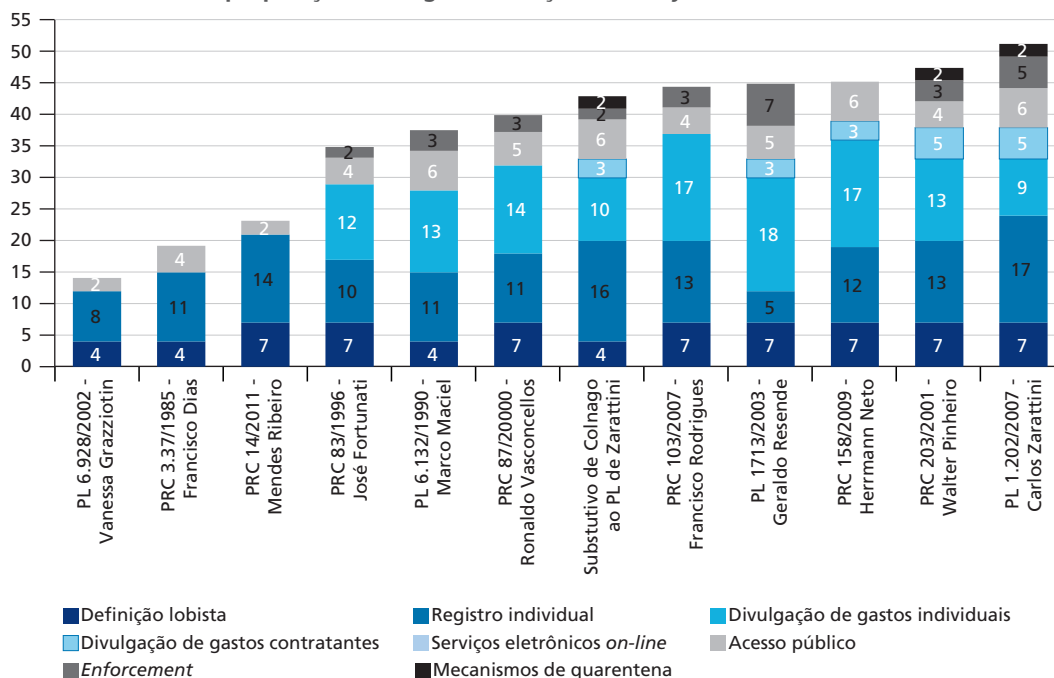
Dimensão	Número de questões	Pontos por dimensão	Pontos por dimensão (ajustado)
Acesso público. Essa dimensão verifica a facilidade de acesso à informação por parte da sociedade. Aspectos como o custo da informação, sua disponibilidade na WEB e a periodicidade da atualização da informação são os mais importantes nessa dimensão.	8	Até 20	Até 19
Enforcement. Nas questões relativas a essa dimensão verifica-se o poder de autoridade da agência de controle responsável pela atividade, assim como as sanções previstas para o descumprimento da legislação por parte dos lobistas cadastrados.	9	Até 15	Até 7
Mecanismos de quarentena. Resume-se a uma questão, que verifica se a legislação prevê a existência de um período de quarentena requerido antes que os legisladores ou servidores públicos possam se registrar como lobistas depois de deixarem seus mandatos e atividades públicas.	1	Até 2	Até 2

Fonte: Accountability... (2003).

Nota: ¹ Fica o leitor avisado que este item certamente penaliza os projetos mais antigos, dado que a ênfase em serviços *on-line* é resultado das recentes evoluções das novas tecnologias da informação e comunicação (como a internet, por exemplo). Mas resolvemos mantê-lo para garantir a comparabilidade entre as propostas.

O gráfico 1 mostra a classificação da legislação proposta pelos legisladores brasileiros segundo o CPI score. A distribuição varia de 14 a 51, sendo a proposta com pretensões menos regulamentadoras a da deputada Graziotin (PL nº 6.926/2002) e a proposta com pretensões mais amplas a do parlamentar Zarattini (PL nº 1.202/2007). Uma diferença muito significativa.

GRÁFICO 1
CPI Score das proposições de regulamentação do *lobby* no Brasil



Fonte: CPI score das proposições legislativas.
Elaboração dos autores.

Em termos comparativos, só o caso dos Estados Unidos apresenta CPI score acima de 60, portanto, escores de 60 acima são considerados sistemas de controle altamente regulamentados; de 30 a 59, intermediários; e abaixo de 30, pouco regulamentados (The Center for Public Integrity 2006). Note-se que três das propostas de regulamentação do Brasil se enquadram na categoria de baixa regulamentação, enquanto as demais sugerem modelos de regulamentação intermediária.

Importante deixar claro que não há nenhuma razão para acreditar que por este motivo a legislação proposta é insuficiente, inadequada ou de má qualidade. Existem vantagens e desvantagens em todas as opções adotadas com relação ao grau de regulamentação da atividade. Em seção posterior, serão discutidos estes valores comparando-se a legislação proposta no Brasil com as de países com diferentes características. No momento, talvez a análise mais relevante seja comparar as proposições legislativas entre si, a partir da ênfase que cada uma delas dá às oito dimensões avaliadas pelo indicador. Optou-se pela inclusão de todas as proposições, inclusive aquelas que não estão mais em tramitação. Essa escolha se justifica porque se considera que mesmo as proposições já vencidas retratam parte importante do debate, portanto, merecem ser discutidas.

O gráfico 1 mostra, também, que a distribuição dos valores por dimensão entre as proposições varia significativamente. Tomem-se como exemplo as proposições dos deputados Geraldo Resende, Francisco Rodrigues e João Hermann, todas com CPI score de 45. Apesar da semelhança nos valores máximos do índice, essas proposições mostram diferenças significativas na atenção que os legisladores deram às oito dimensões analisadas. Enquanto Geraldo Resende deu forte importância aos mecanismos de *enforcement*, acompanhado de forma mais discreta por Francisco Rodrigues, o terceiro legislador não considerou relevante criar nenhuma forma de sanção para punir o descumprimento da lei, muito menos se preocupou em dotar o órgão de controle da atividade com algum tipo de autoridade de auditoria legal. Outra diferença significativa diz respeito à provisão que as propostas dos parlamentares Geraldo Resende e João Herman Neto trazem com relação à necessidade de divulgação dos gastos do contratante com as atividades de *lobby*, incluindo aí o salário pago ao lobista contratado. Note-se que, para a proposta de Francisco Rodrigues, esse é um ponto que não tem previsão.

Para facilitar a análise do gráfico 1, a tabela 1 mostra os valores atribuídos a cada dimensão, em cada uma das proposições. A tabela traz os percentuais de cada proposição e de

cada dimensão do total disponibilizado pela escala teórica sugerida pelo CPI score. O percentual deve ser lido como o grau de cobertura que cada legislação proposta oferece, tomando como referência o total de pontos que o indicador disponibiliza. Esses valores são exatamente os que estão plotados no gráfico 1. A mesma tabela traz, entre parênteses, a cobertura em termos percentuais de cada dimensão e do valor total que o índice poderia alcançar

TABELA 1
CPI score da cobertura da legislação proposta por dimensão, valores absolutos e percentuais
(Em %)

Autor/proposição	Definição de lobista	Registro individual	Gastos individuais	Gastos do contratante	Serviços on-line	Acesso público	Enforcement	Quarentena	Total
Carlos Zarattini PL 1.202/2007	7 (100)	17 (89)	9 (31)	5 (100)	0 (0)	6,3 (30)	5 (33)	2 (100)	51,3 (51)
Walter Pinheiro PRC 203/2001	7 (100)	13 (68)	13 (45)	5 (100)	0 (0)	4,2 (20)	3,3 (20)	2 (100)	47,5 (48)
João Herrmann Neto PRC 158/2009	7 (100)	12 (63)	17 (59)	3 (60)	0 (0)	6,3 (30)	0 (0)	0 (0)	45,3 (45)
Geraldo Resende PL 1.713/2003	7 (100)	5 (26)	18 (62)	3 (60)	0 (0)	5,3 (25)	6,7 (47)	0 (0)	44,9 (45)
Francisco Rodrigues PRC 103/2007	7 (100)	13 (68)	17 (59)	0 (0)	0 (0)	4,2 (20)	3,3 (20)	0 (0)	44,5 (45)
Colnago - substitutivo ao PL Zarattini	4 (57)	16 (84)	10 (34)	3 (60)	0 (0)	6,3 (30)	1,7 (13)	2 (100)	43 (43)
Ronaldo Vasconcelos PRC 87/2000	7 (100)	11 (58)	14 (48)	0 (0)	0 (0)	5,3 (25)	1,7 (20)	0 (0)	39 (40)
Marco Maciel PL 6.132/1990	4 (57)	11 (58)	13 (45)	0 (0)	0 (0)	6,3 (30)	3,3 (20)	0 (0)	37,6 (38)
José Fortunati PRC 83/1996	7 (100)	10 (53)	12 (41)	0 (0)	0 (0)	4,2 (20)	1,7 (13)	0 (0)	34,9 (35)
Mendes Ribeiro PRC 14/2011	7 (100)	14 (74)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2,1 (10)	0 (0)	0 (0)	23,1 (23)
Francisco Dias PRC 337/1985	4 (57)	11 (58)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4,2 (20)	0 (0)	0 (0)	19,2 (19)
Vanessa Grazziotin PL 6.928/2002	4 (57)	8 (42)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2,1 (10)	0 (0)	0 (0)	14,1 (14)

Fonte: CPI score.

Obs.: Os valores para as dimensões acesso público e *enforcement* foram ajustados. Ver metodologia do ajuste no apêndice.

Tanto no gráfico 1 quanto na tabela 1, também é fácil notar que as distribuições variam substancialmente. Tome-se como segundo exemplo a comparação das três proposições que apresentam os maiores valores para o CPI score, quais sejam, as iniciativas dos deputados João Hermann (45), Walter Pinheiro (48) e Carlos Zarattini (51). Note-se que, além de variarem quanto à extensão da regulamentação, essas variam também em termos da atenção que os legisladores deram às diferentes dimensões. Enquanto os dois últimos dedicaram-se a legislar sobre os mecanismos de *enforcement* e de quarentena, o

primeiro não considerou no seu texto a possibilidade de criar sanções ao descumprimento da lei nem de limitar a ação de ex-parlamentares e ex-servidores na atividade de *lobby* depois que deixarem seus postos. Esta mesma comparação nos mostra também que a atenção dada pelo deputado João Hermann à divulgação dos gastos individuais do lobista cadastrado é bem maior que a dispensada pelos demais.

O mesmo acontece se observarmos as outras duas proposições, com *score* de 45. São elas as dos deputados Francisco Rodrigues e Geraldo Resende. Enquanto o primeiro privilegia os aspectos relativos ao registro, o segundo foca mais na regulamentação e publicidade dos gastos do contratante e nos mecanismos de *enforcement* da lei.

Essa grande variação apontada nas duas comparações anteriores já não se verifica quando são analisadas as proposições menos pretensiosas. Os parlamentares Vanessa Graziotin (14), Francisco Dias (19) e Mendes Ribeiro (23), apesar de apresentarem pretensões diferentes em termos de extensão da legislação, sugerem propostas que guardam semelhanças. A opção por uma regulamentação mínima, contudo, não necessariamente reflete com fidelidade as preferências dos autores. É possível que tenham optado por este escopo reduzido exatamente porque desta forma as suas propostas teriam maior probabilidade de serem aprovadas do que uma regulamentação ampla ou, ainda, porque preferem uma regulação mínima a nenhuma. Seja qual for o motivo, suas propostas se limitam à definição da atividade que caracteriza um lobista, ao controle do cadastro e ao acesso público às informações.

Um quarto aglomerado de proposições que guardam fortes semelhanças também chama a atenção. Trata-se das proposições iniciadas pelos deputados José Fortunati (35), Marco Maciel (38) e Ronaldo Vasconcelos (40). Ao inspecionar a tabela 1 e o gráfico 1, nota-se que são proposições bastante parecidas, com divergências que não passam de três pontos específicos entre as medidas de uma mesma dimensão.

A observação da atividade legislativa em torno da regulamentação do *lobby*, se vista de forma mais agregada, ajuda a ver outros aspectos relevantes.

A observação detida da tabela 1 mostra que toda a legislação sugerida apresenta uma séria omissão. Note-se que nenhuma das proposições apresenta dispositivo que preveja que o órgão de controle e fiscalização da atividade ofereça a possibilidade de cadastro,

apresentação de relatórios de atividades e relatórios de gastos *on-line*. Embora essa seja uma omissão compreensível,¹⁷ não se pode deixar de considerar que o oferecimento de serviços *on-line* tem pelo menos dois aspectos altamente relevantes. Primeiro, diminui o custo para os grupos de interesse, que podem prestar informações de maneira eletrônica, eliminando os gastos desnecessários. Nunca é demais lembrar que um dos argumentos contra a regulamentação do *lobby* é exatamente o custo que ela pode gerar sobre aqueles que desenvolvem a atividade. O segundo, e certamente o mais importante, é que o registro eletrônico, embora não garanta, é fundamental para permitir que as informações estejam disponíveis em formato eletrônico para o público e para que a agência de controle disponibilize um banco de dados digitalizado, permitindo a análise e a pesquisa via web.

O segundo aspecto que a visão agregada oferece é a baixa cobertura da maioria das proposições no que diz respeito a dispositivos que regulamentem o acesso público aos dados. Nenhuma das proposições apresentadas passa de 30% de cobertura nesta dimensão. Esse é um aspecto importantíssimo porque esta dimensão averigua a disponibilidade de informações para a sociedade, levando em conta vários aspectos, como: *i*) como se dá a localização e em que formato os arquivos sobre o cadastro e sobre os gastos são disponibilizados; *ii*) se isso representa custo para quem quer acessar as informações; *iii*) se a agência responsável pela fiscalização e controle da atividade fornece de forma desagregada os gastos com *lobby*; e *iv*) com que frequência as listas de lobistas e de gastos são atualizadas e disponibilizadas. É importante lembrar que o principal argumento a favor da regulamentação do *lobby* é a transparência, que pode gerar maior *accountability* da sociedade sobre o processo político decisório. Portanto, uma proposição legislativa que não leve às últimas consequências a regulamentação desses aspectos corre sérios riscos de não produzir o resultado esperado.

O terceiro ponto que a análise agregada sugere é que, à exceção de três proposições, a maioria dos legisladores não considera necessário o estabelecimento de mecanismos de quarentena. Este é um ponto polêmico porque implica cercear a liberdade de atuação, pelo menos por um período, de ex-legisladores e de ex-servidores públicos. Contudo, ele vem sendo aplicado em vários países, em especial nos Estados Unidos, onde o *lobby* tem alto grau de regulamentação.

17. Para as proposições mais antigas, de fato essa omissão é justificável, dado que a preocupação com disponibilização *on-line* dos dados é algo recente e está intimamente ligada aos recentes desenvolvimentos de novas tecnologias da informação e comunicação, criadas pelos avanços da internet.

Em linhas gerais, o que se depreende da análise comparativa da legislação proposta é que ela apresenta divergências fortes, revelando visões muito diferentes dos legisladores sobre a atividade de *lobby* e, por consequência, de como e em que medida ela deve ser regulada. Como se viu, o conjunto normativo sugerido, além de diverso, é incompleto.

Outra vez, não se está afirmando com isto que a legislação a ser adotada deva ser ampla e detalhada a ponto de se aproximar dos valores máximos do indicador utilizado. O CPI score sugere uma escala normativa ampla e detalhada para a legislação, mas empiricamente nenhum país no mundo chega nem próximo dos valores máximos. A utilidade desta análise, portanto, deve ser considerada sob o ponto de vista comparativo. A ideia é facilitar a identificação de convergências e divergências apresentadas pelos legisladores em torno da matéria, sem maiores pretensões prescritivas.

Para facilitar essa compreensão, a próxima seção apresenta um exercício especulativo, comparando *como seria o caso do Brasil* em relação a outros países que regulamentaram o *lobby* caso optasse por alguma dessas propostas

5 COMPARAÇÃO COM A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O exercício aqui proposto visa comparar as proposições legislativas sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil com a legislação vigente em diferentes países. O exercício, contudo, deve ser visto como meramente especulativo. Nesse sentido, pelo menos duas ressalvas devem preceder a análise. A primeira é que não há razão para acreditar que, caso o Brasil opte por regulamentar o *lobby*, alguma dessas propostas seja recepcionada na íntegra. Ao contrário, deve-se esperar que o processo legislativo, permeado pelos próprios grupos de interesses, e a intervenção do Poder Executivo alterem significativamente o que está hoje em discussão, visto que as decisões legislativas, em geral, são grandes sínteses de ideias e agregados típicos de decisões coletivas e negociadas.

O segundo motivo para relativizar o alcance dessa comparação é que existem características específicas entre os diferentes países que determinam suas escolhas sobre por que e como regulamentar a atividade. Chari, Hogan e Murphy (2010) apontam que pelo menos dois motivos ajudam a explicar a opção por um alto grau de regulamentação nos Estados Unidos e no Canadá, são eles: *i)* a importância histórica dos grupos de interesse no processo de tomada

de decisão – alto grau de pluralismo e competição por influência política entre os grupos; e *ii*) a importância dos escândalos políticos nos Estados Unidos – que teve sua regulamentação de forma incremental, geralmente revisada e expandida depois de grandes escândalos. Já no caso dos países europeus, a regulamentação menos extensiva se dá porque a relação dos grupos de interesse com a política é diferente. A Alemanha, por exemplo, é um país classificado como um modelo de representação de interesses altamente corporativista. Nesse caso, os grupos diferentes daqueles que representam o capital e trabalho têm pouca influência. Nunca é demais lembrar que o modelo corporativista se caracteriza por negociações tripartites – capital, trabalho e governo – e por um sistema que organiza a representação de interesses de forma mais centralizada e unificada. Ou seja, modelos corporativistas são marcados pela representação via organizações de caráter federativo e unificadas por entidades de pico – como as centrais sindicais, por exemplo. Em sua análise sobre as lições acerca da regulamentação do *lobby* nas democracias parlamentaristas da Europa, Thomas (2004) afirma que:

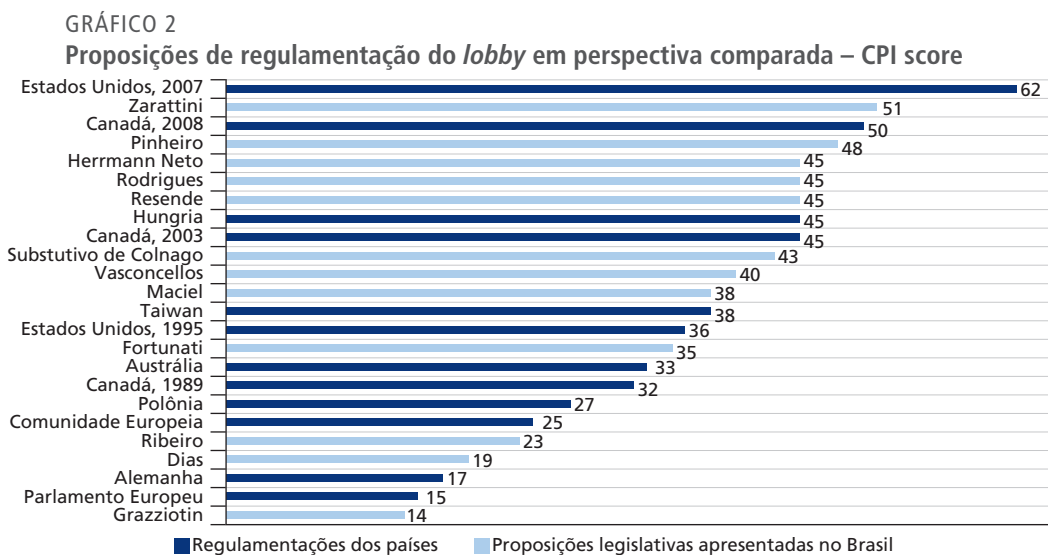
Um argumento que pode ser feito é que a regulamentação é mais efetiva em modelos pluralistas do que em sistemas corporativistas ou neocorporativistas. O pluralismo, com sua ênfase no individualismo e na competição entre os interesses organizados por influência junto ao governo se opõe ao corporativismo, onde os interesses econômicos são formalmente incorporados ao processo decisório sobre políticas públicas (muitas vezes em detrimento de outros tipos de interesses). Em sistemas corporativistas, portanto, as fronteiras entre governo e sociedade são mais tênues. Nessa situação, a regulamentação do *lobby* pode ser vista como uma ameaça aos princípios de intermediação de interesses nos quais o corporativismo está baseado, frustrando seu objetivo central que é a promoção do interesse público (Thomas, 2004, p. 85).

Na União Europeia, por outro lado, os grupos são vistos como repositórios de *expertise* e o desenho institucional visa promover o envolvimento direto entre setores organizados da sociedade e os tomadores de decisão. Existe uma relação quase “simbiótica” entre grupos e governo, o que minimiza a percepção da desconfiança e os escândalos.

Dadas essas diferenças fundamentais, cumpre deixar claro que a comparação em foco não pretende prever o futuro sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil, muito menos prescrever um modelo de regulamentação. O exercício comparativo aqui serve tão somente para refletir criticamente sobre as proposições existentes a partir de perspectiva mais ampla, à luz da experiência internacional. E para esse exercício, parece ser interessante pensar comparativamente.

5.1 Comparando casos e propostas

Chari, Hogan e Murphy (2010) afirmam que valores do CPI score de 60 acima são considerados sistemas de controle altamente regulamentados; de 30 a 59, intermediários; e abaixo de 30, pouco regulamentados. Ao comparar as propostas apresentadas pelos parlamentares brasileiros com a regulamentação existente em outros países, nota-se uma opção da maioria dos nossos representantes por uma regulamentação intermediária. Como consta no gráfico 2, das doze proposições em análise, apenas três optam por um modelo minimamente regulamentado. Estas são as propostas dos congressistas Vanessa Graziotin, Medes Ribeiro e Francisco Dias. Os demais legisladores brasileiros optam por um modelo com regulamentação média.



Fonte: Chari, Hogan e Murphy (2010).
Elaboração dos autores.

Mas o que significa substancialmente essa opção por diferentes graus de regulamentação? Existem vantagens e desvantagens associadas a todos os modelos de regulamentação. O estudo comparativo mais recente e completo sobre a regulamentação do lobby, intitulado *Regulating lobby: a global comparison* (Chari, Hogan e Murphy, 2010), aponta inúmeras consequências, positivas e negativas, com base nas experiências vivenciadas em onze países/jurisdições observados. Segundo este estudo, os resultados são os que seguem.

5.2 Modelos com baixa regulação: acesso amplo *versus* baixa *accountability*

Jurisdições que optaram por uma baixa regulamentação, como a Polônia, a Comissão Europeia, a Alemanha e o Parlamento Europeu, apresentam legislações que vão pouco além da exigência do registro dos lobistas. Embora os dados dos cadastros sejam públicos, seus gastos, suas atividades, as matérias que acompanham e o período de quarentena não figuram nos seus diplomas normativos. As proposições legislativas apresentadas pelos parlamentares brasileiros Vanessa Graziotin, Francisco Dias e Mendes Ribeiro se assemelham a estes casos, como se pode ver no gráfico 2.

Os graus de transparência e *accountability* sobre a atividade nesses casos são bem menores do que nos países com média e alta regulação. Sabe-se quem faz *lobby*, mas não se tem muita clareza de quem influencia quem, ou seja, em que direção e quem são os interlocutores dos grupos de interesse no parlamento. Sabe-se, menos ainda, qual o custo do *lobby* e se esse investimento realmente tem peso nas decisões políticas. Os defensores da regulamentação apostam que sabendo exatamente *quais* interesses e *quanto* esforço financeiro foi empreendido sobre determinada questão pelos grupos, fica mais fácil estabelecer uma relação entre o *lobby* e o resultado final da proposição.

Contudo, as vantagens da baixa regulamentação apontadas pelos analistas são muitas. A primeira diz respeito ao baixo custo que o grupo de interesse ou lobista profissional tem para se cadastrar e para produzir relatórios periódicos sobre suas atividades, o que configura menos uma barreira à entrada para qualquer grupo que tenha interesses a defender no parlamento. Sendo assim, a participação dos grupos menos poderosos estaria garantida, ou pelo menos não seria limitada pela legislação. Outra vantagem é que o aparato burocrático da agência de controle é mínimo, o que significa que os custos com a regulação e a fiscalização da atividade não representam um ônus significativo para o Estado. Por outro lado, a baixa regulação gera a aceitação do registro por parte dos grupos de interesse e lobistas, evitando o sub-registro e permitindo uma visão mais confiável da extensão e da natureza dos interesses representados via *lobby*. Entretanto, faz sentido esperar que, a depender do formato da regulação, o efeito pode ser exatamente o contrário. A falta de incentivos e sanções com relação ao registro pode levar a crer que o credenciamento pouco importa.

Apesar das semelhanças mais gerais entre eles, esses modelos de baixa regulação apresentam particularidades. Um aspecto muito interessante da regulamentação do *lobby* nas instituições da União Europeia (Comissão Europeia e Parlamento Europeu) é que elas disponibilizam fundos que são repassados para determinados grupos da sociedade civil. Os grupos que recebem a maior parte destes recursos são aqueles que se dedicam a defender interesses difusos, ficando de fora os grupos que representam interesses particularistas ou privados. As organizações que mais recebem estes fundos são as associações sem fins lucrativos, como as associações de cidadãos (44%), os grupos que representam os interesses dos jovens e ligados à educação (17%), as associações de negócios (8%) e os grupos ligados a atividades de fortalecimento da integração europeia (8%). Outros grupos, como associações profissionais, de trabalhadores, organizações religiosas, federações de associações e associações políticas, também recebem recursos para financiar suas atividades (Chari, Hogan e Murphy, 2010).

A razão de financiar a atuação desses grupos no âmbito da União Europeia encontra fundamento no fato de que muitas competências legislativas foram transferidas das instituições nacionais dos países-membro para o Parlamento Europeu e para a Comissão Europeia. Com isso, aumentaram significativamente a heterogeneidade dos interesses envolvidos no processo político e também os custos para a atividade de representação desses interesses.¹⁸ Esses custos provavelmente tornariam proibitiva a participação de grupos com menos recursos para destinar à atividade de representação, o que, claro, reforça a desigualdade gerada pela disponibilidade de recursos por parte de diferentes grupos, colocando em risco a legitimidade democrática desta instituição. Portanto, o efeito esperado desta medida é diminuir a desvantagem desses grupos na competição por influência, o que provavelmente não é apenas um problema da União Europeia. Esta iniciativa, se pensada também para instituições no âmbito nacional, certamente contribuiria neste sentido. Isto é precisamente o que sugere Mancuso (2005, p. 3) quando defende que

18. Klüver (2010) chama a atenção para o fato de que a crescente transferência de competências para o nível europeu, junto com a crescente heterogeneidade dos interesses envolvidos em todos os estados federados, coloca grupos de interesse nacionais sob grande pressão. A fim de garantir a representação dos seus interesses, eles passaram a conviver com a necessidade de ter de pressionar as instituições da União Europeia diretamente. No entanto, nem todos os grupos de interesse nacionais puderam fazer isto. O seu estudo comparativo entre as associações de defesa de interesses do setor agrícola da França e da Alemanha mostra que só transferiram suas atividades de *lobby* do âmbito nacional para Bruxelas as organizações que contavam com recursos suficientes e que, além disto, tinham desenhos institucionais desfavoráveis no âmbito nacional.

o desafio é viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva – tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão sócio econômica. Quanto maior se tornar a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política, tanto menor será o desequilíbrio em favor dos interesses economicamente ou politicamente privilegiados.

Na Alemanha, o destaque fica por conta de uma regra que, de certa forma, é contraditória com a pretensão de baixa regulação, que é tornar o sistema mais aberto à participação, evitando barreiras à entrada. No Deutscher Bundestag, grupos registrados têm o direito de ser ouvidos, e isso significa assegurar sua participação no processo. Contudo, grupos não registrados não podem ser ouvidos pelas comissões parlamentares, o que significa uma forte barreira à entrada para os grupos menos institucionalizados. É verdade que a lei permite que o parlamento dê permissão *ad hoc* para convidar determinados grupos que julgue importante ser ouvidos, mas o grupo precisa ser convidado pelo parlamento. Sendo assim, a lei funciona como uma barreira para aqueles interesses que não atuam mais sistematicamente no processo. Como tudo leva a crer que são exatamente esses os grupos que têm menos recursos à sua disposição para atuar politicamente e tentar influenciar as decisões políticas, a medida é, no mínimo, discutível.

Por fim, o caso da Polônia oferece uma lição importante. A lei prevê que um resumo das proposições legislativas seja publicado pelo Conselho de Ministros, em um boletim especialmente dedicado a isto, a cada seis meses. A ideia é permitir que os partidos, os grupos de interesse e a sociedade tenham conhecimento prévio sobre o que vai ser apreciado, permitindo que participem de forma mais qualificada do processo. Assim, uma vez alertados, lobistas, grupos interessados e cidadãos podem se registrar e se habilitar a participar. Considerando que o tempo é um recurso importante para a atuação do *lobby* e é determinante para que um grupo amplie sua capacidade de influência e tenha sucesso com o *lobby*,¹⁹ esta é uma medida relevante. Contudo, segundo Chari, Raj e Murphy (2010), a lei é frequentemente ignorada, o que gera um baixo registro da participação dos interesses envolvidos no processo decisório daquele país. Talvez seja este o grande problema de regulamentações pouco pretensivas, pois se por um lado essas legislações facilitam o registro, o não provimento por parte da lei de sanções para o

19. Smith (2000) afirma que “a possibilidade de sucesso do *lobby* aumenta quando os grupos têm mais tempo para atuar sobre uma determinada proposição, ou seja, quando o grupo tem tempo suficiente para desenvolver suas atividades e levar a cabo suas estratégias de influência”.

exercício informal da atividade pode perversamente incentivar a subnotificação. E com baixa notificação, o que se deve esperar é que as atividades de *lobby* se tornem opacas e, portanto, com baixa possibilidade de produzir os efeitos esperados de mais transparência e *accountability*.

5.3 Alta regulação: ampla *accountability* versus alto custo e desconfiança

Modelos com alto grau de regulamentação têm a vantagem de oferecer informações bastante detalhadas sobre as atividades de *lobby*, o que torna as relações entre grupos de interesse, lobistas e parlamentares mais *accountable* pela sociedade. Contudo, pelo menos dois problemas acometem esse tipo de regulamentação. O primeiro diz respeito aos altos custos com a fiscalização, o que já foi discutido anteriormente; o segundo à possibilidade de gerar um zelo excessivo nas interações políticas. Chari, Hogan e Murphy (2010) assinalam que a extrema regulamentação pode gerar dúvidas tanto para os lobistas quanto para os parlamentares sobre a linha divisória entre o que é legal e o que é ilegal. Se pensarmos que nesses modelos constam também fortes sanções para o comportamento desviante, essa dúvida provavelmente atrapalha a interação entre os principais atores políticos no processo decisório, sobretudo em sociedades com alto grau de pluralismo. As consequências disto podem ser problemáticas, visto que em democracias liberais a representação de interesses da sociedade no parlamento tem no *lobby* uma de suas principais vias de acesso.

O único modelo que apresenta um alto grau de regulamentação é o dos Estados Unidos. Com longa trajetória de legislação na área, um ponto que chama a atenção é que a revisão realizada ampliou significativamente o escopo da legislação, que tinha CPI score de apenas 36, em 1995, e passou para 62, em 2007. Embora o Canadá esteja classificado como média regulação, seu valor também é bastante alto, sendo o segundo país mais regulamentado. Também o Canadá promoveu, em 2008, uma revisão que seguiu a mesma direção daquela dada pelos legisladores norte-americanos, o país ampliou o escopo de suas normas, embora tenha promovido uma reforma bem mais conservadora que a dos norte-americanos. A revisão da legislação canadense elevou o CPI score do país de 45, em 2003, para 51, em 2008. As razões para a forte regulamentação nesses países pode ter fundamento no alto grau de pluralismo dos seus sistemas políticos. Marcados por um modelo de representação de interesses altamente fragmentado, esses países

acabam tendo de lidar com ações de *lobby* atomizadas, incomuns em modelos corporativistas. Esse pluralismo, portanto, justifica o esforço desses países para regulamentar fortemente a atividade.²⁰

Nesses casos, a certeza de que quanto maior o pluralismo mais os grupos de interesse competem por influência, certamente leva a crer que a influência esteja mais fortemente marcada pela quantidade de recursos necessariamente mobilizados em torno das atividades de *lobby*. Como se sabe, o mesmo não acontece com modelos corporativistas, caracterizados por representações unificadas em entidades de pico, organizadas de forma federativa e constituídas e reguladas por lei. Nesses modelos, a negociação centralizada e geralmente tripartite limitam naturalmente as múltiplas influências e a competição entre grupos. Não sem razão, a maioria dos países europeus nunca se preocupou em regulamentar a atividade e os que decidiram optaram por regulamentações pouco extensivas, como a Polônia e a Alemanha.

A proposta do deputado Carlos Zarattini para o Brasil se encontra entre esses dois modelos. O que chama a atenção, pois Canadá e Estados Unidos só chegaram a um modelo tão restritivo depois de muitos anos de regulamentação e depois da revisão de suas legislações. Talvez seja o caso de se pensar que uma proposta de regulamentação tão ampla não seja exatamente o melhor caminho para o Brasil, que ainda não conseguiu qualquer sucesso até agora nas suas intenções legislativas neste campo. Por outro lado, embora não tenhamos um modelo corporativista puro, o pluralismo acentuado certamente não é, pelo menos ainda não, a marca registrada do sistema de representação de interesses do país. Nesse sentido, uma proposta com um escopo tão ambicioso precisa ser vista com cautela, pois pode não ser o melhor caminho.

20. Não é possível fazer generalizações mais pretensivas sobre essa relação entre pluralismo e alto grau de regulamentação do *lobby*. Os dois casos aqui citados se encaixam bem na tese, mas generalizações mais amplas não estão autorizadas. Para os casos de Estados Unidos e Canadá (nos anos 1990), temos ambos com graus elevados de regulamentação e também com alto grau de pluralismo. Segundo Siaroff (1999), os Estados Unidos apresentam o valor de 2,125 na escala de corporativismo (que varia de 1 a 5), com o valor mais alto caracterizando sistemas de representação de interesses mais corporativistas e 1, os sistemas com o maior grau de pluralismo. Para o Canadá, Siaroff (1999) assinala o valor de 1,875, o que caracteriza um sistema de representação de interesses altamente pluralista. Para uma consulta mais apurada sobre a escala de corporativismo, ver Siaroff (1999).

5.4 Média regulação: um *trade off* complexo

Os modelos com regulação média geralmente proporcionam um grau de *accountability* razoavelmente elevado, permitindo que a sociedade saiba com clareza quem faz *lobby*, com quem os lobistas se relacionam no parlamento e que interesses ambos defendem. Contudo, a maioria das legislações não permite que se tenha acesso às informações sobre o contratante nem sobre os gastos com o *lobby*. Sendo assim, ao fim e ao cabo, a finalidade maior da legislação, que é promoção de transparência e *accountability*, fica flagrantemente incompleta e pode não ser assegurada. Assim sendo, se considerarmos que a regulação intermediária envolve um volume grande de despesas por parte do Estado e se esta despesa empregada está marcada por forte incerteza dos seus resultados, esse custo pode ser literalmente injustificável. Em suma, ficar no meio do caminho pode não ser uma boa escolha. Ou, no mínimo, uma escolha que deva ser precisamente balanceada.

Como mostra o gráfico 2, três países analisados por Chari, Hogan e Murphy (2010) apresentam, em números de hoje, valores intermediários para o CPI score. São eles Austrália, Taiwan e Hungria. Estas experiências mostram resultados dúbios. Na Hungria, a regulamentação apresenta um aspecto interessante. A lei só prevê regulamentação para lobistas contratados ou profissionais, deixando de fora as grandes organizações privadas, os grupos de *advocacy* não profissionais e as associações industriais, agrícolas, de trabalhadores e outras formas de organizações fortemente envolvidas na representação de interesses. O foco exclusivo sobre o *lobby* profissional, claro, deixa de promover *accountability* sobre uma ampla atividade de influência exercida por parte considerável dos interesses envolvidos, o que parece ser uma limitação séria da legislação. Os autores apontam que o resultado disto foi que menos da metade dos grupos de interesse atuantes no país se registraram, gerando pouca possibilidade de tornar público para a sociedade suas atividades. Se somado a isto temos que não existe mecanismo de quarentena previsto, a *accountability* de fato está fortemente ameaçada.

Na Austrália, a regulamentação do *lobby* foi marcada por avanços e retrocessos. A legislação foi introduzida em 1983, removida em 1996 e reintroduzida em 2008. As idas e vindas foram resultado de problemas gerados por legislações flagrantemente incompletas. No caso da lei de 1983, o problema estava na definição de lobista, que deixava de fora grande parte da atividade daqueles que representavam grandes

interesses se não fossem, pelo menos oficialmente, pagos para tal. O resultado foi o sub-registro da atividade e o descontentamento dos lobistas profissionais, que se viam obrigados a atuar declarando suas atividades sem que os demais precisassem fazer o mesmo. Já em 1996, a falha estava na pouca disponibilização de informações sobre os gastos com as atividades. A lei falhava, portanto, em um ponto central: sem informação suficiente sobre a atividade, pouco vale regulá-la. Por fim, em 2008, a legislação voltou a ser introduzida, tendo como foco central rever as falhas das legislações anteriores. Desta vez, tanto o registro dos lobistas quanto as exigências de prestação de informações foram alvo de regulação ampla. Contudo, os especialistas afirmam que muito da atividade de *lobby* e sua influência continua fora do radar da legislação e da agência de controle e fiscalização. De fato, a indefinição e os limites apontados por uma regulação intermediária encontram, na Austrália, o exemplo mais eloquente de que o caminho do meio pode ser a pior escolha. Somado a isto, deve-se pensar que não devem ter sido baixos os custos gerados com a insegurança jurídica sob a qual atuaram políticos, lobistas e grupos de interesses neste longo período de indefinição.

Já em Taiwan (República da China), três aspectos chamam atenção. O primeiro é a limitação imposta à representação de interesses internacionais. A legislação prevê que nem governos, nem empresas estrangeiras podem registrar lobistas, portanto, atuar em defesa de seus interesses. Isso, claro, é um impedimento que visa assegurar os interesses nacionais, mas tem efeitos perversos. Já que não se permite que empresas e governos estrangeiros possam participar do processo político, a medida pode ser vista também como antidemocrática, pois viola o princípio da liberdade de expressão e da livre iniciativa econômica. O segundo aspecto é que, como a legislação não considera como atividade de *lobby* o contato com assessores políticos, a lei não alcança nem regula estas atividades. Essa ambiguidade gera o espaço para uma atuação informal que pode ser contrária aos objetivos de gerar mais transparência e *accountability* do sistema. Contraditoriamente, um grande número de penalidades é previsto para os que descumprem a lei, o que caracteriza a legislação, no mínimo, como ambígua. O terceiro ponto negativo deste caso é que a lei não prevê um órgão centralizado de registro, prestação de contas e de fiscalização do *lobby*. Os grupos de interesse e lobistas precisam se registrar em cada órgão de governo onde pretendem atuar. Ou seja, um grupo ou um lobista que queira atuar no parlamento, no Executivo ou em qualquer outro setor do governo, precisará realizar vários procedimentos de registro, muitas vezes não padronizados e em diferentes agências do governo. Os problemas com este

tipo de opção são pelo menos dois. O primeiro é o alto custo gerado para os grupos de interesse que pretendem atuar em diferentes arenas políticas. Realizar registros e prestar informações e relatórios sistemáticos em múltiplas agências do governo pode representar um custo elevado para esses grupos. O segundo diz respeito à efetividade da fiscalização e disponibilização das informações relativas às atividades de *lobby* para a sociedade. Nesses casos, as agências de controle responsáveis pela fiscalização e disponibilização de informações teriam de arcar com os custos de um trabalho coordenado e fazer um esforço relativamente grande para disponibilizar de forma conjunta os seus dados. Basicamente, os problemas de coordenação intergovernamental aqui estariam potencializados. Por outro lado, o cidadão teria de consultar várias fontes, aumentando o custo de coleta, sistematização e disseminação desta informação.

Como visto, as incertezas e os resultados pouco confiáveis são mais fortes em modelos intermediários. Portanto, o *trade off* envolvido em uma escolha desta natureza é bastante complexo. A dúvida pode gerar, além de resultados insuficientes, uma insegurança jurídica, como foi o caso particularmente da Austrália. Note-se que o mesmo gráfico 2 mostra que a maioria das proposições para o caso do Brasil apresentam propostas intermediárias, o que inspira cuidados quando se discutem as propostas em foco.

Mas, muito embora essas propostas tenham valores próximos, elas não significam necessariamente o mesmo modelo. Como visto na análise das proposições legislativas para o Brasil, na seção anterior, ficou claro que mesmo as proposições com valores próximos se diferenciam em pontos diferentes. Assim, a análise das múltiplas escolhas envolvidas entre estes modelos intermediários se torna bem mais complexa, gerando uma miríade de possibilidades que não é possível tratar de forma minuciosa neste texto. E como não é o objetivo aqui aprofundar essas minúcias e ponderar as consequências de cada escolha em tramitação, recorre-se a um argumento resumido, defendendo uma legislação parcimoniosa para o Brasil. Isso se justifica porque, já que o país inicia agora sua tentativa de regular a atividade, o Poder Legislativo poderia expandir a legislação posteriormente, como fizeram Estados Unidos e Canadá. Sabe-se, contudo, que muito embora este argumento seja plausível, ele não é suficiente, cabendo, portanto, o amadurecimento da ideia e estudos mais aprofundados sobre o tema.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A polêmica sobre a regulamentação do *lobby*, que marca a literatura e as experiências de outros países, pode ser facilmente percebida no Legislativo brasileiro. Ao observarmos as proposições legislativas no período estudado, nota-se claramente que a síntese das opiniões empreendidas exigirá um esforço significativo.

A análise da legislação e o estudo comparativo apontaram tarefas complexas. Os dados mostram que qualquer iniciativa consequente e fundamentada de regulamentação da atividade deve considerar uma miríade de possibilidades e de experiências que mostraram que os efeitos da regulação nem sempre são tão previsíveis.

Como recomendações, sugere-se uma pauta com aspectos importantes a levar em consideração:

- embora seja possível encontrar muitas iniciativas de regulamentação – o que sugere um ambiente político relativamente preocupado com o tema –, as propostas até agora consideradas apontam para uma regulamentação intermediária. Nesse sentido, um balanço cuidadoso das propostas deve preceder qualquer iniciativa, visto que a controvérsia sobre *como* regulamentar não é nada trivial;
- a tendência a uma legislação de grau intermediário, como já foi demonstrado, envolve um *trade off* complexo. Assim, equacionar as propostas para minimizar efeitos não intencionais se faz necessário. Como ficou claro, as escolhas de regulamentação intermediária nas experiências internacionais apontam para os sérios riscos de negligenciar aspectos importantes, em especial aqueles que são fundamentais para a transparência e *accountability*, tais como: *i*) a prestação de contas; *ii*) a divulgação dos gastos do lobista e de seus empregadores; e *iii*) o detalhamento das atividades e das relações entre lobistas e políticos. Não se trata aqui de defender a presença dessas características na legislação nacional, mas de chamar a atenção para que não se negligencie a importância da legislação de fato criar as condições objetivas para que a sociedade saiba não apenas *quem* faz *lobby*, mas, sobretudo, que permita um escrutínio mais cuidadoso da atividade;
- da mesma forma, cuidados com as regras de cadastramento precisam ser bem equalizadas, visto que em alguns países o sub-registro da atividade comprometeu fortemente os objetivos da lei. Nesse sentido, uma combinação de incentivos ao cadastramento e de previsão de sanções para o seu descumprimento deve ser pensada. Só assim será possível minimizar a atuação subterrânea dos interesses políticos envolvidos no processo, dotando a lei de eficácia;

- por outro lado, definir claramente o que é um lobista profissional é fundamental. Essa definição deve tipificar a atividade profissional de representação de interesses, diferenciando-a das atividades desenvolvidas por agentes do Estado, da representação de interesses difusos e de representações e organizações sindicais de interesse corporativo e profissional. No limite, a definição clara de lobista é a base para uma legislação focalizada, justa e eficiente;
- outro aspecto importante diz respeito à necessidade de se considerar mecanismos que permitam diminuir a assimetria de recursos e oportunidades que separam os grupos mais poderosos daqueles com menos capacidade de participação e influência. Nesse caso, a experiência da União Europeia parece ser a melhor lição a ser aprendida;
- quanto ao custo-benefício para o Estado, cabe pensar em mecanismos que maximizem o controle *on-line*. Diga-se de passagem, uma ausência fortemente notada na legislação até agora proposta pelos parlamentares. Um sistema automatizado *on-line* certamente tem reflexos positivos em pelo menos dois aspectos. O primeiro é a redução dos custos para os grupos de interesse, que precisarão se cadastrar e prestar, com frequência, informações sobre suas atividades. O segundo diz respeito a potencializar o uso das informações pela sociedade, que, dispondo do serviço, poderá adquirir a baixo custo informações detalhadas e atualizadas sobre os interesses envolvidos no processo de influência política. Somente se esses objetivos forem atingidos o investimento do Estado se justificará;
- considerando ainda o acesso à informação, cabe pensar em como maximizar a disponibilização e a oferta de dados para a sociedade. A eficiência da regulamentação pode ser maximizada se for pensada de forma articulada com a Lei de Acesso à Informação, visto que ela já prevê um arcabouço jurídico complementar e intimamente ligado à transparência e *accountability*. Em última análise, uma lei de *lobby* não deve ser parte apenas das disposições de luta contra a corrupção, mas fazer parte de diretrizes mais gerais sobre transparência e *accountability*. Sendo assim, a Lei de Acesso à Informação e a regulação do *lobby* são diplomas normativos que devem ser considerados em conjunto; e
- a depender, claro, do grau de regulamentação e das sanções previstas pela legislação, é preciso pensar em como fiscalizar a atividade. Em especial no custo-benefício envolvido na escolha de constituir ou não um órgão centralizado e especializado de fiscalização e controle. Os benefícios são aqueles já apontados no texto: *i*) evitar que os grupos tenham de realizar vários registros em diferentes órgãos públicos, gerando custos para eles mesmos e provavelmente inibindo o cadastramento e a participação de todos; *ii*) evitar diferentes procedimentos de cadastramento e controle, com prejuízos à isonomia na aplicação da lei; *iii*) evitar as dificuldades de

disponibilização, na íntegra e de forma desagregada, das informações sobre a ação dos grupos de interesse e de políticos em diferentes arenas políticas; e, por fim, *iv*) evitar que cada órgão tenha de mobilizar recursos para levar a cabo a fiscalização, o que certamente custaria bem mais para o Estado. Quanto aos custos, é preciso refletir sobre o papel desta agência e levar em conta a provável necessidade de dotá-la de poderes de auditoria e fiscalização. Não há consenso sobre se é necessário criar um órgão específico para tal, mas parece ser prudente que o serviço esteja situado em algum dos órgãos de controle já existente, tais como a CGU e o TCU. A *expertise* desses órgãos certamente contribuirá muito para a eficiência da aplicação da lei.

Recentemente a Transparência Internacional da Espanha divulgou um informe sobre a situação do *lobby* naquele país. Em nossa opinião, o trecho a seguir resume o debate e se encaixa perfeitamente ao caso do Brasil: “não existe legislação que garanta que se possa saber, em todos os casos, quem influencia, como, quem é influenciado e muito menos quais são os resultados da influência e com que recursos econômicos ela é financiada”.²¹

Assim, apesar do sistema político prever a participação formal de inúmeros setores da sociedade, como os sindicatos, câmaras de comércio, entidades profissionais, entre outros,

há uma realidade informal, em que centenas de lobistas profissionais, empresas e grupos de interesse diferentes tentam influenciar o executivo e o legislativo. Nesse contexto não há regras que regulem o acesso, que garantam as informações sobre seus contatos, os limites éticos do seu trabalho ou mesmo meras evidências das reuniões entre interesses organizados e agentes públicos.²²

Nesse sentido, “há uma consciência difusa que algumas grandes corporações e grupos de interesse influenciam indevidamente decisões políticas (embora não necessariamente de forma ilegal).”²³

Diante desse quadro, no nosso ponto de vista, um esforço para regular a atividade no Brasil é necessário. Mas uma reflexão deve fazer parte das preocupações dos atores envolvidos no processo. Não se deve, sob nenhuma hipótese, esquecer que a atividade

21. No original: “no hay una normativa que garantice conocer en todos los casos quién influye, cómo, sobre quién, con qué resultados y con qué medios económicos lo hace”.

22. No original: “existe una realidad informal, en la que cientos de lobistas profesionales, empresas y grupos de interés diversos tratan de influir sobre el ejecutivo y el legislativo sin que existan normas que regulen su acceso, la información sobre sus contactos, los límites éticos a su labor o la mera constancia de las reuniones”

23. No original: “existe una conciencia difusa de que ciertas grandes corporaciones y grupos de interés influyen de forma indebida (aunque no necesariamente ilegal) en la toma de decisiones políticas”.

de *lobby* é um importante mecanismo de participação social. Dele depende, em grande parte, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder constituído e seus representantes. Considerando a experiência de alta regulamentação dos Estados Unidos, deve-se evitar que a legislação seja uma barreira entre representantes e representados. A falta de atenção sobre este aspecto pode gerar, no sentido contrário do esperado, prejuízos à qualidade da representação e, com certeza, para a qualidade da democracia.

REFERÊNCIAS

ABOUT The Center for Public Integrity. The Center for Public Integrity, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/GUV0dN>>.

ACCOUNTABILITY. The Center for Public Integrity, May 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/cCJIEX>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Parecer nº 1 sobre o Projeto de Lei nº 6.132, de 23 de janeiro de 1990. Diário do Congresso Nacional, Brasília, seção I, ano L, n. 36, 9 mar. 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/1KyCYW>>.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/75k89Z>>.

BRASIL. Ministério da Justiça; UNICEUB – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Grupos de interesse (lobby)**. Brasília: Brasil, UniCeub e Pnud, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 8). Disponível em: <<http://goo.gl/zi33ly>>.

CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulating lobbying: a global comparison**. England: Manchester University Press, 2010.

KLÜVER, Heike. Europeanization of lobbying activities: when national interest groups spill over to the European level. **Journal of European Integration**, European Union, v. 32, n. 2, p. 175-191, 2010.

MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e democracia no Brasil*. **Revista ComCiência**, São Paulo, 10 jul. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/KFNOKo>>.

MACIEL, Marco Antônio de Oliveira. **Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação**. Brasília: Editora Senado, 1984. Disponível em: <<http://goo.gl/kBzUzo>>.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. Accountability social na América Latina y más allá. *In*: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa**: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983/2012). Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1975). Disponível em: <<http://goo.gl/kAB1Up>>.

SIAROFF, Alan. Corporatism in 24 industrial democracies: meaning and measurement. **European Journal of Political Research**, v. 36, n. 2, p. 175-205, 1999.

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

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. **Una evaluación del lobby en España**: análisis y propuestas. España: Transparency International España, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/j65e14>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SANTOS, Luiz Alberto. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**: análise comparativa dos Estados Unidos e do Brasil. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SMITH, Mark. **American business and political power**: public opinion, elections, and democracy. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

APÊNDICE

1 ADAPTAÇÃO DO CPI SCORE PARA O BRASIL

Para a adaptação do índice às proposições apresentadas no parlamento brasileiro, quatro das 48 questões que o compõem foram suprimidas, porque, como ainda não se tem uma regulamentação de fato, essas não podem ser aferidas para as proposições legislativas. Das quatro questões suprimidas, uma foi na dimensão 6 e três na dimensão 7, a saber:

Dimensão 6, questão 34. Existem exemplos de formulários de registro e de relatório de gastos disponíveis na WEB?

Dimensão 7, questão 40. A agência de Estado efetivamente realiza avaliações obrigatórias ou auditorias?

Dimensão 7, questão 43. Quando foi uma última vez que a pena para a apresentação tardia de um relatório de gastos foi cobrada?

Dimensão 7, questão 46. Quando foi a última vez que uma penalidade por preenchimento incompleto de um relatório de gastos foi cobrada? (Accountability..., 2003).

Os resultados foram ajustados nas duas dimensões supracitadas, considerando duas escalas possíveis: *i*) a escala original do CPI score, que é de 20 pontos para a dimensão 6 e 15 pontos para a dimensão 7; e *ii*) uma escala adaptada, que é de 19 pontos na dimensão 6 e 9 pontos na dimensão 7.

A ideia é simples: se considerarmos a dimensão 6, a escala original prevê a possível distribuição de 20 pontos nessa dimensão; contudo, com a retirada de uma questão, a análise dos casos das proposições brasileiras só poderiam chegar a no máximo 19 pontos. Para não penalizar as proposições brasileiras em pontos sobre a questão que elas não têm como responder, distribuiu-se uniformemente a diferença no interior da dimensão. A fórmula para o cálculo do valor no interior da dimensão é a seguinte:

$$V_i = \frac{\sum P_{ij}}{T_j} \quad (1)$$

Onde V é o valor ajustado; P é o valor original obtido pelo indivíduo i considerando o valor total da dimensão original j ; e T é o valor total da escala ajustada na dimensão j . A seguir, alguns exemplos ilustrativos.

1. Exemplo 1: Projeto de Lei (PL) nº 1.202/2007, do deputado Carlos Zarattini, na dimensão 6, conforme tabela 1.

$$6,3 = \frac{6 \cdot 20}{19} . \quad (2)$$

Exemplo 2: PL nº 1.713/2003, do deputado Geraldo Rezende, na dimensão 7.

$$6,7 = \frac{4 \cdot 15}{9} . \quad (3)$$

O valor total do CPI score é o simples somatório das dimensões, considerando as dimensões ajustadas 6 e 7. A tabela 1 traz os valores do CPI score original e ajustado para todas as proposições em análise.

TABELA 1
CPI scores – originais e ajustados

Proposição	Dimensão										CPI score	CPI score (ajustado)
	1	2	3	4	5	6	6 (ajustada)	7	7 (ajustada)	8		
Deputado Zarattini (PT-SP) PL 1.202/2007	7	17	9	5	0	6	6,3	3	5,0	2	49	51,3
Deputado Walter Pinheiro (PT-BA) PRC 203/2001	7	13	13	5	0	4	4,2	2	3,3	2	46	47,5
Deputado João Herrmann Neto (PT-SP) PRC 158/2009	7,0	12	17	3	0	6	6,3	0	0,0	0	45	45,3
Deputado Geraldo Resende (PPS-MS) PL 1.713/2003	7	5	18	3	0	5	5,3	4	6,7	0	42	44,9
Deputado Francisco Rodrigues (DEM-RR) PRC 103/2007	7	13	17	0	0	4	4,2	2	3,3	0	43	44,5
Deputado César Colnago (PSDB-ES) substitutivo ao PL 1.202/2007	4	16	10	3	0	6	6,3	1	1,7	2	42	43,0
Deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL-MG) PRC 87/2000	7	11	14	0	0	5	5,3	1	1,7	0	38	39,0
Senador Marco Maciel (PFL-PE) PL 6.132/1990	4	11	13	0	0	6	6,3	2	3,3	0	36	37,6
Deputado José Fortunati (PT-RS) PRC 83/1996	7	10	12	0	0	4	4,2	1	1,7	0	34	34,9

(Continua)

(Continuação)

Proposição	Dimensão										CPI score	CPI score (ajustado)
	1	2	3	4	5	6	6 (ajustada)	7	7 (ajustada)	8		
Deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS) PRC 14/2011	7	14	0	0	0	2	2,1	0	0,0	0	23	23,1
Deputado Francisco Dias (PMDB-SP) PRC 337/1985	4	11	0	0	0	4	4,2	0	0,0	0	19	19,2
Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB) PL 6.928/2002	4	8	0	0	0	2	2,1	0	0,0	0	14	14,1

Elaboração dos autores.

Obs.: Dimensão 1 (D1) – definições para lobista (até 7 pontos); D2 – registro individual (até 19 pontos); D3 – divulgação de gastos individuais (até 29 pontos); D4 – divulgação dos gastos do empregador/contratante (máximo de 5 pontos); D5 – serviços eletrônicos *on-line* (máximo de 3 pontos); D6 – acesso público (máximo de 20 pontos); D6 (ajustado) – acesso público (máximo de 19 pontos); D7 – *enforcement* (máximo de 15 pontos); D7 (ajustado) – acesso público (máximo de 9 pontos); e D8 – mecanismos de quarentena (máximo de 2 pontos).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

