

LOBBY E PERSPECTIVAS PARA SUA REGULAMENTAÇÃO

Laís Zaccaro Sene¹

RESUMO

A atividade de lobby no Brasil, muitas vezes e pelo senso comum é cunhada de forma pejorativa devido a falta de compreensão das possibilidades e limites disponíveis a esta prática. Sendo assim, o presente trabalho propôs dissertar de forma simples e direta sobre a temática mediante a literatura formal e informal para discutir a trajetória da atividade de lobby e a possibilidade de sua regulamentação. Além disso, espera-se fomentar e enriquecer o debate sobre o tema, uma vez que esta atividade faz parte do cotidiano da administração pública e faz jus a democracia.

Palavras-chave: Lobby; Administração Pública; Democracia; Políticas Públicas; Transparência.

ABSTRACT

Lobbying activity in Brazil is often termed pejoratively due to a lack of understanding of the possibilities and limits available to this practice. Therefore, the present work proposed to speak in a simple and direct way on the subject through formal and informal literature to discuss the trajectory of lobbying activity and the possibility of its regulation. Furthermore, it is expected to encourage and enrich the debate on the topic, since this activity is part of the daily routine of public administration and does justice to democracy.

Keywords ou Palabras clave: Lobby; Public Administration; Democracy; Public Policy; Transparency.

¹Doutoranda em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Mestre em Educação Escolar e Bacharel em Administração Pública pela mesma instituição, e-mail lz.sene@unesp.br

1. INTRODUÇÃO

Em suma, o ‘jogo político’ ocorre a partir da atuação de atores na arena política orientados a influenciar o processo de composição e instituição de uma política pública, segundo Secchi (2013). Conforme expõe, esses atores possuem a desenvoltura para incentivar a opinião pública sobre um determinado assunto considerado relevante, influenciam os temas que adentram ou são retirados da agenda política, e movem esforços para que suas intenções resultam em ações. Dessa forma, os atores podem operar individualmente – como os políticos, burocratas, os magistrados e os formadores de opinião – e coletivamente – grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, organização do terceiro setor etc. – em que ambos agem intencionalmente, de modo que sua intenção coordena sua ação (SECCHI, 2013). Além disso, mesmo que atores façam parte de uma mesma categoria, não significa que seu comportamento e seus interesses sejam em comum, o que evidencia a idiosincrasia da arena política, aponta Secchi (2013).

Igualmente, a política se direciona a concretização de interesse, que por sua vez, segundo Ball (1979), interesses não são simples desejos, interesses se sustentam por meio da razão e ao explicar um interesse, se explica uma razão para tal, isto é:

That is, when we explain an action by pointing to the interest that prompted, produced, or motivated it, we allude not to a Humean cause but to a reason or ground for acting (BALL, 1979, p.199).

Em outras palavras, a ação impulsionada por um interesse detém uma razão ou fundamento que fazem o indivíduo agir. Nesse sentido, o interesse dos atores pode induzir a inclusão deste em uma determinada rede, cujo sua centralização se relaciona conforme seu poder ou influência, de acordo com Cesário (2016). Para o autor, a mensuração dessa influência em um grupo de interesse ocorre por meio de seu posicionamento as instâncias decisórias, bem como para além das fontes de poder e concretização de seus interesses, mas pode ser medida mediante suas relações sociais.

Sendo assim, na arena política grupos organizados exercem a atividade de lobby que consistem em exercer pressão sobre políticos e poderes públicos com intuito de conseguir influenciar suas ações, cuja atividade não é regulamentada no Brasil, o que resulta em má percepção sobre sua prática, uma vez que por falta de regulamentação não há transparência entre atores envolvidos e ações realizadas (AGÊNCIA SENADO, 2021). Em vista disso, o

presente trabalho tem como objetivo utilizar a literatura formal e informal, teóricos e columnistas de jornais on-line, com o intuito de compreender e definir a atividade de lobby para discorrer sobre trajetória e possível regulamentação no país. A partir disto, esperamos fomentar e enriquecer o debate sobre a temática, visto que queira ou não, como discutiremos, faz parte do cotidiano da administração pública.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Definindo lobby

Primeiramente, é necessário distinguir grupo de interesse com a atividade de lobby, uma vez que podem ser facilmente confundidos. Sendo assim, grupos de interesse, como aponta Santos (2011), consiste no estímulo por contribuições financeiras ao comportamento de atores políticos mediante ao financiamento de sua campanha, portanto, o lobby por sua vez, compõe-se na pressão realizada por grupos a induzir influência no comportamento de atores políticos. Contudo, há estudos que combinam as duas definições, bem como existem linhas de investigações direcionadas ao processo de formulação de políticas públicas no sentido de como a influência desses grupos afetam o processo de *policymaking* (SANTOS, 2011). Em vista disso, lobby pode ser caracterizado por uma das questões centrais de *group approach* elaborado por Santos (2011) a partir de estudos sobre influência no Congresso Norte-Americano: “Como, e até que ponto, as atividades de lobby realizadas pelos grupos de interesse influenciam as decisões e ações dos membros do Congresso individualmente?” (p.53, grifo do autor).

Dessa forma, de acordo com De Figueiredo e Richter (2014), a pressão exercida por lobistas ocorre em políticos a quem estes possuem certa afinidade, independentemente se esse político alterne questões de áreas diferentes, o que sugere que a prevalência do “*who you know*” ou “quem você conhece” ao invés do “*what you know*” ou “o que você sabe”. Além disso, a atividade de lobby não é mero acaso, isto é, não é uma ação aleatória, sim ocasionada pela certeza de que a decisão de um grupo de interesse em exercer lobby sobre um político é pela crença de que suas ações são propensas ao sucesso, igualmente, há maior probabilidade de que atores políticos mais poderosos e dotados de poder agenda sejam alvos de lobistas (DE FIGUEIREDO; RICHTER, 2014).

Tal qual, poder também pode ser atribuído a participação e consolidação no debate político, assim como a disponibilidade de recursos e estratégia de inclusão neste debate,

conforme aponta Cesário (2016). Além disso, grandes empresas são mais propensas a atividade de lobby com relação a pequenas empresas, estas geralmente concentram suas ações de lobby as associações comerciais, segundo De Figueiredo e Richter (2014). Assim, o valor da atividade de lobby depende de fatores que determinam se o resultado desse esforço será positivo. Da mesma forma que é mais provável que a corrupção e o suborno sejam substituídos por lobby em instituições consideradas fortes (DE FIGUEIREDO; RICHTER, 2014). Assim sendo, De Figueiredo e Richter (2014) defendem que é possível vislumbrar os políticos alvos da atividade de lobby a partir das informações concedidas sobre contribuições de campanha.

Considerando que a atividade de lobby é realizada por grupos de interesse, ter em vista as relações entre esses grupos possibilita analisar o padrão de participação destes no debate público (CESÁRIO, 2016). Porém, a influência desses grupos de interesse não é hegemônica devido a baixa concentração da sua rede de influência, bem como da variação do quão influente são, de acordo com Cesário (2016). O autor declara que há limitações no estudo sobre redes e grupo de interesse, visto que o conceito de influência é adepto a diversas interpretações, bem como sua mensuração é de alta complexidade. Outra limitação citada é determinar grupos de interesse composto somente por integrantes da sociedade civil, uma vez que há predominância da atuação de grupos de interesse de organizações públicas (CESÁRIO, 2016).

2.2. Brasil e Lobby

Embora não seja regulamentado, a atividade de lobby ocorre no Brasil sobre o nome de ‘mediador de interesses’ ou ‘profissional de relações governamentais’ devido a impopularidade do termo lobby adjetivado pejorativamente pelo senso comum como ‘tráfico de interesse’; ‘corrupção’ ou ‘parasita da burocracia’, declara Machado (2013). A autora apresenta essa exemplos da má impressão dos brasileiros sobre a atividade a partir da música 300 Picaretas da banda Paralamas do Sucesso, bem como mediante ao insucesso dos filmes *Obrigado por Fumar* (2005), *O Super Lobista* (2010) e o documentário *Casino Jack & The United States of Money* (2010) mesmo que todos os longas apresentam a realidade do lobby nos Estados Unidos, local em que a atividade é definida e restritamente regulamentada pela lei *Lobbying Disclosure Act* que na tradução livre significa algo como ‘lei de divulgação de lobby’.

Além disso, ainda não há consenso sobre a impressão da atividade de lobby no país, de modo que o debate apresenta oposições sobre a definição e a prática de lobby, sendo que há favoráveis, desfavoráveis e neutros, segundo Machado (2013). Sendo assim:

- Os grupos favoráveis ao lobby declaram licitude na atividade, da mesma forma que acreditam que esta faz parte da consolidação e efetivação da democracia, visto que ao realizada sobre a luz do conhecimento público auxilia no combate à corrupção, como a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça do Brasil (MACHADO, 2013). Outrossim, de acordo com Machado (2013) há aqueles que declaram que não há como existir um lobby bom ou ruim, uma vez que lobby é um meio de exercer a cidadania.
- Com relação aos indivíduos contrários a atividade de lobby argumentam que esta se configura como corrupção e tráfico de influência, devendo, assim, ser passível de punição, como no caso a Andrea Oliveira, autora da tese de doutorado Lobby e Representação de Interesses: Lobistas e seu Impacto sobre a Representação de Interesse no Brasil (MACHADO, 2013).
- Quanto a neutralidade do termo, lobby para a ciência política pode ser considerada uma expressão neutra que define a partir do termo a ação de defender interesse diante ao tomador de decisão, como o acadêmico Wagner Mancusso (MACHADO, 2013).

Igualmente, de acordo com a Agência Senado (2021) foi possível vislumbrar a percepção dos brasileiros acerca da temática a partir de uma pesquisa do DataSenado realizado entre os meses de abril a maio de 2021 junto ao departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade de Pittsburg, cuja investigação abrangeu 3 mil brasileiros com a idade superior a 16 anos. Por meio desta pesquisa, evidenciou-se que a maioria dos brasileiros acreditam que o setor de agronegócio é o setor que mais detém influência na aprovação de projetos de lei no Congresso Nacional, seguido do setor bancário, do setor de comércio e serviços, do setor da indústria, do sindicato de trabalhadores e por último os brasileiros (AGÊNCIA SENADO, 2021).

Em vista disso e contrariando o senso comum de quem a atividade de lobby seja sinônimo a corrupção, é a partir de lobistas que os interesses podem ser informados e defendidos, configurando, assim, uma ferramenta inerente ao pleno funcionamento do regime

democrático, segundo Pena (2021). Conforme o autor, pressionar os atores políticos faz parte do mecanismo de representação de interesse, bem como há legitimidade nessa atuação, uma vez que a democracia depende de grupos organizados para apresentação da demanda da sociedade frente ao aparato estatal. Sendo assim, o lobista pode auxiliar os governantes no atendimento as necessidades da sociedade civil, de modo a melhorar a técnica e a responsabilidade na tomada de decisão (PENA, 2021).

2.3. Porque regulamentar a atividade

Conforme Machado (2013), a regulamentação de lobby, primeiramente, permite a definição do que se considera lícito e ilícito em lei ao institucionalizar a atividade. Segundo a autora, há uma crença de que o setor lobista não teria interesse na autorregulação, uma vez que a maioria das associações são lenientes com os associados da própria classe. Tal qual, a regulamentação da atividade de lobby tornaria público os encontros entre quem exerce a atividade e os atores estatais envolvidos, de modo que a sociedade civil poderia acesso ao que está sendo conversado e quem está conversando, declara Caleiro (2019). A autora enfatiza que a regulamentação da atividade diminuiria a visão negativa de quem a exerce, visto que seria viável a instituições de mecanismos que incluam e proporcione voz aos setores ‘menos poderosos’.

Da mesma forma que:

Ainda, também é esperado que a publicização do Lobby gere diversos subprodutos, como:

- Combata acordos secretos e ilícitos entre lobistas e agentes públicos;
- Incentive os interesses organizados a apresentar melhores argumentos em defesa de seus pleitos;
- Facilite o trabalho realizado pela mídia e por organizações sociais de defesa do interesse público;
- Desperte a atenção dos cidadãos para os processos decisórios em curso, bem como para os interesses que esses processos mobilizam;
- Motive segmentos sociais desmobilizados a participar do jogo político (PENA, 2021).

Nesse sentido, de acordo com Pena (2021), a atividade de lobby teria a obrigação de prestar contas ao tornar transparente suas ações ao divulgar e detalhar seus gastos, práticas e relações estabelecidas, assim, ao exigir *accountability* permitiria a fiscalização da atividade e coibição de práticas de corrupção e tráfico de influência. Além disso, a regulamentação da

atividade por vias da transparência permite igualmente a participação pública ao permitir o direito de audiência pública e opinião (CALEIRO, 2019).

Até o momento, há especulações sobre o que é o que não é a atividade de lobby, como, considera-se lobby, segundo Machado (2013):

- ✓ Observar o cenário tanto legislativo quanto administrativo;
- ✓ Conceder parecer técnicos e sugestões;
- ✓ Orientação na tomada de decisão pública;
- ✓ Convencer aliados e adversários para corroborarem com seus interesses;
- ✓ Divulgação de posicionamento pela mídia

Não se considera lobby, conforme Machado (2013):

- ✗ Ser remunerado ao influenciar decisão judicial ou quaisquer tipos de bônus diante da administração pública;
- ✗ Interferência em ato administrativo objetivado e legitimado por vias legais;
- ✗ Utilização de métodos ou processos considerados duvidosos na coação de autoridades públicas;
- ✗ Impossibilitar reuniões de interesse público seja a partir de perturbação ou quaisquer tipos de atos prejudiciais;
- ✗ Conceder vantagens em troca de favores às autoridades públicas.

Atualmente, conforme Aran (2019), diversos países regulam a atividade de lobby, como o Estados Unidos, a Inglaterra, o México, a França e o Chile. Segundo o autor, a regulamentação de lobby evita que as más práticas afetem para além da reputação do lobista, incidem também o seu faturamento.

Quanto a regulamentação da atividade de lobby no Brasil, o Congresso Nacional ‘engavetou’ duas propostas, a primeira em 1989 em que o PLS nº203 foi aprovada no Senado e rejeitada pela Câmara dos Deputados pelo PL nº 6.132 de 1990; e a segunda apresentada pelo PL nº 1.202 em 2007 na Câmara dos Deputados foi aprovada em 2022, porém aguarda a apreciação do Senado Federal até o momento atual (PENA, 2021; MACHADO, 2013; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024). De acordo com Machado (2013), outro projeto de lei foi elaborado em 2012 para substituir o de 2007 e segue em tramitação, entretanto, não declara diretamente a intenção de disciplinar a atividade de lobby, mas cita a regulamentação da

atuação de indivíduos e grupos de interesse que de forma remunerada ou voluntariamente exercem a atividade de influenciar decisões públicas.

Entretanto, Moreira (2017) o projeto de lei em tramitação para a regulamentação da atividade não estabelece a obrigatoriedade do credenciamento dos agentes de relações governamentais, mas permite o requerimento de seu credenciamento. Nesse sentido, o autor declara que o termo utilizado não é adequado – “poder não é dever” – e pode abrir brechas para que lobistas atuem sem o devido credenciamento. Além disso, outra observação de Moreira (2017) é que também não há obrigatoriedade de os tomadores de decisão ouvirem e considerarem as propostas dos representantes de interesse. Para o autor, mesmo que o projeto de lei declare a impossibilidade de registro de agentes condenados por ato ilícitos como corrupção; tráfico de influência; concussão; advocacia ou improbidade, devido ao fato de o registro não ser de cunho obrigatório, logo não há meios de garantir que estes representantes condenados exerçam a atividade, bem como não existem benefícios dispostos na lei para a instituição do registro opcional.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a atividade de lobby não é nada daquilo que o senso comum e o ditado popular declaravam. Isto é, lobby é um exercício de influência de comportamento mediante a aplicação de pressão em atores políticos com vistas a consecução de seus interesses. Nesse sentido, a atividade faz jus a democracia, uma vez que permite a atuação de diversos setores na arena política. Portanto, compreendemos que a sua regulamentação é essencial para evitar irregularidades, crimes e violação da ética e da moralidade no exercício da função. Igualmente, entendemos que ao regularizar a atividade possibilita que setores e grupos minoritários tenham acesso ao debate público através de representantes que defenderão seus interesses.

Tal qual ocorreu no cenário internacional, o Brasil igualmente dispõe de meios para regulamentar a atividade de lobby. Supomos que talvez a irregularidade dessa função seja mais ‘interessante’ aqueles atores que preferem tirar vantagens através do aparato estatal. Sendo assim, trazer a luz ao debate público a necessidade de regulamentar o lobby poderá permitir com que essa realidade seja mudada. Portanto, é importante observar na arena política indivíduos que colaboram com o diálogo sobre a temática e aqueles que preferem não opinar sobre, bem como verificar mediante websites quem está patrocinando os atores políticos, uma

vez que através disso é possível especular se não há interesse por trás disso. Sendo este o passo inicial para que a máquina pública se torne mais transparente e menos patrimonialista.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Maioria dos brasileiros concorda que é preciso regulamentar lobby, aponta DataSenado. **Senado Notícias**, 2021. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/18/maioria-dos-brasileiros-concorda-que-e-preciso-regulamentar-lobby-aponta-datasenado>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARAN, Edson. A profissão de lobista será regulamentada no Brasil. O que muda? **Isto é Dinheiro**, 2019. Disponível em:<<https://www.istoedinheiro.com.br/lobby-em-pele-de-cordeiro/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BALL, Terence. "Interest-Explanations". *Polity*, Vol. 12, No. 2, Winter, 1979.

CALEIRO, João Pedro. Como regulamentar o lobby? O que diz um dos maiores especialistas no tema. **EXAME**, 2019. Disponível em:<<https://exame.com/brasil/como-regular-o-lobby-o-que-diz-um-dos-maiores-especialistas-no-tema/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1202/2007**. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>> Acesso em: 20 maio 2024.

CESÁRIO, Pablo Silva. "Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse". **Revista de Sociologia e Política**, Vol. 24, N. 59, 2016.

DE FIGUEIREDO, John. M.; RICHTER, Brian Kelleher. "Advancing the Empirical Research on Lobbying". **Annual Review of Political Science**, 2014.

MACHADO, Gisele. O lobby é injustiçado no Brasil? **Revista Apartes**, N. 01, 2013. Disponível em:<<https://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes-antteriores/revista-apartes/numero-1-janeiro-junho2013/no01-o-lobby-e-injusticado-no-brasil/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MOREIRA, Felipe Lélis. Porque é importante regulamentar o lobby no Brasil.

Nexo **Jornal**, 2017. Disponível

em:<<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/Por-que-%C3%A9-importante-regulamentar-o-lobby-no-Brasil>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

PENA, João. Lobby: uma ferramenta legítima e inerente à democracia? **Politize**, 2021. Disponível em:<<https://www.politize.com.br/lobby-faz-parte-da-democracia/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SANTOS, Manoel Leonardo Wanderley Duarte. **O Parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFPE, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.