

## **#Ponencia 4:**

### **LOBBY NO CONGRESSO NACIONAL DO BRASIL: a atuação de assessorias de relações governamentais em situação de completa desregulamentação**

Autor: **Aldenir Brandão da Rocha**

Servidor da Câmara dos Deputados;

Pesquisador de assuntos do parlamento ([aldenir.rocha@hotmail.com](mailto:aldenir.rocha@hotmail.com)).

**Mestrando em Ciência Política – Universidade de Brasília – UnB**

**Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política, ALACIP. Pontífica Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.**

**Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.**

Lima,  
Peru, 2015

**RESUMO:** O estudo discute a atuação das assessorias de relações governamentais no âmbito do Congresso Nacional brasileiro, dentro de contexto de ausência de regulamentação. O estudo parte do pressuposto de que, apesar da ausência de regras específicas que regulem a atividade de *lobby*, esses profissionais executam tarefas típicas da atividade. Para uma primeira aproximação com o campo, o estudo se orienta pelos caminhos da *Grounded Theory*, com o propósito de levantar hipóteses a respeito dos atores de *lobby*. Abordagem conterá, também, elementos das teorias institucionais, neoinstitucionalismo histórico e sociológico, por considerar a relevância do papel das instituições no padrão de comportamento dos agentes e dos aspectos sociológicos que envolvem o estudo das tipologias de grupos de interesses. A pesquisa enquadra-se ainda no campo dos estudos de regras informais. Ademais, o estudo se apoiará em fontes bibliográficas e dados sobre as práticas e estratégias de ação adotadas pelos atores, colhidos com base em extratos de rodadas de grupos focais, técnica que permite a participação dos agentes no processo de pesquisa. Para isso, serão identificados os atores credenciados para atuar no âmbito do Congresso Nacional para compor esses grupos. Os ganhos esperados com o estudo consistem na possibilidade de que, apesar da inexistência de regras específicas, a atividade encontra abrigo em regras que proporcionam o mínimo suporte para a organicidade e logicidade da atuação. Os resultados parciais do estudo permitem inferir que é crescente a institucionalização do campo, com a inserção de novos setores, empresas e entidades de classe no campo. Quanto à regulamentação, constata-se uma indiferença dos atores a esse respeito, dado o baixo conhecimento sobre as propostas de regulamentação que tramitam nas casas do Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Lobby; relações governamentais, regras informais; processo decisório; políticas; processo legislativo; *Grounded Theory*.

**Resumen:**

La investigación intenta discutir la actuación de las asesorías de relaciones gubernamentales (lobistas) en el ámbito del Congreso Nacional Brasileño, en un contexto de carencia de normalización. Partimos del presupuesto de que esos profesionales ejecutan sus tareas típicas aún que no se tenga reglas específicas. Los presupuestos de *Grounded Theory* fueron utilizados como norte teórico y como herramienta para construcción de hipótesis, creadas desde la percepción de las prácticas y estrategias adoptada por los actores lobistas. Asimismo, el neo-institucionalismo histórico y el sociológico son bases epistemológicas de la investigación, pues consideramos la relevancia del rol de las instituciones en condicionar la actuación de los agentes y de los aspectos sociológicos envueltos en los estudios de los grupos de interés. El abordaje teórico del informalismo institucional es, todavía, el principal eje epistemológico utilizado, pues confrontase, en Brasil, situación en la cual no hay ley reguladora de la actividad.

La contribución de la investigación para el campo reside na percepción de creciente institucionalización de la actividad, con inserción de nuevos actores en el campo de trabajo y na percepción de que la falta de reglamentación no hace con los lobistas deseen ver una ley aprobada, todavía. La explicación está en el desconocimiento de las propuestas de reglamentación en discusión en el Legislativo, generando falta de lobby en beneficio de la ley del lobby.

**Palabras-clave:** Lobby; reglas informales; proceso de decisório, *Grounded Theory*.

## Escopo do estudo

O presente trabalho faz parte de estudos em andamento levado a efeito pelo Grupo de Pesquisa e Extensão *Lobby no Congresso: a atuação de assessorias de relações governamentais em situação de completa desregulamentação*, criado na Câmara dos Deputados em 2014 com o intuito de identificar, catalogar e compreender os atores (e suas práticas) relacionadas a ações de *Lobby*, relações governamentais (RelGov) ou assessorias parlamentares (termos aqui tomados como sinônimos) de órgãos e entidades externos ao Parlamento brasileiro. Esses atores, apesar da inexistência de legislação que lhes reconheça a profissão ou regule a atuação, realizam monitoramento de proposições legislativas e atuam no convencimento parlamentar em prol de seus interesses. O campo despertou, até o momento, baixo interesse acadêmico, sendo poucos os estudos robustos acerca do tema, justificando-se a realização da presente pesquisa.

A bibliografia específica existente revela-se baixa, o que força a utilização dos pressupostos da *Grounded Theory* para uma primeira aproximação ao campo, com o intuito de levantar hipóteses acerca de quem são os atores de *lobby* ou de relações governamentais (RelGov), conforme alguns se autodenominam, no parlamento brasileiro e quais são as práticas por eles adotadas; quais parâmetros de legalidade e de ética profissional que adotam na realização do seu mister; e, por fim, qual a percepção que têm do próprio campo.

A abordagem conterà, também, elementos das teorias institucionais, passando pelo neo-institucionalismo histórico e sociológico, na medida em que trata as instituições como variáveis influentes nos padrões de comportamento dos atores, a exemplo da própria configuração do Poder Legislativo na nova ordem constitucional, a partir de 1988, quando teve as suas prerrogativas ampliadas e fortalecidas, em sintonia com o processo de redemocratização em curso, além de considerar aspectos sociológicos, ao lidar com tipologias de grupos na articulação de interesses.

A análise se desdobra pela codificação e análise do discurso apanhados em sessões de entrevistas e grupos focais realizados com os atores envolvidos para efeito de percepção dos pilares da atuação dos RelGov no Congresso e posterior comparação com a dos seus semelhantes norte-americanos, cuja atuação está fartamente relatada em manuais editados por centros acadêmicos e editoras especializadas nos Estados Unidos da América, local em que o *lobby* é regulamentado e há limites para atuação dos atores.

Ante a lacuna de regramentos específicos que apresentasse lindes claras para a atividade de *lobby* e atuação dos seus atores no Brasil, vislumbrou-se a necessidade de enquadrar a pesquisa no campo dos estudos de regras informais. Essa decisão se deu devido à inexistência de regras formais contrastar com a realidade de essa atividade acontecer amiúde no Congresso Nacional. Como prova, verifica-se, externamente ao Congresso a existência de assessorias parlamentares em praticamente todos os órgãos importantes da República e nas principais entidades de classes e empresas brasileiras. Internamente, os procedimentos limitam-se ao credenciamento dos atores perante as Secretarias Gerais das casas congressuais e a cessão de espaço físico e recursos materiais para a sua atuação, sendo a atividade, portanto, reconhecida e incentivada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

O ganho acadêmico esperado com tal abordagem está em aceitar que embora não escritas, o campo e seus atores são limitados por regras que dão um mínimo de suporte, organicidade e logicidade à atuação, pelas quais se orientam na montagem de estratégias

e criação de mecanismos de atuação, em busca do resultado dos objetivos pretendidos com suas ações.

Portanto, o estudo parte de levantamento, junto às casas do Congresso, das entidades ou atores de Lobby regularmente inscritas e autorizadas a atuarem na órbita do Congresso, para fins de compor grupos focais em busca de subsídios informacionais que possibilitem aproximação com o campo e a compreensão quanto aos seus mecanismos de atuação. Em complemento, será realizada entrevistas com parlamentares para colher a perspectiva destes acerca da existência e atuação de lobistas no Congresso. Posteriormente, proceder-se-á a análise do discurso para colher a autopercepção dos atores acerca de suas atividades e seu papel, na tentativa de identificar e classificar as práticas adotadas pelos atores, com o fito de verificar a consolidação delas no meio estudado, ao lado da percepção dessa atuação sob a ótica dos parlamentares.

Nessa oportunidade serão expostos alguns achados ainda que parciais a respeito de pontos objeto da abordagem, dando conta de algumas preliminares do estudo, em virtude das atividades já realizadas pelo grupo, a partir de elementos informacionais colhidos das rodadas de grupos focais concluídas.

### **Contextualização do tema**

*Lobby* é um termo conhecida no mundo todo, como forma de designar a atividade daquelas pessoas (físicas ou jurídicas) que atuam em defesa de interesses de grupos ou segmentos sociais ou econômicos. As suas origens se confundem com o surgimento da democracia representativa, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Está associada a interação com agentes políticos que de algum modo possui poder decisório. A sua primeira aparição nos EUA data de 1808 e o seu sentido está associado a uma prática então comum nos parlamentos. (Thomas, 2004:151 apud Santos, 2007).

Etimologicamente, a acepção do termo se relaciona com o local em que as autoridades eram abordadas por grupos de interesses ou seus representantes para reivindicar pleitos. No caso da Inglaterra, esses espaços eram os vestíbulos por onde os parlamentares passavam para ir às sessões. Já nos Estados Unidos, essas abordagens ocorriam nos vestíbulos de um hotel, onde os presidentes eleitos se hospedavam, antes da posse (Farhat, 1996, p. 606).

Ainda segundo Farhat, da internalização do termo no Brasil deriva o vocábulo – *lobismo* – no sentido de designar a atividade organizada daqueles grupos de interesses que atuam perante o poder público, passando-lhe informações para subsidiar decisões a respeito de determinados atos normativos, com vistas a obter respostas favoráveis às suas pretensões apresentadas. Sob esse prisma, a atividade de *lobby* pode ser compreendida como aquela praticada, em locais apropriados, por grupos em buscas da realização de seus interesses contra quem de fato e de direito é legitimado a decidir sobre a postulação concreta.

Quanto à forma de atuar, a realidade de cada ambiente varia em função do grau de institucionalização e de regulamentação que a atividade se encontra. Nos Estados Unidos, país pioneiro na regulamentação dessa atividade, onde desde de 1946 existe legislação própria que exige o registro de pessoas físicas ou jurídicas, como condição para o exercício dessa de tarefa dessa natureza.

No Brasil, não há norma específica a esse respeito, embora exista algumas regras internas no âmbito da Câmara e do Senado Federal que disciplinam o acesso às

dependências do Congresso Nacional e o uso de instalações internas. A despeito da ausência de norma desse feitio, a Constituição brasileira, tributária dos valores democráticos, preconiza uma série de princípios que legitimam a participação da sociedade no processo político, na medida em que valora alguns princípios, a exemplo da liberdade de manifestação de pensamento, sem o anonimato, do exercício de qualquer trabalho ou profissão, respeitadas as condicionantes estipuladas em lei, além assegurar a liberdade de reunião para fins pacíficos e de associação para fins lícitos.

A esse propósito, o capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos (artigo 5º da Carta Política) contempla uma gama de direitos que remetem a mecanismos de articulação de interesses, porquanto garante a plena liberdade de associação para fins lícitos e cooperativos, preservado da interferência estatal no seu funcionamento, do que não necessita de nenhum tipo de autorização (incisos XVII e XVIII). Na sequência, os incisos XIX a XXI, resguardam a liberdade individual de associação, o direito de permanência das entidades associativas, com a prerrogativa de representar seus filiados judicial e extrajudicialmente. O artigo 5º da Constituição sedimenta, ainda, uma tradição histórica do constitucionalismo brasileiro consistente no direito de petição aos poderes públicos contra ilegalidade ou abuso de poder, além do direito de acesso à informação (inciso XIV).

Em linha, o capítulo dos direitos sociais também contempla diretrizes convergentes para a atividade de lobby, quando assegura o direito de organização sindical, em entidade de classe ou em associação para defesa dos interesses de seus membros ou associados. No processo legislativo, essa abertura se mostra presente sob vários aspectos, maximizada pela legitimação da sociedade para a iniciativa de projetos de lei.

Coerente, a Constituição de 1988 manteve a tendência histórica de prestigiar os mecanismos de defesa de interesses legítimos, condizente com os princípios de participação social que presidem a orientação democrática das instituições políticas brasileira. Assim, o lobby, enquanto forma de expressão em defesa de interesses, configura inserção soberana da sociedade no processo decisório perante os poderes constituídos.

Conquanto se mostre alinhado com os valores democráticos, em contexto mais recente do noticiário brasileiro, o *lobby* tem sido muito associado a escândalos de corrupção, o que tem ocasionado agitados debates a respeito dessa atividade em um ambiente carente de uma regulamentação específica. Diante disso, revela-se oportuna a indagação quanto a necessidade ou não de regulamentação para disciplinar o exercício dessa atividade no Brasil, em especial no âmbito do Congresso Nacional.

Sensível a esse questionamento, ante a constatação de que a atividade de *lobby* é uma realidade presente nos “corredores” dos poderes constituídos, o presente estudo vem ao encontro dessa inquietação, pelo que visa catalogar e compreender a atuação desses atores, com ênfase em suas percepções dos espaços em que atuam e quais os parâmetros de legalidade e de ética profissional que adotam na prática das estratégias de suas ações, ante o estado em que se encontra à mingua de regulamentação e, até que ponto isso interfere em seu mister.

A abordagem partirá de uma discussão sobre classificação do *lobby*, quanto as suas diferenças e semelhanças a outros meios de reivindicação inseridos nos conceitos de grupo de interesse ou grupo de pressão e a seus propósitos quanto aos fins a que se destinam. Para efeito de análise, cabe segmentar esses grupos, segundo a origem e a natureza dos pleitos que postulam, se públicos ou privados. Os pleitos públicos seriam conduzidos por meio de assessorias parlamentares institucionalizadas, vinculadas a

órgãos ou entes públicos, e as demandas privadas seriam objeto de ação promovida pelas assessorias vinculadas à iniciativa privada.

Daí emerge outra questão que consiste no uso da terminologia para designar esses atores, se *lobby*, assessoria parlamentar ou relações governamentais. Esse ponto constitui um dos objetivos do grupo de estudo, tornando-se objeto de análise no presente trabalho em busca de uma autodefinição, condizente com a percepção dos participantes envolvidos. Outra abordagem inerente ao estudo é o uso do paradigma norte-americano, em termos de regulamentação, para efeito de comparação entre os dois ambientes.

### **Aspectos metodológicos**

Nesse ponto, invoca-se os postulados da *Grounded theory* (teoria fundamentada em dados). Trata-se de metodologia desenvolvida por Barney Glaser e Aselm Strauss, sociólogos das Universidades de Colúmbia e de Chicago, respectivamente, em obra publicada em 1967. Ela se baseia em dados extraídos de situações reais para formulação de uma teoria a respeito de um fenômeno observado. Na concepção dos autores, esta metodologia consiste na formulação de uma teoria a partir de uma estratégia de estudo baseado em um processo indutivo contínuo de análise sistemática e comparativa dos dados, onde o pesquisador possa criar categorias de conceitos analíticos lastreadas nos dados obtidos na evolução do estudo, progredindo de questões abertas para outras mais afuniladas, em constante retorno aos dados.

No plano da aplicação, uma das vertentes dessa teoria propõe o uso da técnica de codificação (*coding*) dos dados no seu processo de análise, cuja classificação se escalona em três fases: codificação aberta, axial e seletiva. Na codificação aberta, o pesquisador examina os dados com ênfase naquilo que lhe parece relevante na leitura dos textos e relatos. Isso implica a categorização dos dados, a análise, a comparação e a conceituação do evento, criando-se categorias para agregação de códigos e, assim, reduzir as unidades de análise a ser trabalhada pelo pesquisador.

Numa etapa subsequente, a codificação axial se prende à análise das relações entre categorias que integram as proposições da teoria em si. Na análise dessas relações, o pesquisador pode identificar as condições causais e seus efeitos sobre o fenômeno. Por fim, vem a codificação seletiva que consiste na depuração do processo a ponto de identificar a categoria nuclear da teoria, em torno da qual as outras categorias gravitam.

Segundo Grbich (2007), o bom uso dessa teoria pressupõe a presença de pelo menos três elementos, quais sejam: pouco conhecimento prévio sobre o campo; a interação entre as partes que integra no ambiente deve ser explorada sobre vários aspectos relacionados; e onde há necessidade de construção de novas explicações teóricas para possíveis mudanças no campo.

Corbin (2008) sugere o seu uso para entender a perspectiva de indivíduos sobre uma atividade, no âmbito de uma pesquisa qualitativa, na medida em que permite entrar no mundo dos participantes, no desejo de ir além do que já é conhecido, no sentido de propiciar descobertas que contribuirão para o desenvolvimento do conhecimento empírico.

Considerando as circunstâncias em que se encontra o grau de institucionalização do *lobby* no Brasil, a *Grounded Theory* se apresenta como uma abordagem adequada para investigar o processo de interação entre atores em ambiente específico, como o

Congresso Nacional, a fim de entender como determinados agentes se relacionam nesse espaço de poder, na ausência de normas formais.

Tudo isso se apoiará em informações calcadas em fontes bibliográficas relacionadas ao assunto, levantamento das entidades e atores de lobby credenciados junto às casas legislativas. Depois, serão selecionados grupos desses atores para participar de sessões de rodadas de entrevistas coletivas, mediante o uso da técnica de grupos focais, a fim de se compreender a sua atuação e colher a autopercepção acerca da atividade que desempenham.

### **Aspectos conceituais**

O termo Lobby, de origem anglo-saxão, permite uma tradução imediata para o português equivalente a saguão, hall de entrada, sala de espera, muito comum nos hotéis, nos prédios públicos, nas câmaras, nas assembleias legislativas, enfim, nas edificações públicas ocupadas por órgãos políticos representativos da sociedade. Por derivação, o termo lobbying serve para expressar o papel e comportamento público de quem atua nesses espaços, na tentativa de influenciar decisões públicas em favor de determinados interesses.

O exercício dessa atividade pode ocorrer por pessoas físicas ou jurídicas, ou grupos de interesse ou de pressão, representando interesses próprios ou intermediando interesses de terceiros. Dessa feita, tem-se que a definição de lobby envolve a ação de influenciar sobre o tomador de decisão na esfera do poder público (Lodi, 1986, p. 3).

Numa classificação mais abrangente, o termo *lobbies* é muito usado na acepção de grupos de interesse e de grupos de pressão. Aliás, essas terminologias são tomadas como sinônimo por vários autores, (Berry 1989 e Thomas 2004) para designar o mesmo fenômeno. Porém, na medida do possível, é recomendável distingui-los para expressar com maior fidelidade as especificidades inerentes a cada um deles. Desse modo, numa ordem quanto ao grau de generalidade, os grupos de interesses, por vezes, assumem o papel de grupo de pressão quando canalizam as suas forças para determinada ação e o lobby se caracteriza pela forma em que essa ação se materializa (Toledo, 1985, p. 19).

Portanto, por mais que se assemelhem, no momento da ação é possível consignar traços que os distinguem. Assim, atuação dos grupos de interesses ocorre de várias formas, sendo o exercício do lobby junto aos formuladores de políticas públicas e aos membros das casas legislativas uma das mais relevantes (Santos, 2007).

Para efeito desse estudo, adota-se a categoria de grupo de interesses como expressão mais ampla em relação às demais categorias de grupo. Nesse sentido, a definição que parece mais adequada é aquela de alcance mais amplo, onde consigna que "*grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor*".(Thomas 2004:4 apud Santo 2007).

### **Estado da arte do lobby no Brasil**

A Constituição de 1988 representou o coroamento do marco institucional referente a redemocratização do Brasil, dando forma a uma ruptura com o regime anterior, do que resultou o revigoramento das prerrogativas do Congresso Nacional, como expressão máxima da vontade popular no regime democrático representativo. Com isso, o

Legislativo atraiu para si, dentre outras competências, a supremacia no processo de produção legislativa, antes concentrada no Poder Executivo.

Por implicação direta, tornou-se palco de grandes decisões nacionais, sob as quais circundam uma pluralidade interesses, o que justifica a atuação intercorrente de muitos atores no âmbito do parlamento, atentos ao itinerário da produção legislativa. Nesse contexto, a atuação de grupos de interesses, seja sob a forma de grupos de pressão, seja sob a de *lobbies*, se torna uma realidade intrínseca à nova configuração de prerrogativas do Congresso Nacional. Essa atuação passa pela necessidade de uma disciplina nos meios institucionais de participação, pela complexidade inerente a uma população espalhada em um território de dimensão continental como é o Brasil.

Durante a 54<sup>a</sup> Legislatura (2011 a 2014), só perante a Câmara dos Deputados, foram apresentados 8.327 projetos de leis ordinárias; 455 projetos de leis complementares; 145 medidas provisórias; 451 propostas de emenda à constituição; 1.667 projetos de decretos legislativos; e 268 projetos de resolução. A soma disso tudo, importa em 11.313 proposições versando sobre os mais variados assuntos (Sileg), cujos interesses subjacentes são igualmente diversos.

O volume de demandas que se avoluma a cada Legislatura é um fenômeno que ecoa no Poder Legislativo como reflexo da missão de representar a sociedade, o que significa lidar com temas sensíveis que envolve uma pluralidade interesses, na dimensão projetada pela própria complexidade inerente à sociedade moderna. Nesse passo, é natural a constante presença de grupos de interesse, atuando diretamente ou por meio de interlocutores, na defesa de seus propósitos. Nessas circunstâncias, o *lobby* se torna uma atividade aceitável como meio para viabilizar pleitos legítimos, desde que orientado por parâmetros mínimos de transparência e probidade.

Contudo, a prática do *lobby* no Brasil tem sido objeto de muitos questionamentos. A imagem do lobista encontra-se muito desgastada e estigmatizada pela mídia e pela sociedade, na medida em que tem sido muito associada a atos de corrupção. Uma das possíveis razões para esse quadro, decorre do fato de que o *lobby* ainda é preponderantemente exercido em interesse de grupos econômicos e entidades afins, que contam com estruturas institucionalizadas composta por profissionais devidamente qualificados para a tarefa. De sua parte, o *lobby* não-econômico, isto é: movimentos feministas e ecológicos, interesses indígenas, religiosos e culturais, etc. é incipiente e padece do amadorismo e da falta de organização política estruturada em grupos engajados nas causas dessa natureza.) (Lodi, 1986).

Numa perspectiva comparada, em relação ao paradigma norte americano, há que se considerar outros fatores para se compreender o estado da arte do *lobby* no Brasil. Santos (2007) aponta pelo menos três aspectos a serem ponderados nesse ponto. O primeiro deles reside na escassez de estudos sobre o tema no Brasil, na profundidade necessária, a partir de análises empíricas a respeito da atuação de grupos de interesses perante as instâncias políticas e burocráticas. O segundo ponto ressaltado, refere-se ao legado histórico da construção do estado brasileiro, marcado pelo corporativismo. Por fim, aponta a falta de regulamentação do *lobby* como um fator de assimetria comparativa em relação aos Estados Unidos.

Decerto, a atividade de *lobby* no Brasil tem sido objeto de muita controvérsia quanto aos seus aspectos positivos e negativos. Não há muita dúvida de que um *lobby* ético e transparente pode contribuir para o aperfeiçoamento do processo decisório dentro do ambiente democrático. Do mesmo modo, não precisa muito esforço para compreender

que a sua prática divorciada de parâmetros éticos mínimos corrói o sistema político em prejuízo da sociedade.

Nesse caminhar, o processo de institucionalização dessa atividade é uma questão aberta que carece de muito debate e reflexão, passando pela polêmica de que reveste a possibilidade de regulamentação do *lobby* como profissão formalizada. É reconhecida a sua existência e expansão no plano da realidade prática, tal qual são notórias as controvérsias quanta à postura ética por parte de atores que se diz lobistas, questionável sobre a forma e os fins pretendidos. Seja por parte de "*lobistas*" em si, seja pelo lado dos agentes públicos (políticos e burocratas) que com eles interagem na postulação dos seus pleitos.

### **Achados (parciais) dos grupos focais**

O cronograma de andamento do grupo de estudo encontra-se na fase das rodadas de discussão sobre o tema, com os grupos focais até aqui realizados. Isso significa que o rol de assessores de RelGov atuantes no Congresso já foi catalogado e classificado por entidades ou grupos que representam, por interesses que defendem, por práticas que adotam e por ramos a que estão vinculadas. Os pontos já abordados envolve o levantamento e classificação de práticas mais adotadas, a autopercepção do campo pelos atores, o grau de percepção pelos atores de RelGov e pelos parlamentares, os percalços de falta de normas, a necessidade de regulamentação e os limites éticos da atuação no campo.

Até o momento já foram realizadas cinco rodadas de grupos focais com participantes de relações governamentais de órgãos ligados ao governo; relações governamentais de associações/federações/confederações da iniciativa privada, além de algumas empresas privadas com atuação em âmbito nacional e internacional, do que é possível extrair alguns dados preliminares a respeito dos pontos debatidos, dentro dos objetivos balizados pela proposta de estudo do grupo.

Desse modo, a despeito de não haver norma expressa dispendo sobre a atividade de *lobby* no Brasil, os elementos informacionais colhidos das rodadas de grupos focais promovidas pelo grupo de estudo até o momento permitem vislumbrar uma crescente institucionalização da atividade de lobistas, no esfera das organizações a que pertencem. No âmbito privado, é possível constatar a crescente inserção de novos setores, empresas e entidades de classe no campo do *lobbying*, a partir de estruturas concebidas, com corpo técnico especificamente designado para esse fim. O que varia é o porte e o estágio de cada organização, conforme as condições e circunstância de cada uma, dado que todos os participantes se mostraram conscientes da importância da atividade para o segmento a que estão vinculados e da necessidade de aprimoramento das formas de abordagem em relação ao público com quem interagem exercício da atividade.

Pelo lado poder público, constata-se uma ampla e crescente rede de atores institucionais específicos que, embora a maioria não se autodenominem de lobista (talvez pelo estigma que o termo carrega), exercem função análoga à de lobista, na medida em que também intermediam interesses em favor dos órgão a que servem. Exemplo mais notório é o caso do Exército Brasileiro que desde de 1962 conta uma estrutura, denominada de assessoria parlamentar, composta por servidores de seus quadras para desempenhar tarefas típicas de lobby, pelo que se poderia chamar de lobby institucional.

No que tange ao esforço de uma autodefinição para a atividade de intermediação de interesses, há uma preponderância pela recusa da denominação do termo *lobby*, porém,

tal repúdio se mostra mais acentuada entre os atores institucionais (ligados a órgãos públicos), se comparado aos grupos de atores privados. A razão apontada consiste na conotação pejorativa que o termo adquiriu na memória da sociedade.

Quanto à percepção do campo em que atuam, há uma consciência geral de que a visibilidade do setor é ascendente, tanto em número de agentes envolvidos, quanto na expansão de espaços de atuação. Algumas organizações já possuem equipes distintas para atuar nos três poderes da República e até nas esferas dos três entes estatais (União, Estados e Municípios), o que evidencia um aumento no grau de profissionalização no campo.

No entanto, uma preocupação muito frequente demonstrada no decorrer das discussões reside na confusão entre *lobby* e atividade ilícita, difundida sobretudo pelas mídias, que habitualmente associam *lobby* com atos de corrupção. Isso passa uma concepção equivocada do *lobby* no seio da sociedade, razão do estigma negativo que incide sobre essa atividade.

Um dos caminhos sugeridos para enfrentar essa questão é o da transparência. Nesse ponto, não houve divergência em nenhum dos grupos ouvidos. Porém, não houve unanimidade quanto a necessidade de uma regulamentação específica para viabilizar a implementação de mecanismos de transparência, embora a maioria dos participantes vislumbrem essa medida como salutar para o setor.

Ademais, poucos demonstraram conhecimento sobre as propostas de regulamentação da atividade de *lobby*, bem como da atuação de grupos de interesse e assemelhados em curso no Congresso Nacional.

Várias outras questões relevantes emergiram das rodadas de grupos focais. Uma delas é a de que a importância da atividade não se resume no monitoramento das proposições na fase decisória, uma vez que o debate que precede a decisão deve ser igualmente acompanhado e avaliado para suprir, em tempo, informações equivocadas ou incompletas, pois nem sempre as oitivas em audiências públicas perante as comissões técnicas contemplam as vozes mais afinadas com a temática em discussão.

Quanto aos critérios de recrutamento, todos os participantes revelaram-se profissionais com formação de nível superior em áreas acadêmicas diversas. Percebeu-se ainda que há uma inclinação para os profissionais com conhecimentos jurídicos, embora poucos possuíam conhecimento prévio sobre o processo legislativo ou mesmo experiência profissionais em relações governamentais. Alguns tiveram treinamento prévio, de caráter geral, para ingresso na função, porém a maioria adquiriram conhecimento sobre o processo legislativo, a partir de cursos de treinamento oferecidos pelo Centro de Formação, Treinamento e aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - CEFOR, além da prática diária com as atividades legislativas das casas do Congresso Nacional.

As motivações de criação das assessorias para monitoramento dos trabalhos legislativos se fundam em estratégias de ação previamente planejada ou em circunstâncias concretas de interesse contrariado. De qualquer modo, todas que foram criadas, seja por ato deliberado, seja por fatos circunstanciais, incrementaram as suas estruturas em caráter de continuidade, o que revela uma percepção mais aguçada da importância dessa atividade, quando há uma proximidade com o campo.

Os efeitos percebidos com a atuação vão além dos pleitos postulados, por vezes, há ganhos informacionais de ambas partes com trocas de informações que se complementam, ainda que em contextos de aparente antagonismo de interesses, haja vista que nem sempre a informação mais precisa sobre o assunto é de domínio do

parlamentar. De outro modo, abre-se oportunidade para difusão de eventuais ações de interesse público promovidas por órgãos e entidades, que ajudam na conscientização para a alavancagem de projetos ou instalações.

O sucesso das ações empreendidas não é mensurado apenas pela celeridade na tramitação dos projetos que focam. Pelos relatos colhidos, existem atuações para conter processos. Essa estratégia de ação revelou-se mais comum nas assessorias institucionais relacionadas com os órgãos de segurança pública, fundado no argumento de que o parlamento, por vezes, reage de forma apressada, sem o devido debate, quando depara com apelos populares movidos pela emoção de ocorrências pontuais, o que pode gerar distorções ainda maiores no que se pretende reparar.

### **Estratégia de atuação**

Considerando a atividade de lobby como forma de articular a defesa de interesses no sentido de otimizar resultados no processo decisório, não se pode considerá-la tarefa simples, pois envolve um conjunto de habilidades e estratégias para a consecução de seus objetivos. No plano legislativo, por exemplo, na basta monitorar os projetos, é preciso produzir informações convincentes e argumentos persuasivos para influenciar na decisão convergente para o fim pretendido, além de relativo grau de autonomia para transigir em situação de confronto de interesses, o que requer uma margem de liberdade para negociação em trono do pleito mirado.

Pelos relatos extraídos dos grupos focais, é possível identificar algumas estratégias e mecanismos de atuação comum a esses atores. Uma ponto muito realçado, consiste na estratégia de mapear as autoridades com poder decisória e identificar tendências, além de colher impressões acerca de posicionamentos (favoráveis e contrários), lembrando que a pretensão nem sempre coincide com a aprovação do projeto, dado que é muito frequente a presença de interesses antagônicos entre grupos em disputam interesses excludentes.

Também se mostraram relevante a produção e a disponibilização de informações técnicas específicas, por vezes restrita a quem tem domínio do campo em que atua, tornando a comunicação mais acessível. Assim, a atividade de lobby comporta uma série estratégias que passa pelo domínio do campo referente ao interesse defendido, para prover informações conclusivas e confiáveis de forma convincente, visto que, na maioria das vezes, lida com inimigos e aliados em face do interesse em jogo. No caso, dos relatos coletados, o êxito da atividade compreende clareza quanto ao que pretende, senso de oportunidade nas abordagens, uso adequado da comunicação potencializando o efeito de informações técnicas, além de convencer os decisores sobre a importância do pleito a ser traduzidos em projetos e instalações, o que pode ser viabilizado por promoção de eventos e vistas *in loco*.

### **Prós e contra a regulamentação**

A atividade de *lobby* carrega em si muitas controvérsias. Há os que defendem e os que condenam o exercício dessa atividade. Os defensores sustentam que ela pode ajudar a promover o interesse público, utilizando-se do direito de petição em face dos órgãos públicos, perante os quais atua não só fazendo gestões, mas também oferecendo informações técnicas para subsidiar decisões e monitorando trâmite de matérias, sobretudo no Legislativo.

Uma máxima do ex-presidente norte-americano, Abraham Lincoln capitula que a democracia é um “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Partindo dessa premissa, em uma democracia representativa, o cidadão é parte legítima, não só para eleger o seu representante, mas para vigiar o exercício do poder, sobretudo nos momentos decisórios, mediante ação individual ou coletiva, por meio de organização construída por convergência de interesses, de forma direta ou indireta, de onde se admite a atuação das atividades de *lobby*.

Sob esse olhar, o *lobby* é visto como uma atividade salutar para o bem da democracia na medida em que pode trazer ganhos informacionais para os legisladores e autoridades do governo, úteis na tomada de decisões. Organismos internacionais como a OCDE e a Transparência Internacional, admitem que a representação de interesses, em que compreende o *lobby*, e uma atividade essencial à democracia, porém preconizam a necessidade de uma regulamentação como forma de coibir o desvirtuamento da ação por partes dos agentes envolvidos.

A propósito, o portal de notícias *euronews*, em recente publicação sob o título “é urgente reformar o lobbying”, reverberou relatório da *Transparência Internacional*, em que destaca a necessidade de uma regulamentação imediata dessa atividade, no âmbito da comunidade europeia, como medida preventiva contra atos de corrupção. (<http://pt.euronews.com/2015/04/15/e-urgente-reformar-o-lobbying/>). Esse mesmo relatório informa que dos 19 países avaliados, apenas sete dispõem de regulamentação acerca desse assunto.

Sobre esse mesmo ponto, o presidente da entidade *Transparência e Integridade/Associação Cívica de Portugal -TIAC* - expressou que “a ausência de regras claras para a regulação do “lobby” cria um problema sério de desigualdade de acesso e situações de favorecimento na condução das políticas públicas”. ([http://rr.sapo.pt/informacao\\_detalhe.aspx?did=184314](http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?did=184314)).

No último ranking internacional de índice de corrupção, divulgado pela *Transparência Internacional*, referente ao ano de 2014, o Brasil encontra-se na 69ª posição no universo de 175 países analisados, mesmo patamar de quatro anos atrás, mantendo-se ao lado Itália, um dos países com pior índice no contexto da comunidade europeia, ao qual a *Transparência Internacional* recomenda urgência para uma regulamentação do *lobby*.

Relatório da OCDE sobre governança pública no Brasil, divulgado em 2011, traz recomendações expressas quanto a necessidade de um marco legal regulatório abrangente para regular a intermediação de interesses no Brasil, com ênfase na transparência e integridade nas atividades de *lobby*, baseada em normas claras e exequíveis, a fim de aumentar o combate à corrupção.

Santos (2007) considera as leis de *lobby* como instituições capazes de moldar a conduta dos *players* – grupos de interesse, políticos e burocratas – em benefício da transparência no processo de formulação das políticas públicas, além de propiciar acesso mais isonômico às informações utilizadas para subsidiá-las. Essa observação remete a uma questão muito discutida no meio acadêmico, que consiste na história da formação do estado brasileiro

Faoro (2000) construiu uma tipologia denominada de *patrimonialismo*, muito pertinente para ajudar na compreensão desse fenômeno. Em *Os Donos do Poder*, o autor expõe uma teoria, segundo a qual a cultura patrimonialista, que implica a confusão entre o interesse público e o privado, arraigada no contexto brasileiro, tem origem na ascendência histórica da colonização do Brasil, na medida em que representa uma

herança da tradição ibérica, cujos efeitos se prolongou a partir de mecanismos de reprodução de um modelo de poder centralizado, a partir de um estamento burocrático a serviço de grupos, dando azo à presença acentuada do patrimonialismo *versus* burocracia, no Brasil.

Por outro lado, existe a corrente dos que militam contra a atividade lobista, mesmo que lícita. A base do argumento é de que o lobby desequilibra a correlação de forças na defesa de interesses particulares, em detrimento do interesse geral. Por outro lado, alega que a sociedade não dispõe de meios articulados de organização para postular em igualdade condições, mediante o manejo do direito de petição invocado pelos defensores do lobby. Segundo essa corrente, isso cria uma assimetria de poder que favorece interesse de grupos mais dotados financeiramente.

Segundo Murilo Aragão (1992) considera que a regulamentação não é uma prioridade da agenda legislativa brasileira, tendo em conta a situação ainda não atingiu um nível crítico e as regras regimentais contidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados atendem às necessidades presentes. Nas discussões dos grupos focais, foi suscitado o argumento de auto-regulamentação poderia representar um caminho alternativo à regulamentação, desde que respeitados compromissos de transparência, de modo a permitir uma vigilância recíproca entre as entidades. As críticas a esse caminho são no sentido de que o corporativismo da classe possa comprometer essa vigilância, Coelho e Junqueira (2009).

Quanto aos fatores obstam a regulamentação do lobby no Brasil não há uma literatura exaustiva sobre esse ponto, porém, existem posicionamentos que apontam aspectos que parecem pertinentes. Um deles é a falta de vontade política, apontada por Oliveira (2004), outra seria pelo fato dos regimentos das Casas já contemplarem regras suficientes para a disciplina da atividade no âmbito interno do parlamento (Aragão 1992).

À luz desse debate, prossegue a longa discussão acerca de uma possível regulamentação dessa atividade no Brasil. É fato que a atividade existe e se expande pelos espaços de poderes constituídos. Também é notório o aumento da confusão entre a atividade de *lobby* e condutas ilícitas, sob a forma de tráfico de influência, subornos e cumplicidade de políticos e burocratas em conluio com intermediadores de interesses perante o setor público.

De outro modo, o sistema jurídico brasileiro é caracterizado pelo apego ao positivismo, em que a norma legislada assume função primordial na modulação de condutas. Nesse panorama, é defensável a necessidade de uma legislação regulamentadora para disciplinar a atividade de *lobby*, fixando parâmetros e diretrizes para o exercício dessa tarefa.

### **Panorama normativo**

Apesar de não haver normas específicas sobre *lobby* no Brasil, o exercício da atividade não configura ilegalidade. O dilema consiste em parametrizar a distinção entre *lobby* e atos ilícitos. Nisso se justifica o fundamento de uma lei específica para esse fim. Por enquanto, o que há são normas genéricas e principiológicas sedimentadas na Constituição que guarnecem o exercício da atividade de intermediação de interesses, individual ou coletivamente, sem qualificá-la como *lobby*.

Assim, os artigos 5º e 6º da Constituição trazem uma série de dispositivos que recepcionam ações de grupos de interesse, mas não entram nos detalhes quanto o modo e as condições em que devem se pautar. Por sua vez, a Câmara dos Deputados, sintonizada com a nova ordem constitucional instaurada a partir da Constituição de 1988, normatizou em seu Regimento Interno regras que disciplinam procedimentos a serem seguidos por grupos de interesses que pretendam atuar nas suas dependências.

Para tanto, criou um título próprio para dispor sobre a participação da sociedade civil no processo legislativo, começando pelo do exercício da prerrogativa popular de iniciativa de leis (art. 252); passando pelo direito de petição, representação e outras formas de participação (arts. 253 e 254); pelo rito das audiências públicas (arts. 255 a 259); por fim, dispõe sobre o credenciamento de entidades e da imprensa, com destaque para este último que inclui correspondentes estrangeiros, além de contar com um comitê exclusivo, devidamente estruturado com máquinas e equipamentos disponíveis.

Pelo lado do Poder Executivo federal, como norma mais focada na atividade de lobby, há o Decreto nº 4.334/2002, que traz regras sobre *audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta*, que na prática já orienta a atuação de intermediadores de interesse perante os órgãos do Executivo, que na prática se traduz como lobby. Pelas regras do Decreto, os pedidos de audiência devem ser formalizados por escrito, de modo a explicitar a identificação do solicitante e acompanhantes, se for o caso, além de informar o assunto a ser tratado e os motivos do pedido.

### **Tentativas de regulamentação**

Embora não exista lei específica sobre o *lobby* no Brasil, há mais de 20 anos tramitam propostas nesse sentido. Atualmente, há três projetos de lei em curso na Câmara dos Deputados (PLs nºs 1961/2015; 1202/2007 e 6132/1990) e um no Senado Federal (PLS 336 de 2015). Dos quais apenas o de nº 6132/90 em trâmite na Câmara dos Deputados conta parecer de todas as comissões temáticas a eu foi distribuído, portanto, pronto para a pauta de Plenário. Este projeto tem origem no Senado Federal, cuja trajetória começou em 1984, por iniciativa do então Senador Marco Maciel, onde tramitou inicialmente sob a forma do PLS 25/1984, sendo arquivado em 1987. Em 1989 foi reapresentado pelo mesmo autor, quando passou a tramitar pelo número PLS 203/1989.

Dessa vez, logrou êxito de aprovação no Senado, sendo enviado para Câmara dos Deputados, onde passou a tramitar como o PL 6132/1990. Na Câmara, chegou a receber parecer favorável por parte da Mesa Diretora da Casa e despachado à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania – CCJC, da qual recebeu parecer pela inconstitucionalidade, ao fundamento de veicular matéria de competência exclusiva das casas do Congresso, cujo instrumento normativo adequado seria projeto de resolução. Contra esse posicionamento da CCJC foi apresentado recurso ao Plenário, que o acolheu, dando ensejo a que esse aspecto de inconstitucionalidade suscitado possa ser reexaminado, porém esse reexame até o momento não foi feito e o projeto encontra-se sem andamento há mais de 20 anos, pois, embora tenha figurado na pauta 17 vezes, desde de 13.03.2003, não mais voltou a ela. De toda sorte, foi pioneiro ao estreitar a exposição do tema para o debate no parlamento e foi a proposta de regulamentação que mais evoluiu em tramitação, dado que chegou a ser aprovado pelo Senado e foi apreciado pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados, obstado por uma questão de formalidade e não de mérito.

Em síntese, o projeto propõe regras para o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional, além de impor medidas de transparências a serem seguidas pelos habilitados a atuar, como uma forma de prestação de contas. Para tanto, preconiza obrigatoriedade de registro dessas pessoas ou entidades junto às Mesas da Câmara e do Senado. Prevê ainda a divulgação semestral dos gastos por elas realizados em função da atividade. Há quem sustente que foi inspirado no *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946, matriz normativa que introduziu a regulamentação do lobby nos Estados Unidos (Oliveira 2005, *apud* Santos 2007). De fato, a ênfase daquela norma parece centrar na obrigatoriedade do registro e na transparência dos gastos com a atividade.

Em que pese a implicação formal do projeto, é inegável o mérito de ganhos informacionais trazidos, deixando como legado a indicação dos caminhos para o aprimoramento de novas propostas. Nessa linha, sobrevieram outras proposições a respeito desse mesmo tema, sendo que muitas já foram arquivadas, restando na Câmara o PL nº 1.202/2007 de autoria do Deputado Carlos Zarattini e o PL de nº 1.961/2015 de autoria dos Deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar, que foi apensado ao PL nº 1.202/2007. Pelo lado do Senado, há o projeto 336 de 2015, também pendente de parecer das comissões.

O projeto 1.202/2007 visa disciplinar a atividade de *lobby* e da atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Um dos traços distintivos do projeto em relação às propostas anteriores é a abrangência com que pretende abordar a temática, incluindo todos os órgãos e entidades no plano federal. Assim, procura caracterizar atos e fatos que guardem relação com a atividade de *lobby*. Nesse sentido, para efeito do projeto, traz definição de decisão administrativa, órgão decisor, entidade representativa de grupo de interesse, recompensa, presente, lobby, lobista e dirigente responsável, das quais releva destacar a definição de lobby e a de lobista.

Por “lobby” ou pressão, a literalidade do texto o define como “*esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros*”.

Já o lobista ou o agente de grupo de interesse, é definido como “*o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa*”.

Dentre outras medidas, equipara representantes de órgãos públicos a pessoas e entidades privadas, para efeito de atuação junto ao Poder Legislativo; estabelece limites para credenciamento por órgão ou entidade, além de prevê a necessidade de formação específica, que envolva conhecimento sobre direito constitucional e regimental, além de noções de ética e prestação de contas.

Outro ponto que certamente despertará muita polêmica, é o que veda a apresentação de parecer por parte de relatores, sem devida observância da simetria de oportunidade às partes interessadas na matéria, conforme os posicionamentos favoráveis e contrários, quando envolver a participação de lobista. O aspecto mais implicado nesse ponto é com

relação ao voto, como parte integrante do parecer, dado que afeta o princípio da imunidade parlamentar garantida no artigo 53 da Constituição<sup>15</sup>.

A outra proposta em trâmite na Câmara a respeito desse mesmo assunto é o PL 1.961/2015, de autoria dos Deputados Regério Rosso e Ricardo Izar, com vista a disciplinar a atividade de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, portanto, não inclui o Poder Judiciário, nem menciona o termo “lobby”, no que difere do PL 1.202/207 (na Câmara), e do Projeto Lei de nº 336/2015 (no Senado).

O Projeto consigna que a atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse é aquela caracterizada pela atividade que visa influenciar ou otimizar, junto aos órgãos e entidades do Poder Público Federal, atos e decisões administrativas e legislativas, observado o direito de petição e os fundamentos da liberdade de associação e do livre acesso às informações.

Como diretriz para o exercício da atividade, invoca princípios éticos e morais, a exemplo da legalidade, moralidade e publicidade. Ademais, para fins de controle do exercício da atividade, propõe a criação de um Conselho Federal com seções nos Estados Federados, a serem constituídos por ato do Poder Executivo, na forma de autarquia com personalidade jurídica de interesse público.

No Senado, encontra-se o projeto de Lei 336/2015, que também visa disciplinar a atividade de *lobby* nos órgãos e entidade no âmbito da Administração Pública Federal, incluindo todos os poderes da União. Para tanto, propõe que o exercício atividade seja orientado por princípios como os da: legalidade, moralidade, probidade, transparência, publicidade, liberdades de pensamento, de participação, de associação e de acesso à informação, isonomia de tratamento e garantia do direito de petição. No mais, se assemelha ao PL 1.202/2007, em curso na Câmara dos Deputados, pois traz definição de decisão administrativa e legislativa, de grupo de interesse entidade representativa de grupo de interesse, de recompensa, de *lobby*, de lobista e dirigente responsável, das quais releva destacar a definição de *lobby* e a de lobista.

### **Síntese conclusiva**

As questões centrais desse debate permanecem latentes para debates futuros. Não resta dúvida que o arranjo institucional do Brasil atual ampliou os mecanismos de participação da sociedade no processo decisório, principalmente em função das novas prerrogativas atribuídas ao Congresso Nacional.

A atividade de lobby e outras formas de manifestação de interesses se mostram crescentes no cenário do Congresso Nacional brasileiro, no ritmo das novas reivindicações que a sociedade coloca como desafio para as autoridades públicas debruçarem. Com isso, a atividade de lobby ganha relevância no sistema político brasileiro, como um dos instrumentos de realização dos valores do regime democrático. Entretanto, o processo de institucionalização dessa atividade vem crescendo dentro das estruturas das próprias organizações de lobby, com progressivo grau de profissionalização, a ponto de merecer uma atenção das instituições públicas para lidar com essa nova realidade no sentido de prover normas específicas para o exercício da

---

<sup>15</sup> O artigo 53 da Constituição assegura aos Deputados e Senadores a inviolabilidade quanto à suas opiniões palavras e voto.

atividade, máxime, em função das constantes denúncias de corrupção que sugerem uma relação promiscua entre os interesses públicos e privados.

Um ponto que une todas as opiniões reside na falta de mecanismos de transparência, que torne mais clara as relações entre autoridades públicas e grupos de interesses, para viabilizar o controle social sobre a atividade (Santos, 2007). Segundo esse autor, a regulamentação favorece a participação dos grupos de interesse no processo decisório, aproxima os agentes políticos do interesse público e previne atividade de *lobby* contra os reiterados atos de corrupção.

Por lado, fatores institucionais das instâncias decisórias do parlamento brasileiro, mostram uma realidade de centralização de poder que deve ser considerado na análise para efeito de compreensão dos fatores que obstam o andamento de propostas de regulamentação de projetos como o que trata do *lobby*, principalmente se considerarmos o poder discricionário os Presidentes das Casas Legislativas em relação a agenda legislativa.

## Referências

ARAGÃO, Murillo. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BERRY, Jeffrey M. The interest group society . Boston: Scott, Foresman/Little Brown Series in Political Science, 1989, 2nd edition.

BERRY, Jeffrey M. The interest group society . Boston: Scott, Foresman/Little Brown Series in Political Science, 1989, 2nd edition.

BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 8ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 6132/1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283> Acessado em 25.06.2015

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1202/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acessado em 26.06.2015.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1961/2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1344449>

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Projeto de Lei n. 25/1984. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?STR\\_TIPO=PLS&TXT\\_NUM=25&TXT\\_ANO=1984&SEL\\_TIPO\\_AUTOR=&TXT\\_AUTOR=&SEL\\_PARTIDO=&SEL\\_UF=&TXT\\_RELATOR=&TXT\\_ASSUNTO=&RAD\\_TRMT=T&SEL\\_TIPO\\_NORMA=&TXT\\_NUM\\_NORMA=&TXT\\_ANO\\_NORMA=&SEL\\_SITUACAO=&TipoCons=8&hid\\_comissao=TOD+-+TODAS&hid\\_status=TOD+-+TODAS&ind\\_relator\\_atual=&sel\\_comissao=&tip\\_palavra\\_chave=&ind\\_status\\_atual=A&dat\\_situacao\\_de=&dat\\_situacao\\_ate=&txt\\_tramitacao=&dat\\_apresentacao\\_de=&dat\\_apresentacao\\_ate=&IND\\_COMPL=&FlagTot=1&orderby=6&sel\\_assunto=&sel\\_natureza=](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?STR_TIPO=PLS&TXT_NUM=25&TXT_ANO=1984&SEL_TIPO_AUTOR=&TXT_AUTOR=&SEL_PARTIDO=&SEL_UF=&TXT_RELATOR=&TXT_ASSUNTO=&RAD_TRMT=T&SEL_TIPO_NORMA=&TXT_NUM_NORMA=&TXT_ANO_NORMA=&SEL_SITUACAO=&TipoCons=8&hid_comissao=TOD+-+TODAS&hid_status=TOD+-+TODAS&ind_relator_atual=&sel_comissao=&tip_palavra_chave=&ind_status_atual=A&dat_situacao_de=&dat_situacao_ate=&txt_tramitacao=&dat_apresentacao_de=&dat_apresentacao_ate=&IND_COMPL=&FlagTot=1&orderby=6&sel_assunto=&sel_natureza=). Acesso em 30.06.2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 4.334, de 12 de agosto de 2002, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4334.htm). Acessado em 01.07.2015.

COELHO, Gabriel Rodrigues C. e Junqueira, Ana Claudia S. Lobby no Brasil: Uma Análise Sobre o Caso Brasileiro e as Tentativas de Regulamentação da Atividade, 2009. Disponível em: <http://www.arco.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade#topo>

CORBIN, Juliet M., and Anselm L. Strauss. Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory . 3rd ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2008.

FAORO, Raimundo. Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro, vol. 1/10ª ed. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000.

FARHAT, Saïd. Dicionário Parlamentar e Plítico: o processo político e legislativo no Brasil / Saïd Farhat – São Paulo: Editora Fundação Petrópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.

- GLASER, B., STRAUSS, A., 1967. The discovery of grounded theory: Strategies for Qualitative Research. New York, Aldine Transaction.
- GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobbying no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no Legislativo brasileiro, 1995. Revista Espaço Acadêmico nº 95 - mensal - abril de 2009. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/095/95gozetto.htm>. acessado em 26.06.2015.
- GRAZIANO, Gigi (Luigi). Les Lobbies . Roma: Ed. Luteza, 2ª. Edizione, 2007, 148 p.
- GRAZIANO, Gigi (Luigi). Lobbying , Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o Caso Americano. Dados - Revista de Ciências Sociais. Vol. nº 37, nº 2, 1994, p. 317-340.
- GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 12, nº. 35, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009) - Acessado em 25.06.2015
- GRBICH, Carol. Qualitative Data Analysis: An Introduction . London: SAGE Publications, 2007.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2004) Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda. Perspectives on Politics, vol. 2, n. 4. 2004.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2006). Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.
- LODI, João Bosco. Lobby, os grupos de pressão. São Paulo: Pioneira, 1986.
- MERSHON, Carol.(1994) Expectations and informal rules in coalition formation.Comparative Political Studies, 27 (1), 1994.
- OCDE: "Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira." 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e Representação de interesses: lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil. Tese de Doutorado apresentada ao Depto. de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Fevereiro de 2004.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Brasília, 2007.
- SCHWARTZMAN, Simon. Bases do Autoritarismos Brasileiro. Rio de Janeiro, Campus, 1988. Disponível em:
- THOMAS, Clive (ed.) Research Guide to U.S. and International Interest Groups. Westport: Praeger, 2004, 523 p.
- TOLEDO, Gastão Alves. Grupos de Pressão no Brasil. Programa Nacional de Desburocratização - PrND, Instituto dos Advogados de São Paulo. Brasília/DF, 1985.