



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política – IPOL

João Victor Pinto Silva Mota

**REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* E *ACCOUNTABILITY*:
Como a regulamentação do *lobby* pode propiciar maior
accountability nas relações de poder**

Brasília – DF

2019

JOÃO VICTOR PINTO SILVA MOTA

REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* E *ACCOUNTABILITY*

Professor Orientador: Prof.^a Dra., Graziela Dias Teixeira

Brasília – DF

2019

RESUMO

O estudo em questão tem como objetivo analisar como a regulamentação do lobby, especialmente no caso do Brasil, pode propiciar maior accountability. Sendo assim, são apresentados os conceitos de *lobby* e de *accountability* com o intuito de elucidar o objeto, seguido de uma contextualização histórica do *lobby* no Brasil. A partir disto, debate-se sua legitimidade até chegar ao cerne da questão: a regulamentação no Brasil. Por fim, demonstra-se como a regulamentação do *lobby* pode gerar uma maior *accountability* e, conseqüentemente, uma sociedade mais participativa politicamente, transparente e com acessibilidade equânime para os grupos de interesses distintos.

Palavras-chave: Regulamentação. Lobby. Relações Governamentais. Accountability. Transparência. Pluralismo. Participação Política. Democracia.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Ciclo de políticas públicas.....18

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	06
2 – ACCOUNTABILITY.....	08
3 – LOBBY.....	14
4 – O LOBBY NO BRASIL.....	21
5 – A LEGITIMIDADE DO LOBBY.....	27
6 – REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL.....	32
7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
8 – REFERÊNCIAS.....	40

1 Introdução

Este trabalho se propõe a analisar como a regulamentação do *lobby* pode propiciar maior *accountability*, notadamente na realidade Brasileira. Para tanto, isto foi feito por meio de uma revisão bibliográfica que se debruçou inicialmente sobre os dois principais conceitos em questão, seguidos de um panorama histórico, da discussão sobre a legitimidade do *lobby* e finalmente discutindo acerca de sua regulamentação.

Desta forma, o primeiro conceito que precisa ser abordado para desenvolver o cerne do texto é o de *accountability*. *Accountability* é um vocábulo na língua inglesa cuja tradução em português não transmite todo o certame que ela abrange. De uma forma geral, seu conceito perpassa pelas noções de prestação de contas, controle, transparência, premiação e castigo; dentro da esfera pública. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364). Portanto, seu significado, na prática, envolve a responsabilização, fiscalização e controle dos atores públicos e instituições. Todos esses conceitos estão intimamente ligados ao conceito de democracia, caracterizando-se como ferramentas primordiais para o pleno exercício democrático.

O termo *lobby*, também de origem na língua inglesa, tem seu conceito originalmente ligado à arquitetura, uma vez que significa saguão, antessala, portaria, dentre outros sinônimos que designam o cômodo de acesso a edifícios. Sendo assim, devido à utilização deste local em ambientes de circulação de muitos políticos por grupos de interesses que tentavam influenciar de alguma forma as decisões políticas a serem tomadas, o termo *lobby* passou a representar essa atividade recorrente:

Desse modo, um substantivo utilizado inicialmente para designar um local de passagem de tomadores de decisão, local onde ocorre a defesa de interesses, tornou-se um verbo para designar a própria ação de defesa desses interesses impactados por processos decisórios. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p. 20)

A partir deste cenário, podemos definir lobby como a atividade de influenciar políticos dentro de um processo decisório com o intuito de beneficiar um grupo de interesse por meio de uma legislação específica (BORIN, 1988). Portanto, tendo este conceito como referência, sua existência, ainda que incipiente no Brasil,

remonta ao século XIX, antes mesmo no Primeiro Império e se desenvolveu junto ao contexto histórico do país até os dias atuais, cujo marco que merece destaque é a promulgação da Constituição de 1988. (GALVÃO, 2016)

A partir da Constituição de 1988, pautada no pluralismo político, constata-se em diversos dispositivos os fundamentos jurídicos para o exercício da atividade do *lobby*. Foram garantidos valores democráticos como a participação da sociedade no processo político, mesmo que de forma representativa. Tal advento legitimou “a participação social como prática lícita de defesa de interesses na elaboração normativa e na definição de políticas públicas.” (GALVÃO, 2016)

Seguindo com a discussão já abordada sobre a legitimidade do *lobby*, Santos (2007) o define como um importante instrumento democrático por representar uma ferramenta capaz de mediar pontos de vistas conflitantes, ao permitir a construção de políticas públicas permeada pela competição entre grupos de interesses concorrentes. Porém, uma vez que o conceito de *lobby* muitas vezes é confundido com a prática de tráfico de influência e outras práticas ilícitas em meio a defesa de interesses, o que representa um vilipêndio conceitual, vem à tona a discussão da regulamentação do *lobby* com foco na transparência, no acesso à informação e no *accountability* que ela pode causar no universo das relações de poder entre atores políticos e grupos de interesse.

2 Accountability

O primeiro conceito que precisa ser abordado para desenvolver o cerne do presente estudo é o de *accountability*, o qual está intimamente ligado aos fundamentos democráticos em diversos aspectos. Seu conceito, em si, varia de autor para autor, mas, de uma forma geral, perpassa pelas noções de prestação de contas, controle, transparência, premiação e castigo; dentro da esfera pública. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Evocando, então, o surgimento e o ganho de notoriedade do termo dentro do contexto acadêmico e literário brasileiro, Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) afirmam que:

O termo *accountability* ganha força no Brasil no mesmo momento em que a democracia se torna princípio fundamental do sistema político, após a queda do regime militar. Desde então, o termo circunda a literatura em companhia de expressões como controle social, participação e a própria democratização do Estado. Apesar de sua notoriedade, ainda não existe uma palavra no idioma brasileiro que traduza completamente o termo, gerando uma série de debates e diferentes interpretações sobre o mesmo. (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; e SILVA, 2013, p. 746)

Partindo deste ponto podemos inferir que o tema ganha corpo e visibilidade no Brasil junto com o fim do governo autoritário militar, no final da década de 80, o que reforça sua afinidade com as características basilares democráticas modernas, que podem ser definidas como “soberania popular (em que o poder emana do povo) e o controle dos governantes para os governados” (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV E SILVA; 2013; p. 748). Destaca-se, inclusive, a inferência dos atores da correlação existente entre o termo e a democratização do Estado, uma vez que são expressões que tendem a estar acompanhadas uma da outra. Sendo assim, o próprio *accountability* pode ser enxergado como um aspecto preponderantemente democrático, uma vez que envolve, conceitualmente, diversos desdobramentos dos fundamentos básicos da democracia contemporânea.

Citando como exemplo a abordagem de Andrew Arato (2002), *accountability* representa diretamente a relação entre representantes e representados na estrutura democrática, sendo considerado um importante meio de reforçar esta conexão necessária. Arato, inclusive, considera como algo incoerente, levando em conta os

potenciais democráticos da deliberação, da identificação e/ou da similitude, negar que o *accountability* seja visto como uma dimensão crucial de qualquer democracia moderna. (ARATO, 2002, p. 92). Tal visão ratifica a importância do *accountability* e demonstra sua função como mecanismo democrático.

Ora, uma vez que a realidade democrática contemporaneamente apresenta cada vez menos aspectos democráticos diretos - em que isso entende-se por decisões tomadas pela população sem intermédio de representantes, devido às notáveis alterações de conceitos fundamentais como “Estado” e “cidadão” desde a concepção do termo “democracia” na Grécia antiga - , mecanismos de controle das instituições e dos representantes se mostram como essenciais para garantir a manutenção do modelo democrático como algo representativo e funcional, onde representantes e instituições tem atuação controlada e fiscalizada pela sociedade. Isso se faz evidente no entendimento apresentado por Schedler (1999), que afirma que a democracia exige freios e contrapesos, que os Estados democráticos devem prestar contas à sociedade e que os governos também devem estar sujeitos a restrições, sanções e fiscalização por outros órgãos públicos, já que a fiscalização da sociedade, por si só, não é suficiente para controlar e fiscalizar a estrutura estatal como um todo.

Accountability para Schedler (1999) apresenta em seu conceito uma estrutura radial. Isto significa que, conceitualmente, *accountability* é formado por variados elementos que não compartilham, necessariamente, de elementos teóricos essenciais (STINGA, 2008). Ao se debruçar ainda mais sobre o conceito abordado no intuito de aprofundá-lo, o autor divide *accountability* em dois eixos, numa perspectiva temporal:

- *Answerability*: *accountability* envolve o estabelecimento de um canal de comunicação institucional permanente entre representantes e representados. Sendo assim, se estabelece a obrigação dos representantes de responder às solicitações de informação e questionamentos dos representados por intermédio de mecanismos institucionalizados que publicitem os atos, decisões e políticas públicas implementados pelas autoridades. Portanto, este eixo pode ser resumido em informação, responsividade e justificação.

- *Enforcement*: nesse eixo, o autor aborda o aspecto impositivo do *accountability*, no sentido de assegurar o cumprimento das normas pela imposição de sanções e penalidades.

Portanto, enquanto a *Answerability* aborda o dever dos governantes de prestar informações e justificar suas políticas, *Enforcement* aborda o lado punitivo, as consequências e sanções enfrentadas pelos representantes que não cumpriram, de alguma forma, as normas pré-estabelecidas.

Outro enfoque possível do conceito de *accountability* é o de Matthew Taylor e Vinícius Buranelli (2007), que o abordam como um processo dinâmico dividido em três estágios de composição, sendo eles: supervisão ou monitoramento, investigação e poder de sanção. Os estágios citados demonstram padrões de interação distintos, podendo representar interações entre a sociedade e instituições; e entre distintas instituições envolvidas em cada um dos aspectos citados, o que abrange uma ampla gama de possibilidades.

O estágio de supervisão ou monitoramento é um estágio preventivo onde os agentes públicos devem ser constantemente observados no intuito de identificar práticas ineficientes dentro da gestão pública e atos ilícitos. Com isso, objetiva-se evitar que tais eventos se concretizem.

Já o estágio de investigação é o estágio que requer averiguação de acusações de condutas suspeitas praticadas por agentes públicos. Sendo assim, este estágio tem a função de apurar a veracidade das acusações e de identificar, caso autênticas, a amplitude e o impacto de tais condutas ilícitas dentro da estrutura governamental.

Por fim, o estágio de sanção, que representa o lado punitivo do *accountability* ao aplicar as sanções previstas em lei para tais práticas. Sendo assim, tem o intuito de combater a impunidade para desencorajar atos ilícitos futuros. Esse estágio adotado por Taylor e Buranelli (2007) se assemelha muito ao conceito de *Enforcement* adotado por Schedler (1999).

Aplicando os conceitos à estrutura burocrática brasileira, Taylor e Buranelli (2007) encontram problemas em cada um dos estágios. Isso é algo que afeta

negativamente o grau de confiança da população nas instituições no país como um todo, o que enfraquece o sentimento de representatividade ao enfraquecer a conexão de confiança entre representantes, na figura dos governantes e das instituições, e representados, na figura dos eleitores.

Segundo os autores, o estágio de supervisão não se apresenta efetivo por não prevenir condutas ilegais, uma vez que as condutas suspeitas denunciadas só ganham repercussão quando já concretizadas. Já o estágio da investigação sofre as críticas de não ser realizado de forma coordenada, ser muito burocrática, no sentido de ser muito longa e pouco conclusiva, e de depender da mídia como único sistema capaz de agregar, mesmo que de forma precária, as informações do processo.

No estágio de sanção observa-se uma crítica contundente à impunidade, muitas vezes reflexo, também, dos processos morosos que se arrastam por anos sem definições concretas. Pode-se citar também as sanções informais na imagem e reputação dos acusados, reflexo da exposição midiática das investigações, como únicas sanções sofridas aos descumpridores da lei em vários dos casos. Em algumas situações, indivíduos que são candidatos a cargos públicos, ou até mesmo eleitos, acabam tendo seu mandato ou candidatura cassados.

O estudo de Guillermo O'Donnell (1998) aborda a perspectiva democrática entre representantes e representados, e aprofunda o conceito de *accountability*, dividindo-o em dois tipos – Horizontal e Vertical. Desta forma, o conceito abordado pelo autor pode ser considerado como bidimensional a partir de uma perspectiva espacial.

O *accountability* vertical é o certame que envolve formas diretas de controle, cobrança e prestação de contas que afetam os ocupantes de cargos públicos e demais autoridades. O mecanismo mais conhecido dessa forma controle é o sufrágio, uma vez que a decisão de eleger ou não alguém para um posto público é o exemplo mais cabal e simbólico da democracia. No entanto, reivindicações sociais individuais ou coletivas, bem como a cobertura midiática de tais ações também podem ser entendidos como mecanismos desse subtema. O'Donnell deixa isso claro ao expressar:

Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as

liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. (O'DONNELL, 1998, p. 28)

Já o *accountability* horizontal é definido por O'Donnell como redes de agências estatais em que cada agência tem capacidade de supervisionar e aplicar sanções legais contra ações que possam ser qualificadas como delituosas de outros agentes ou agências do Estado.

...para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas. (O'DONNELL, 1998, p. 42)

O'Donnell se aprofunda no conceito de *accountability* horizontal devido a sua intermitência ou fragilidade em democracias políticas recentes ou em poliarquias, muito pautado pelo conceito de Dahl (1989), que estabelece os seguintes atributos para poliarquias: autoridades eleitas; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito a se candidatar aos cargos eletivos; liberdade de expressão; e liberdade de associação. (DAHL, 1989, p. 221 apud O'DONNELL, 1998, p. 27). Além destes atributos, O'Donnell ainda sugere três outros para complementar o seu entendimento de poliarquia:

- Não existência de destituições arbitrárias de autoridades eleitas antes do término de seus mandatos devidos, observando sua duração constitucionalmente pré-determinada;
- Atores não eleitos, em especial as forças armadas, não devem excluir os autores eleitos de domínios políticos, ou sujeita-los a constrangimentos severos ou vetos.
- Existência de um território claramente determinado que defina, sem gerar dúvidas, a população eleitora.

Sendo assim, apesar de diversos países cumprirem essa série de pré-requisitos de poliarquia, os quais podem ser interpretados, em grande parte, como mecanismos inseridos na perspectiva de *accountability* vertical, isto, por si só, não garante o saudável e pleno exercício de uma democracia política.

Conforme o estudo de Guillermo O'Donnell, países que apresentam uma *accountability* horizontal fraca ou intermitente também apresentam poliarquias mais

fragilizadas (O`DONNELL, 1998, p. 30) e isto se reflete na falta de republicanismo existem dentro de tais sistemas, levando a conclusão de que:

... muitas das deficiências da *accountability* horizontal são o produto de uma infinidade de ações, cujos protagonistas e aqueles que a elas estão de alguma forma relacionados veem como natural que as injunções republicanas sejam algo a que no melhor dos casos se deve, para evitar consequências perniciosas, homenagear da boca para fora. (O`DONNELL, 1998, p. 42)

Desta forma, existe a eminente necessidade de redes de agências reguladoras comprometidas com fiscalização e entre atores e outras agências públicas para que exista efetividade na *accountability* horizontal.

Outro empecilho factível no bom funcionamento do *accountability* horizontal é a expressão da visão demasiadamente estrita no código delegativo dentro da democracia: aquele que foi eleito tem o direito e o dever de buscar o bem comum à sua maneira, cabendo assim aos eleitores apenas votar de maneira distinta nas próximas eleições caso insatisfeitos.

Essa visão presta um significativo desserviço ao *accountability* horizontal por entende-lo, mesmo que inconscientemente, como desnecessário, uma vez que a independência dos poderes, principalmente quando se evidencia a função de controle de um poder sobre outro, é vista como uma burocracia inconveniente e desnecessária que acaba sendo interpretada como um mecanismo cuja função é atrasar a execução das medidas propostas pelo poder executivo. (O`DONNELL, 1998, p. 44).

Destarte, sob o pretexto de maior liberdade para tomar decisões, o poder Executivo, quando acometido pelo senso comum da visão delegativa, busca evitar as formas de controle exercidas pelos outros poderes, na figura de outras instituições, como fica evidente no seguinte trecho:

No curto prazo, o senso comum do Executivo delegativo, desejoso de se desincumbir das enormes responsabilidades que ele acredita lhe terem sido exclusivamente confiadas, ignora aquelas outras agências e, no longo prazo, procura eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las. (O`DONNELL, 1998, p. 44)

Por conseguinte, somando tal esforço do poder executivo em se desvencilhar da fiscalização de outras instituições à necessidade já abordada de agências independentes atuarem em redes para que exista efetividade no *accountability*

horizontal, vislumbra-se um nítido obstáculo para que o *accountability* horizontal se concretize dentro da democracia.

O'Donnell aponta a corrupção como uma consequência da debilidade do *accountability* horizontal. Por outro lado, na medida em que os atos corruptos são expostos e condenados pela opinião pública, cria-se um cenário propício para o estabelecimento de práticas e políticas horizontais de *accountability* (O'DONNELL, 1998, p. 48).

Apesar das dificuldades impostas para a implementação de mecanismos de *accountability* horizontal, o autor afirma que:

Mas implementar esses recursos com um espírito "madisoniano" de descrença prudente nas inclinações republicanas de quem quer que seja é preferível à situação atual de muitas novas poliarquias, nas quais tais instituições não existem ou foram tornadas inefetivas por presidentes delegativos e legisladores aquiescentes. (O'DONNELL, 1998, p. 50)

Assim sendo, o *accountability*, para O'Donnell (1998) tem o papel de refrear as tentações usurpadoras de uns poderes sobre outros, lembrando, ainda, que os governantes são devedores perante aos governados, os quais representam a fonte de sua pretensão de governar. (O'DONNELL, 1998, p. 51-52)

3 Lobby

A primeira discussão a ser desenvolvida para que o tema possa ser aprofundado é o conceito da palavra “*lobby*”, o qual é amplo e pode ser abordado de diversas formas distintas. O termo *lobby*, oriundo da arquitetura, foi importado da língua inglesa e pode ser traduzido literalmente como salão de espera, vestíbulo, entrada, portaria, antessala, saguão, etc. De acordo com a conotação arquitetônica, portanto, o termo era originalmente utilizado para designar o cômodo de acesso a edifícios.

Desta forma, o *lobby* evidentemente era um local de grande circulação de pessoas em quaisquer edificações, inclusive em instituições governamentais e demais locais por onde circulavam membros do poder público, os quais tem a responsabilidade de tomar decisões na esfera política. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p. 20).

Devido a essas características, o *lobby* de locais de circulação de tomadores de decisões políticas, como hotéis e autarquias, se tornou um posicionamento estratégico para indivíduos ou grupos determinados a influenciar o processo decisório, de alguma forma, em defesa de seus interesses. Em geral, tais indivíduos ou grupos abordavam os decisores políticos para apresenta-lhes seu pleito, tentando demonstrar o impacto das possíveis consequências das deliberações em curso para o setor que representavam. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p. 20).

Com o passar do tempo, o local onde ocorria essa atividade recorrente deu um outro significado à palavra *lobby*:

Desse modo, um substantivo utilizado inicialmente para designar um local de passagem de tomadores de decisão, local onde ocorre a defesa de interesses, tornou-se um verbo para designar a própria ação de defesa desses interesses impactados por processos decisórios. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p. 20)

Dado o contexto histórico, urge a necessidade de se aprofundar na conceituação do *lobby* enquanto atividade. Segundo os autores Andrea Gozetto e Wagner Mancuso (2018), pesquisadores do tema, de uma forma geral, *lobby* pode ser entendido como qualquer forma de defesa de interesses junto ao tomador de

decisão responsável por decidir, sozinho ou junto outros tomadores de decisão, sobre o tema em questão.

Sendo assim, o vocábulo não está necessariamente restrito a decisões políticas, uma vez que, em seu sentido amplo, pode estar relacionado a defesa de interesses em qualquer processo decisório, o que engloba mais variados campos semânticos.

Todavia, esta é apenas uma das possíveis definições de *lobby*, a qual aborda o sentido etimológico do termo. Andrea Gozetto e Wagner Mancuso (2018) citam pelo menos outras duas formas possíveis de se definir o *lobby*:

- A primeira definição tem caráter mais operacional, sendo utilizada principalmente em legislações onde a atividade de lobby é regulamentada, a qual tem o intuito de definir com precisão o que deve fazer parte do exercício da atividade e o que não deve ser visto como práticas aceitáveis. Desta forma, esta definição é variável de acordo com a legislação à qual está submetida, restringindo seu alcance a uma determinada localidade.
- Na segunda definição, o *lobby* é definido como “a modalidade típica de atuação de grupos de interesse em países com sistemas pluralista e uma modalidade atípica em países com sistemas corporativistas”. Esta definição se enquadra dentro de uma discussão mais ampla que compara sistemas nacionais de representação de interesses.

Seguindo a abordagem de Gozetto e Mancuso (2018), apesar da amplitude possível na conceituação do termo lobby, seu conceito está indissociavelmente ligado a dois outros conceitos nevrálgicos para seu entendimento: interesses e decisões.

Ao conceituar “interesse”, os autores o entendem como objetivos de segmentos sociais, que por sua vez apresenta uma ampla variabilidade do que pode representar, perpassando por empresas, setores, classes, órgãos, agências, organizações não governamentais, dentre outros grupos, que podem estar ligados tanto à esfera privada quanto à esfera pública. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p. 24 - 25).

Adentrando no conceito de decisões abordado, para melhor entendimento da atividade de *lobbying*, o ideal é restringir seu conceito às decisões tomadas por membros do poder público em sua esfera de autoridade, delimitando seu alcance ao campo político. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p. 24 - 25). Desta forma atinge-se o verdadeiro objeto em discussão neste trabalho e, de certa forma, garante uma maior legitimidade ao exercício profissional do *lobby*.

Ao se debruçar sobre a atividade profissional de lobby, Gozetto e Mancuso (2018) apresentam outro conceito correlato que expande o arcabouço de atuação dos profissionais desta área: as relações governamentais e institucionais. Este conceito, apesar de ser intrínseco ao conceito de *lobby* a ponto de ser tratado até mesmo como um sinônimo em algumas situações, também envolve outras atividades que expandem a atuação da atividade em questão, tais como: atualização do agente sobre o trabalho do poder público; prestação de informações para o poder público sobre o trabalho do agente; análise de riscos, prospecção de tendências e cenários futuros, acompanhamento do desenvolvimento de políticas públicas específicas, dentre inúmeras outras atividades que não fazem parte diretamente da defesa de interesses junto ao tomador de decisão, mas que servem de substrato e embasamento para este processo, exercendo, portanto, uma função complementar. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p. 29).

Outra abordagem do *lobby*, apresentada por Jair Borin (1988), o define como a atividade de influenciar burocratas e/ou políticos dentro de um processo decisório político com o intuito de beneficiar um grupo de interesse ou uma linha de atuação de determinado segmento socioeconômico por meio de uma legislação específica e/ou medidas normativas com impacto semelhante. Tais grupos de interesse são caracterizados como “grupos empresariais ou segmentos organizados da sociedade que exercem suas influências de forma transparente”. (BORIN, 1988 apud OLIVEIRA, 2004).

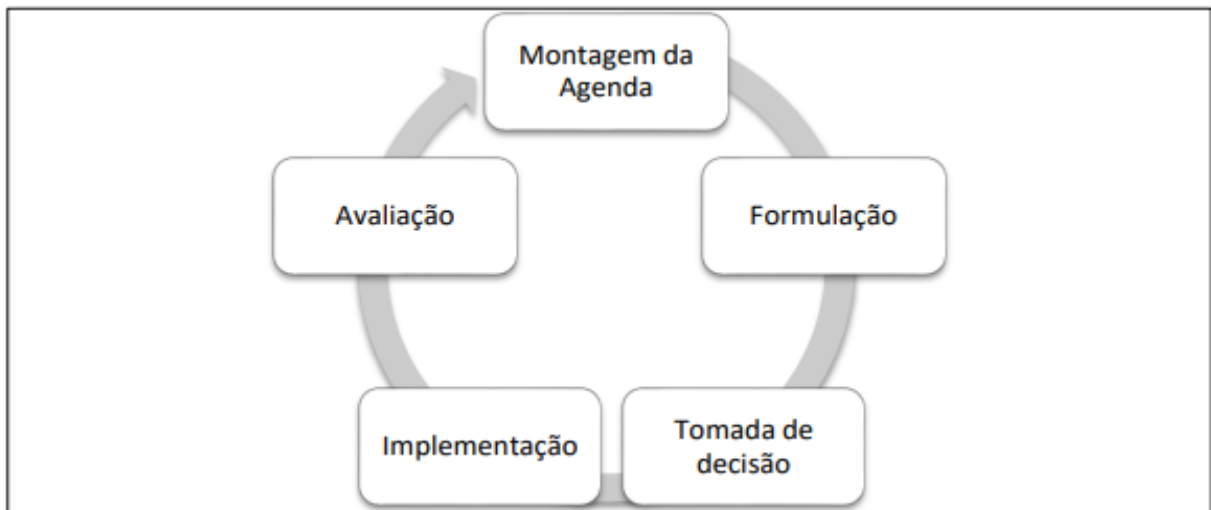
A influência exercida de forma transparente, citada por Borin, se dá mediante a um trabalho especializado de persuasão, baseado em debates de caráter técnico que tem como subsídio, principalmente, o fornecimento de dados, relatórios, notas técnicas e demais documentos aos burocratas e/ou políticos, que a partir de tais informações essenciais para o entendimento do assunto em questão podem ou não

se convencer de que o caminho sugerido é o melhor para se adotar na situação. (BORIN; 1988)

A partir deste panorama conceitual até então apresentado, percebe-se o mesmo viés do conceito de *lobby* desenvolvido por Farhat (2007), que o define como uma “atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesse definido e legítimo, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”.

Na mesma linha de raciocínio, Graziano (1994) também aborda a amplitude do *lobbying* ao afirmar que a atividade não se resume a exercer pressão, processo caracterizado pela presença física dos representantes de grupos de interesses específicos, ou lobistas, nos espaços de tomada de decisão. O autor percebe a atividade de pressionar os tomadores de decisões a adotar determinada postura como o último passo de uma larga cadeia de atividades que envolve: levantamento de informações, realização de pesquisas, análise de dados, proposições de mudanças em políticas públicas, desenvolvimento de estratégias para dar suporte e tentar implementar os objetivos propostos, procura por aliados dentro do cenário político, etc. (GRAZIANO, 1997).

Dessa forma, entende-se que o *lobbying* não está necessariamente restrito à tomada de decisões, podendo estar relacionado, de forma direta ou indireta, a todos os estágios do ciclo de políticas públicas, assumindo políticas públicas como “um conjunto de decisões interrelacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcança-los” (JENKINS, 1978 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8). Apesar de processo de políticas públicas raramente apresentar de forma bem delimitada início e terminações, academicamente se aceita por consenso a existência de um modelo composto por, pelo menos, cinco etapas: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. O termo (HOWLETT; RAMESH; PERL 2013). Por conseguinte, este modelo dinâmico e sistêmico que se concentra em analisar as etapas que envolvem a elaboração de políticas públicas é conhecido como “ciclo de políticas públicas”, o qual pode ser melhor visualizado e compreendido com a figura ilustrada abaixo:

FIGURA 1 – Ciclo de políticas públicas

Fonte: Howlett e Ramesh (2013)

Esta visão apresentada converge com o conceito apresentado por Andréa Oliveira (2004), que entende a atividade de lobbying como “o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país. ” (OLIVEIRA; 2004). Aprofundando, Oliveira destaca a troca de informações e de ideias entre governo e partes privadas proporcionada pelo *lobbying*, capazes de imprimir conhecimento de causa e temeridade na elaboração de políticas públicas. Por consequência desta visão, a autora caracteriza a informação direta como a essência do *lobby* enquanto mecanismo democrático, baseado no consenso de que os agentes governamentais, assim como dos demais partícipes da sociedade, não são oniscientes. Sendo assim, o *lobby* se mostra como uma prática racional por excelência e salutar por proporcionar, no mínimo, um ambiente político mais informado e capacitado a tomar decisões. Isso também se mostra na visão de Graziano (1994), que define o *lobbying* como um saber especializado e técnico sobre um assunto específico. Isto posto, ao representar interesses específicos

dentro de um tema, os lobistas exercem a função de sustentáculo da informação de um especialista técnico político, como fica evidente no seguinte trecho:

...os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação. Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades científicas. (GRAZIANO, 1996, p. 139)

Ainda na seara conceitual, uma vez que já foi definido o que é *lobby*, é importante definir tudo aquilo que não é *lobby*, com intuito de dissociá-lo de práticas espúrias que relacionadas à corrupção e demais práticas ilegais, com as quais não mantém nenhuma relação.

O termo *lobby* carrega um grande estigma negativo por ser, muitas vezes, utilizado de forma imprecisa, o que distorce sua imagem perante parte significativa da sociedade. Oliveira (2004) classifica este estigma de marginalidade como uma consequência da confusão existente entre *lobby* e tráfico de influência. Essa visão negativa advinda da opinião pública apresenta como um desdobramento natural a resistência de parlamentares e demais atores políticos sobre o tema, gerando um empecilho para seu livre exercício.

No entanto, segundo Graziano (1997), o *lobby* e a corrupção tendem a ser elementos mutuamente excludentes, uma vez que o lobby se apresenta como um empreendimento financeiramente dispendioso e sem garantias de resultados. Portanto, não haveria necessidade de se fazer *lobbying* se a corrupção for considerada como uma opção, uma vez que esta se apresenta como meio mais direto, simples e eficaz.

Corroborando com esta visão o excerto citado por Santos e Cunha (2015), que afirmam não existir fundamento na literatura para a associação automática entre *lobby* e corrupção. Isto é exemplificado pelo 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 são conhecidos na Espanha casos onde lobistas

profissionais foram envolvidos em atos de corrupção (Transparency International España, 2014, p. 101 apud SANTOS; CUNHA, 2015, p. 14).

No mais, segundo Santos e Cunha (2015), é passível de se diagnosticar como não *lobby* as atividades tipificadas como crime na Lei do Colarinho Branco (nº 7.492/1986), na Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013) e nos demais artigos do Código Penal que tipificam tráfico de influência, corrupção ativa, corrupção passiva e suborno como crime. Ratificando este raciocínio, cumpre registrar que o *lobby* está sempre relacionado a uma atividade lícita e decorrente do Estado Democrático de Direito. Por isso, é imprescindível a afirmação de que “qualquer desvirtuamento da atividade do lobby incidirá nos crimes, dentre outros, de tráfico de influência e de corrupção, já tipificados no ordenamento jurídico pátrio”. (BRASIL; UNICEUB; PNUD, 2009, p.15).

4 O Lobby no Brasil

O *lobby*, ainda que incipiente e de forma menos ordenada, permeia a política nacional desde os primórdios do Brasil enquanto nação. Galvão (2016) o cita como existente desde o século XIX, antes mesmo no Primeiro Império, quando o Visconde de Cairú, em defesa dos interesses dos produtores da colônia, atuou pela abertura dos portos às nações amigas de Portugal. A partir deste momento surgiu a necessidade da classe produtiva agrícola colonial se organizar, o que acarretou no surgimento das primeiras instituições de interesse no Brasil, a exemplo da chamada “Praça de Comércio da Bahia”, em 1811, que passou a ter grande relevância na discussão de políticas públicas e decisões de grande relevância econômica.

A partir da independência do Brasil, período conhecido como Primeiro Império, houve a consolidação de três relevantes grupos de interesse: o primeiro formado por cafeicultores voltados para a exportação, predominantemente composto por agricultores paulistas; o segundo constituído pelos fazendeiros que abasteciam o mercado interno e tinham interesses diametralmente opostos aos interesses do primeiro grupo; e o terceiro formado por industriais, o qual ainda era emergente. (GALVÃO, 2016)

Sob este contexto, surgem as primeiras associações industriais, marcado pelo surgimento da Associação Comercial do Rio de Janeiro, em 1820, que veio a ser uma das mais importantes do século por participar da elaboração do Código Comercial e por sua atuação fundamental para a criação do Banco do Brasil; e da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional em 1828, que teve papel fundamental no desenvolvimento econômico do país através de políticas com foco em inovação agrícola e da indústria de transformação, exportações e apoio à imigração europeia por razões econômicas. (GALVÃO, 2016)

No segundo império, o maior destaque no que tange a atividade de representação de interesses é conferido aos feitos de Irineu Evangelista de Souza, também conhecido como Barão de Mauá. De acordo com Galvão, Barão de Mauá teve um papel fundamental na industrialização nacional, com maior destaque para os setores de fundição, estaleiros, bens de capital, armamentos, iluminação,

ferrovias e bancos. (GALVÃO, 2016, p. 26 - 27). Outra visão que ratifica a importância de Mauá à sua época é refletida do seguinte trecho de Figueredo:

Ele se notabilizou pelo pragmatismo e pelas estratégias bem delineadas de fortalecimento da indústria nacional e, evidentemente, dos seus próprios negócios. Estes atingiram proporções nunca vistas à época e até hoje quase impossíveis de alcançar. Conseguiu convencer o governo a elevar a taxa de produtos importados, sob o pretexto de curar a doença crônica do déficit público, proteger capitais nacionais já investidos no país e animar novos investidores a procurar o mesmo destino. Mauá detectou de perto os primeiros momentos da globalização do comércio e, ao mesmo tempo, as doutrinas de proteção alfandegárias para países de indústria emergente, que circulavam na corte inglesa vindas da Alemanha, à época ensaiando os primeiros passos no rumo da sua revolução industrial. (FIGUEREDO, 2011, p. 184)

Além da notória atuação do barão de Mauá em relação a defesa de interesses, houve uma também notória atividade de defesa de interesses por parte das associações empresariais, com destaque para os setores têxtil, alimentício, de bebidas, de fumo, de couro e, posteriormente, o setor metalúrgico. Segundo Figueredo, “o *lobby* começa a ser praticado de forma mais consistente, por meio de associações constituídas pelos empresários para pressionar o governo a adotar política de privilégios para determinados setores da economia. ” (FIGUEREDO, 2011, p. 184).

Outro marco que merece destaque na história do *lobby* no Brasil se dá com o fim da escravidão no Brasil. Somente após esse marco histórico foi possível uma maior mobilização de trabalhadores em prol de melhores condições de trabalho, e, conseqüentemente, um maior impacto na sociedade. Vale ressaltar que em 1888, ano em que a Lei Áurea foi assinada, já existiam ao menos duas instituições voltadas para a representação dos interesses dos trabalhadores, sendo elas a Liga Operária e a União Operária e Camponesa do Brasil, os quais podem ser entendidos como o embrião do movimento sindical brasileiro. No entanto, a atuação de tais grupos se consolidou somente após o fim da escravidão. (GALVÃO, 2016)

Dando continuidade ao curso histórico, tanto Galvão (2016) quanto Figueredo (2011) concordam que este período de grandes transformações nas entranhas da sociedade brasileira também foi propício para a organização de entidades tanto agrícolas quanto industriais. Prova disto é a criação da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), em 1897, que tinha como principal agenda a recriação do Ministério da Agricultura e se perpetuou em defesa dos interesses agrícolas, e a

Centro Industrial do Rio de Janeiro (1890-1892), cuja principal agenda era pressionar o governo para importação de equipamentos e posteriormente serviu de embrião para a atual Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Todo esse contexto se deu em meio à Constituição brasileira de 1891, a pioneira na América Latina a garantir o direito de reunião e associação, o que pavimentou a criação e consolidação de associações, federações e centrais sindicais. A partir desta realidade, Galvão afirma que o pluralismo foi exercido de forma efusiva até 1930, quando se iniciou a era Vargas. (GALVÃO, 2016). A partir de Vargas, surgiu uma dinâmica totalmente nova de representação de interesses mediada pelo Estado:

Motivado por essa multiplicação de novos agentes representando empregadores e trabalhadores e influenciando nas decisões do Estado, foi implantado durante a Era Vargas um novo sistema de representação de interesses: o sistema corporativista estatal. Nesse modelo, para que os grupos sociais pudessem se organizar em associações, sindicatos, federações e confederações dependiam da chancela do Estado para seu registro e funcionamento. Esse sistema conferia controle ao Estado sobre a organização dos interesses. (GALVÃO, 2016, p. 37)

Além disto, de acordo Galvão (2016) e Figueredo (2011), foi também nesta época se instituiu o imposto sindical, mediante planejado trabalho de lobby das entidades empresariais com a finalidade de estruturar e sustentar seus departamentos técnicos, o qual viabilizava a atividade de representação de interesses e garantia o suporte necessário para à sua ação política. Segundo Figueredo, isto se deu:

Sob a forte e convincente argumentação de que era necessário criar um amplo programa social e de formação profissional, os industriais conseguiram de Vargas a criação, em 1942, do Serviço Nacional da Indústria (Senai), financiado por contribuição compulsória sobre a folha de salários dos empregados, que deu origem, mais tarde, ao chamado “sistema S” - Sesi, Senac, Sesc, Senat, Senar etc. Ao mesmo tempo em que organizaram excelentes programas no campo social e de formação profissional, passaram a custear de forma indireta as suas onerosas entidades patronais, como Fiesp, CNI, CNC, CNA etc. e as suas ações de lobby. Sem esses recursos parafiscais, as entidades patronais não teriam tido condições para uma ação de pressão política permanente. (FIGUEREDO, 2011, p. 186)

Este modelo, de certa forma, propiciou um ambiente favorável para a atuação dos grupos de pressão nas decisões políticas do país, favorecendo principalmente as organizações corporativistas estatais subsidiadas por recursos parafiscais. Por conseguinte, os grupos de pressão mais atuantes tiveram participação significativa

na tramitação das mais importantes leis da época, como por exemplo a criação da Petrobrás, o Código Brasileiro de Radiodifusão, o Estatuto do Trabalhador Rural. (ARAGÃO, 1992 apud OLIVEIRA, 2004)

O processo de representação de interesses por parte de grupos organizados da sociedade funcionou desta forma até a brusca mudança de regime governamental, no golpe militar de 1964. A partir do novo regime militar instaurado, o governo adotou uma postura centralizadora, autoritária e estatizante que refletiu na supressão do pluralismo político, na perda de relevância do poder legislativo frente ao executivo e na extinção de partidos políticos, sindicatos e associações de classe. (GALVÃO, 2016)

Durante o regime ditatorial militar a atuação dos grupos de interesse passou a ocorrer através da proximidade que os representantes destes grupos detinham com as autoridades em questão. Desta forma, ter contatos e conhecer as pessoas certas tinham um valor maior do que realmente desempenhar a atividade de *lobby* pautada no desenvolvimento de estratégias, trazer informações aos tomadores de decisões, reflexo da perda de poder do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo centralizador. De acordo com Fahrat, isto culminou no fomento do personalismo na construção de redes de relações interpessoais e gerou um ambiente propício para adoção de comportamentos clientelistas por meio de troca de favores e tráfico de influência na arena política. (FAHRAT 2007 apud SANTANO; MIRANDA NETTO; BLANCHET, 2016)

Segundo Oliveira, grupos empresariais buscavam influenciar os militares do Poder Executivo por meios obscuros, onde conseguiam informações privilegiadas. Enquanto isto, devido à falta de transparência e *accountability* inerente de um governo ditatorial centralizador, o resto da sociedade permanecia à margem de todo este processo. Foi em meio a este contexto que o termo *lobby* passou a ser estigmatizado de forma negativa, uma vez que tais formas espúrias de representação de interesses eram reconhecidas erroneamente com *lobby* pela população como um todo. (OLIVEIRA, 2004).

Esta realidade suporta a afirmação de Graziano (1997), que defende que o *lobby* e a corrupção tendem a ser elementos mutuamente excludentes. Oliveira (2004) segue um caminho intelectual semelhante ao defender que um ambiente

aberto e sem cerceamentos é uma condição *sine qua non* para o amplo desenvolvimento do *lobby*. Isto também é defendido por Fahrat ao afirmar que “nas sociedades democráticas, têm-se a pluralidade de interesses econômicos, políticos, sociais, culturais e étnicos e uma das formas de defender os mais diversos interesses existentes e reivindicar aspirações é o *lobby*”. (FAHRAT, 2007 apud BRASIL; UNICEUB; PNUD, 2009, p. 37).

Depois deste período tão improdutivo para o desenvolvimento da atividade de *lobby*, novas perspectivas surgiram no período de redemocratização brasileira, citada por Galvão (2016) como o “início à retomada da representação de interesses na formulação de políticas públicas”. O autor destaca dois fatos preponderantes para impulsionar novamente a atividade de *lobbying*: a diminuição da intervenção estatal na atividade econômica e o Poder Legislativo ter retomado sua “independência” do Poder Executivo junto com sua prerrogativa de formular políticas públicas. Galvão cita ainda que:

O fortalecimento da democracia contribuiu para descentralização do processo decisório e para o aumento da transparência e dos instrumentos de controle pela sociedade. A retomada dos canais de diálogo com o Poder Público gerou um novo movimento de organização de grupos interessados em participar do processo decisório de políticas públicas. (GALVÃO, 2016, p. 54)

Como consequência do período de redemocratização, a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco para a consolidação do *lobby*. Galvão (2016) afirma que a Constituinte foi um dos maiores, se não o maior, processo resultante da atividade de defesa de interesses na história brasileira, onde observou-se uma enorme movimentação dos mais diversos grupos de interesse no Congresso Nacional. Em se tratando da licitude do *lobby*, a Constituição Cidadã, como foi chamada, respaldou a atividade de *lobby* no Brasil por meio dos seguintes incisos do artigo 5º, que versa sobre os direitos fundamentais:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;
XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;
XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) O direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) A obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Portanto, a partir da nova Constituição foram garantidos os valores democráticos e a participação da sociedade no processo político, mesmo que de forma representativa. Tal advento legitimou “a participação social como prática lícita de defesa de interesses na elaboração normativa e na definição de políticas públicas.” (GALVÃO, 2016, p. 57)

5 Legitimidade do lobby

Uma vez que o panorama histórico foi apresentado, o trabalho decorrente se propõe a discutir a legitimidade da prática de *lobbying* no Brasil. De acordo com Luis Alberto dos Santos, o *lobby* é um importante instrumento democrático por representar uma ferramenta capaz de mediar pontos de vistas distintos e conflitantes, estabelecendo assim um sistema de “*checks and balances*” ou “freios e contrapesos”, ao permitir a competição entre grupos de interesses concorrentes. (SANTOS, 2007). Essa visão representa a concepção pluralista, adotada como fundamento do Estado Democrático de Direito no Preâmbulo da Constituição Federal, a qual admite a coexistência de distintas correntes ideológicas no substrato da sociedade. (GALVÃO, 2016, p. 61).

Uma vez que o aspecto Constitucional foi citado, cabe elucidá-lo de forma mais minuciosa. A fundamentação constitucional para a prática de *lobby* se baseia principalmente nos direitos fundamentais, concentrados no artigo 5º e expostos no capítulo anterior, do qual se destaca o inciso XVII que garante a plena liberdade associativa para fins lícitos. Além disto, como já citado, o pluralismo político é definido como fundamento do Estado no inciso V do artigo primeiro, o qual também conta com o parágrafo único que determina que: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. O artigo 14º também se debruça sobre a soberania popular e afirma no inciso III que ela pode ser exercida por meio de iniciativa popular. (SANTOS, 2007 apud BRASIL; UNICEUB; PNUD, 2009, p. 35-36)

Outros pontos da constituição que legitimam o *lobby* tangem o ponto da fiscalização, embasado no §3 do artigo 31, que prevê a possibilidade de exame, apreciação e questionamento das contas municipais por qualquer pessoa, e o §2 do artigo 74, que possibilita a qualquer cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de contas da União. (SANTOS, 2007 apud BRASIL; UNICEUB; PNUD, 2009, p. 36). A constituição aborda ainda a possibilidade de proposição de projetos de lei por iniciativa popular, no §2 do artigo 61, a participação popular por meio de organizações representativas nas ações do serviço público de

saúde, no inciso II do artigo 204, e a participação do cidadão na Administração Pública direta e indireta. (GALVÃO, 2016, p. 61).

Seguindo esta abordagem, o *lobby* também encontra respaldo no princípio da legalidade, que afere que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, encontrado no inciso II do artigo 5º. Portanto, o que não é proibido por lei, é permitido. De acordo com Fahrat, “nas sociedades democráticas, têm-se a pluralidade de interesses econômicos, políticos, sociais, culturais e étnicos e uma das formas de defender os mais diversos interesses existentes e reivindicar aspirações é o lobby.” (apud BRASIL; UNICEUB; PNUD, 2009, p.37). A linha de conceitual desenvolvida que assume a Constituição como fonte de legitimidade do *lobby* pode ser bem sintetizada pelo seguinte trecho:

Ao assegurar o pluralismo e o respeito às diversas correntes de opinião, a Constituição Federal de 1988 autoriza a prática do lobby, que na sua essência se mostra como a possibilidade de os grupos de interesse poderem legitimamente defender os seus interesses em um ambiente livre, perante o Poder Público e a sociedade. Trata-se claramente da possibilidade de tais grupos se fazerem ouvir, o que aprimora a democracia, já que todas as influências e interesses são levados em consideração no momento da tomada de decisão (AA.VV., 2009, p. 36 apud SANTANO; MIRANDA NETTO; BLANCHET, 2016, p. 62).

Dado que o pluralismo político foi citado neste trabalho em alguns pontos, cabe agora se debruçar sobre ele com maior enfoque. Partindo do pressuposto de uma concepção pluralista de sociedade, os cidadãos se agrupam em torno de interesses comuns, a partir de associações ou outras formas de organizações no sentido de fortalecer o alcance de suas demandas, que não teriam o mesmo alcance a partir da influência individual e unitária de cada um deles. De acordo com Dallari (1999), isso explica a formação de grupos de interesses, tipificados como “um fenômeno natural e inerente a um sistema democrático, onde indivíduos que se identificam por ideias e interesses buscam um objetivo comum”. (apud SANTANO; MIRANDA NETTO; BLANCHET, 2016, p. 51)

Graziano (1997), em uma tese semelhante, define pluralismo como “uma forma peculiar de equilibrar o Estado e a sociedade, que enfatiza a necessidade de conciliar suas respectivas demandas e imperativos através de uma síntese cuidadosa”. Essa tese reforça que o pluralismo político é refletido pelo direito à participação política de forma plena, o que lhe confere destaque dentro da teoria democrática. Desta forma, o pluralismo político representa o sustentáculo do Estado

Democrático por intermédio da aceitação, com certo grau de harmonia, da diversidade de opiniões e do pluralismo de formações sociais, que reflete na vontade da sociedade construída através da participação de interesses políticos distintos em um amplo processo dialético. (SANTANO; MIRANDA NETTO; BLANCHET, 2016)

Lobato, ao escrever sobre a representação de interesses em sistemas democráticos, pressupondo a existência de canais de manifestação de demandas, demonstra como o pluralismo influencia na formulação das políticas públicas, trecho que pode ser interpretado como a legitimação do *lobby* enquanto ferramenta democrática:

O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores, resultará a política pública em si, sendo essa apenas uma das etapas de todo o processo. (LOBATO, 2006, p.302)

Observando a conexão direta entre o pluralismo político e o princípio democrático, a participação livre e ilimitada dos mais diversos grupos nos processos políticos, decisórios e sociais pode ser interpretada como a essência da democracia. (LOWENSTEIN, 1979 apud SANTANO; MIRANDA NETTO; BLANCHET, 2016). Consequência da livre e ilimitada participação da sociedade, a soberania popular é o pilar fundamental de qualquer governo democrático. Diante disto, todo e qualquer cidadão tem o direito de tentar influenciar o processo decisório da democracia a qual faz parte, desde que respeitando os princípios contorcionais. Sendo assim, a soberania popular não só é fundamental para a democracia como também para o *lobby*. (SANTANO; MIRANDA NETTO; BLANCHET, 2016, p. 62).

A tese pluralista, portanto, se apresenta como uma tese democrática baseada na diversidade da sociedade e, conseqüentemente, de seus interesses, estimulando assim a participação política dos cidadãos de forma direta e ou indireta, exercida individualmente ou por intermédio de associações, desde que respeitando os limites constitucionais, o que respalda a prática do *lobby* como instrumento de participação política. É a partir da tese pluralista também que se encontra respaldo para o princípio majoritário limitado, o qual suporta que o poder da maioria não é irrestrito, uma vez que não pode desrespeitar os direitos minoritários, direito o qual é latente e difundido nas mais diversas democracias mundiais. (SANTANO; MIRANDA

NETTO; BLANCHET, 2016). No entanto, apesar destas características, existem pontos dentro do sistema pluralista que necessitam ser aprimorados segundo Dahl, dos quais se destacam: a estabilização de desigualdade e a distorção da agenda pública. (DAHL, 1982 apud SANTOS, 2007) Estes dois problemas são intrínsecos à desigualdade de recursos dos *lobbies* e à desigualdade de acesso entre os diferentes grupos de interesse frente a tomada de decisão, como expresso por Mancuso no seguinte trecho:

...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. (MANCUSO, 2005, p. 3)

Uma medida que poderia ajudar a solucionar este problema seria a regulamentação do lobby, desde que esta promova mais deliberação, transparência e *accountability*, uma vez que quanto mais participativo e deliberativo for o processo de tomada de decisão, mais legítimo e democrático poderá ser considerado sob a égide do pluralismo. Desta forma, os grupos de interesse que dispõe de menos recursos políticos poderiam reduzir a assimetria de poder em relação aos grupos de interesses mais organizados e detentores de mais recursos por meio da ampla disponibilidade de informação. (SANTOS; CUNHA, 2015). “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.” (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 11)

Por sua vez, Gozetto e Mancuso (2011) também reconhecem o desequilíbrio entre os lobbies atuantes e a consequente concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados como o desafio a ser superado na regulamentação do *lobby*. De acordo com os autores:

Esse desequilíbrio pode criar situações problemáticas, à luz do valor democrático da igualdade política. Ele pode levar o poder público a conceder privilégios indefensáveis em favor de interesses especiais apoiados por lobbies fortes – mesmo que esses privilégios sejam alcançados pela devida via legal. É o que ocorre, por exemplo, quando a maioria da sociedade arca com uma carga tributária elevadíssima, enquanto setores empresariais específicos são contemplados por leis que lhes concedem benefícios tributários injustificáveis. Aprovados de forma pouco transparente, e sem evidências conclusivas em favor de sua eficiência, eficácia e efetividade, tais benefícios particulares são concedidos às

expensas do restante da sociedade, a qual deixa de receber serviços que poderiam ser financiados pela receita renunciada e/ou tem a carga tributária ainda mais aumentada, para compensar a perda de receitas. (MANCUSO; GONÇALVES; MENCARINI, 2010 apud GOZETTO; MANCUZO, 2011, p. 124-125).

No entanto, para eles o caminho para contrabalancear tal situação seria por meio de um protagonismo tomado por atores políticos dispostos a organizar a defesa dos interesses com dificuldade de ação coletiva, no intuito de fortalecer os grupos de interesse com dificuldades de organização. Além disto, o Estado também deveria desempenhar papel fundamental nesta situação facilitando o acesso de segmentos marginalizados às instâncias decisórias e garantir que todos os interesses envolvidos em um processo decisório seriam ao menos considerados, a despeito do grau de organização desigual das partes envolvidas. (GOZETTO; MANCUZO, 2011)

6 Regulamentação do Lobby

Uma vez que o presente estudo já perpassou pelas bases teóricas conceituais e contextuais necessárias sobre lobby, é dado o momento de adentrar na discussão de uma possível regulamentação do lobby no Brasil. De acordo com os autores Santano; Miranda Netto e Blanchet (2016) “a ausência de regras produz resultados nada desejáveis dentro de um contexto democrático”, uma vez que recorre nos problemas já abordados a respeito do sistema pluralista: desigualdade de acesso aos tomadores de decisões decorrente do desequilíbrio de forças entre os grupos de interesse e, conseqüentemente, reproduzindo concessões de privilégios injustificáveis a certos interesses mesmos que alcançados por via legal.

Vale ressaltar que tal desequilíbrio não necessariamente é um produto direto da falta de regulamentação, uma vez que a incapacidade de organização de alguns grupos menores em torno de um interesse comum é uma realidade que depende de diversos outros fatores inerentes ao alicerce deste grupo. Associações e cooperativas de catadores de lixo, por exemplo, esbarram em dificuldades financeiras, logísticas e operacionais para se tornarem relevantes em torno dos debates sobre resíduos sólidos. A própria necessidade de quantidades significativas de dinheiro para organizar muitas das ações comumente utilizadas dentro do contexto do *lobby*, como pesquisas de opinião parlamentar acerca de um tema específico, campanhas publicitárias e ferramentas de monitoramento, por si só já pode ser considerada um elemento inviabilizador para muitos pequenos grupos de interesse e um elemento desestabilizador para o equilíbrio de forças dos grupos de interesses que por vezes disputam a mesma decisão a ser tomada.

Por outro lado, uma possível regulamentação do *lobby* pode se apresentar como um instrumento de combate à corrupção, capaz de fortalecer os canais democráticos de transparência e de *accountability* e talvez até nivelar o poder de ação dos grupos de interesse, “contribuindo para uma divisão de espaço, como uma verdadeira ação afirmativa em defesa dos lobbies menos poderosos e menos abastados”. (SANTANO; MIRANDA NETTO; BLANCHET, 2016, p.64 - 65). De acordo com Mancuso e Gozeto (2007), uma norma no sentido da regulamentação do lobby incentiva o refinamento da opinião pública por meio da maior

disponibilização de informações e, conseqüentemente, fomenta um debate mais qualificado e participativo sobre a agenda do poder público. Além disto, a regulamentação da atuação dos grupos de interesse oficializa esse tipo de representação e confere maior transparência ao *lobbying*. (BRASIL; UNICEUB; PNUD, 2009, p. 37).

Santos e Cunha (2015) fazem uma análise direcionada aos argumentos favoráveis e contrários à regulamentação do *lobby*, que em suma se resumem, respectivamente, à regulamentação gerar maior participação política, transparência e *accountability* frente ao argumento de que a regulamentação pode limitar o acesso à política, burocratizar ainda mais um Estado já saturado de burocracia e não se justificar em termos de custo-benefício para o Estado.

Discorrendo sobre os argumentos contrários à regulamentação, a linha teórica defensora da não regulamentação do *lobby* é contrária à criação de qualquer norma que represente obstáculos à livre participação política. De acordo com esta corrente, existem dois possíveis obstáculos substanciais decorrentes deste processo:

- O primeiro obstáculo diz respeito à falsa imagem que a regulamentação pode causar na sociedade, na qual a participação política estaria restrita aos canais formais de representação de interesse. Desta forma, devido à esta falsa percepção, seria necessária a intermediação entre sociedade e atores políticos por um lobista profissional ou de um escritório de *lobby*, os quais certamente seriam detentores de credenciais para defender interesses na arena política, o que poderia elitizar ainda mais o acesso à representação política.
- O segundo obstáculo trata dos custos adicionais aos grupos de interesse provenientes de uma possível regulamentação. Segundo os defensores desta tese as propostas de regulamentação do *lobby*, por via de regra, aumentam os custos com serviços análogos à prestação de informação e credenciamentos, o que aumenta os custos operacionais e inibe a atuação dos já marginalizados grupos de interesse detentores de menos recursos financeiros.

Desta forma, segundo os defensores desta corrente argumentativa, os efeitos esperados pela regulamentação são: “inibição do credenciamento, menor

participação dos grupos menos favorecidos e mais participação e influência dos grupos com mais recursos”, justamente o efeito oposto ao pretendido pela regulamentação que tem o interesse de democratizar o acesso à participação política. (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 12)

Além dos argumentos já citados, outro argumento utilizado pelos que são contrários à regulamentação é que a eficiência na formulação de acordos políticos ficaria comprometida se submetida em todos os momentos à ampla participação popular, uma vez que alguns dos defensores desta tese entendem que a confidencialidade é muitas vezes necessária para a formulação de políticas públicas viáveis sem a interferência de grupos opositores diversos capazes de fazer o tudo ao seu alcance para obstruir a fluidez e a assertividade do tema em questão. (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 12)

O último argumento contrário à regulamentação do *lobby* citado por Santos e Cunha (2015) se baseia no entendimento de que esta norma, se implementada, acarretaria em mais custos do que benefícios para o Estado. Isto é, os possíveis custos advindos da criação de uma agência de controle e das demais formas de fiscalização da atividade não justificariam a iniciativa. Resumindo, os propositores deste argumento defendem que os recursos poderiam ser utilizados de uma forma melhor para incentivar o aumento da qualidade da representação política, como se evidencia no seguinte trecho:

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. (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 12)

Por outro lado, segundo Santos e Cunha (2015), os defensores da regulamentação se apoiam no fundamento de que “quanto mais participativo e deliberativo for o processo de tomada de decisão, mais legítimo e democrático ele será”. Este viés se sustenta na crença pluralista de que decisões submetidas ao escrutínio público são mais democráticas e legítimas frente a decisões tomadas sem transparência e participação, o qual tem potencial para excluir da arena política todo aquele que não tem acesso ao poder. A partir desta concepção são adotados dois conceitos nevrálgicos: transparência e *accountability*.

Seguindo esta análise, a transparência dentro do processo decisório, entendida pelos autores como “a disponibilização de informações sobre os atos dos políticos, dos servidores públicos e dos grupos de interesses” (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 10), somente estaria garantida com a disponibilização à sociedade de quais interesses estão em jogo em cada tomada de decisão acompanhada de documentos atestando quais grupos de interesses se envolveram no processo e quais foram os recursos aplicados nesses esforços. Os defensores desta tese apontam que esta é a única forma da sociedade poder formar seu juízo de valor acerca da formulação de políticas públicas. A partir dessa transparência, grupos menos organizados e com menor disponibilidade de recursos também estariam munidos de informação e com isso reduziriam a assimetria de poder frente aos grupos mais poderosos e organizados. Essa visão é consolidada através do seguinte trecho:

É possível afirmar, portanto, que as propostas de regulamentação do lobby no Brasil têm dois objetivos centrais: em primeiro lugar, dar transparência à defesa de interesses diante do poder público e, em segundo lugar, equilibrar o jogo de interesses em torno dos processos decisórios. (GOZETTO; MANCUZO, 2011 p. 126)

Em consequência de uma maior transparência se possibilita um maior *accountability*, conforme os conceitos trabalhados no segundo capítulo deste trabalho. Isto significa que assim como os cidadãos e eleitores mais esclarecidos sobre os interesses envolvidos em decisões políticas, devido a maior disponibilidade de informações, os grupos menos poderosos também estariam aptos a aplicar sanções às elites políticas por meio de mobilizações sociais.

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. (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 12)

Abordando de uma forma mais profunda o campo do *accountability*, retomamos conceitos abordados no segundo capítulo que seriam evidenciados com a regulamentação do *lobby*. Os principais conceitos dentro do arcabouço do *accountability* – *answerability* e *enforcement* – de Schedler (1999) apresentam forte sinergia com o aumento de transparência que a regulamentação do *lobby* poderia proporcionar. O primeiro apresenta tal sinergia por facilitar a prestação de informações e de justificativas de políticas implementadas por parte dos atores políticos, enquanto a segunda por, a partir desta transparência, ter acesso a tudo

feito pelos atores políticos e, conseqüentemente, mais respaldo para aplicar sanções para aqueles que não cumprem a lei de alguma forma, além de garantir ao povo maior embasamento para reeleger ou não alguém com base em mais informações confiáveis.

Matthew Taylor e Vinícius Buranelli (2007), abordam o *accountability* como um processo dinâmico dividido em três estágios de composição, sendo eles: supervisão ou monitoramento, investigação e poder de sanção. Os autores apontam problemas no funcionamento de cada um dos estágios na realidade brasileira. A regulamentação do *lobby*, por sua vez, tem a capacidade de potencializar a eficiência destes estágios e mitigar seus problemas. Sua principal contribuição para reforçar os dois primeiros estágios se dá por meio de uma maior transparência nas relações entre empresas e agentes públicos, o que facilita a supervisão e o monitoramento destes agentes, o que potencialmente previne as práticas ilícitas, e quando não previne, ao menos aumenta a capacidade investigativa do Estado pela maior disponibilidade de dados disponíveis acerca das atividades praticadas no ambiente político pelos suspeitos. Outrossim, a partir da regulamentação, existe a possibilidade de enfrentamento à impunidade, vista pelos autores com o problema do estágio de sanção, por meio de um enrijecimento das leis que tratam sobre crimes correlatos à defesa de interesses, como Santos explicita no seguinte trecho:

...a regulamentação poderá inibir e punir eventuais desvios no exercício dessa atividade (*lobby*), contribuindo para o aperfeiçoamento e higienização da tomada de decisão no Brasil. Mas, ainda assim, destacam a esperança de que o Estado brasileiro trate de também regulamentar o mais rapidamente possível o comportamento de seus próprios agentes nessa atividade para diminuir ao máximo, dos dois lados, a ação de criminosos que só contribuem para o retrocesso institucional do país. (SANTOS, 2007, p. 771)

Retomando o conceito defendido por O'Donnell (1998), o *accountability* pode ser dividindo em dois subtemas – Horizontal e Vertical. O *accountability* vertical é o que envolve formas diretas de controle, cobrança e prestação de contas que afetam os ocupantes de cargos públicos e demais autoridades. A transparência possivelmente proporcionada pela regulamentação do *lobby* potencializa os efeitos de todas as vertentes deste subtema, uma vez que torna mais clara o que cada político sob influência de quais grupos, o que facilita a cobrança e a prestação de contas além de também propiciar mais embasamento para o principal mecanismo de controle do *accountability* vertical: o voto. Já o *accountability* horizontal é definido

como redes de agências estatais em que cada agência tem capacidade de supervisionar e aplicar as sanções legais contra ações delituosas de outros agentes estatais. A possível criação de uma agência específica de controle e o monitoramento da atividade ou um departamento específico dentro das agências de controle estatais já existentes é uma possibilidade factível dentro da regulamentação do lobby que pode se encaixar nesta seara do *accountability*.

Balanceando os motivos favoráveis e contrários à regulamentação do *lobby* percebem-se ponderações de relevância para o avanço ou não desta discussão. No entanto, cabe ressaltar que o *lobby* ocorre independentemente de sua regulamentação, como foi apontado pelo panorama histórico desenvolvido e pelo contexto atual. Ademais, o *lobby* se apresenta como um mecanismo de participação social e que, segundo Santos e Cunha (2015, p. 45), “dele depende, em grande parte, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder constituído e seus representantes”.

7 Considerações finais

O trabalho depreendido perpassou por importantes conceitos basilares sobre *lobby* e *accountability*, apresentou um panorama histórico da representação de interesses no Brasil, discutiu a legitimidade da prática do *lobby* e abordou o debate da sua regulamentação no Brasil.

A partir de tudo que foi discorrido, percebe-se que o *lobby* é uma atividade legítima ancorada nos valores pluralistas que por sua vez são fundamentados nos valores constitucionais, a carta magna no que se refere à legislação. Além disto, o *lobby* se mostra ainda como uma importante ferramenta de participação política que tem a capacidade de agregar caráter técnico e informativo à formulação de políticas públicas. A intermediação de interesses, portanto, é inerente ao processo democrático, o qual decorre de diversos direitos garantidos na Constituição Federal, e podem ser exercidos pessoalmente ou por intermédio de terceiros.

Apesar de ser garantido pela constituição, a prática de *lobbying* não é regulamentada, o que abre margem para uma desordem na área ainda contaminada pelas raízes históricas clientelistas do regime militar, com falta de transparência e *accountability* e com desequilíbrio sobrepujante de graus de organização, disponibilidade de recursos e discricionariedade ao acesso aos tomadores de decisões. Por isto, o processo de regulamentação do *lobby* representa uma imprescindível exigência para o desenvolvimento de um regime democrático pluralista. (BRASIL; UNICEUB; PNUD, 2009, p. 51).

No entanto, o ato de regulamentar é um processo altamente complexo. Apesar deste estudo não ter se debruçado nos distintos graus possíveis de regulamentação, nas experiências internacionais onde o *lobby* é regulamentado e nos diversos projetos de lei que versam sobre o tema no Congresso Nacional brasileiro, em tramitação ou já arquivados, entende-se que cada forma de regulamentação apresenta suas particularidades, contando com vantagens e desvantagens. Em suma, há de se observar as particularidades socioculturais antes de se desenvolver uma regulamentação justa e eficiente para o contexto local.

Contudo, por via de regra, existe a necessidade de se priorizar certos conceitos para que a regulamentação proposta atinja os objetivos aos quais se

propõe: inocular transparência no processo formulação de políticas públicas, democratizar o acesso à participação política por meio de representação de interesses, equilibrar o poder dos mais diversos grupos de interesses na arena política, difundir informações a respeito dos interesses influenciadores de políticas públicas e inibir as práticas ilícitas que por muito tempo foram confundidas com o *lobby*, o que tem o objetivo de promover os seguintes subprodutos:

Espera-se que a publicização transparente do lobby gere diversos subprodutos valiosos: (i) combata acordos secretos e ilícitos entre lobistas e agentes públicos; (ii) incentive os interesses organizados a apresentar melhores argumentos em defesa de seus pleitos; (iii) facilite o trabalho realizado pela mídia e por organizações sociais de defesa do interesse público, para informar a sociedade sobre a atuação dos interesses organizados em torno de questões que figuram na pauta decisória do poder público; (iv) desperte a atenção dos cidadãos para os processos decisórios em curso, bem como para os interesses que esses processos mobilizam, capacitando-os a formar opiniões bem fundamentadas sobre as questões públicas, e seu impacto potencial em suas vidas. Essas opiniões podem orientar a participação qualificada dos cidadãos em eventos como eleições, consultas públicas e audiências públicas, entre outros; e (v) motive segmentos sociais desmobilizados a participar do jogo político, ao perceberem que interesses opostos já estão envolvidos. Quanto ao objetivo de equilibrar o jogo de interesses, a ideia é garanti-lo obrigando os tomadores de decisão a recepcionarem correntes de opinião diversas, sempre que forem alvos de um lobby específico, enquanto estiverem se instruindo para a deliberação. (GOZETTO; MANCUZO, 2011, p.126)

Outrossim, percebe-se que uma regulamentação tem relevante potencial de aumentar o *accountability*, desde que sejam priorizados em seu desenvolvimento a prestação de contas; a divulgação dos gastos do lobista e de seus empregadores; e o detalhamento das atividades e das relações entre lobistas e políticos (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 42), pois enquanto não houver transparência no processo decisório, a regulamentação não será capaz, por si só, de resolver os problemas éticos vinculados ao tráfico de influência e demais práticas corruptas muitas vezes utilizadas na defesa de interesses.

Trata-se, sem dúvida, de um problema que não será integralmente resolvido pela instituição de leis ou regulamentos, demandando medidas integradas que permeiem o conjunto da gestão pública e das práticas corporativas. (SANTOS, 2007, p. 771)

A regulamentação do *lobby*, portanto, se caracteriza como mais um passo rumo à uma democracia mais transparente, participativa e equilibrada. Os acessos às informações inerentes às formações de políticas públicas, tanto dos atores políticos quanto dos grupos de interesses, proporcionam uma maior clareza no

processo político, inibe práticas ilegais e proporciona uma sociedade mais *accountable*.

REFERÊNCIAS

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. LUA NOVA Nº 55-56— 2002.

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://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/08Pensando_Direito.pdf> acesso em 12 de agosto de 2019.

BORIN, Jair. O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação in: Cadernos de Jornalismo e editoração, SP nº 22, 1988/ECA.

FARHAT, Saïd. Lobby. O que é. Como se faz. São Paulo: Aberje, 2007.

FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. Revista Organicom, ano 8, número 14, 2011

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. Relações Governamentais no Brasil. In: Fundamentos de Relações Governamentais. Brasília, DF: Clube dos Autores, 2016.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; e MANCUSO, Wagner Pralon. Lobby: Instrumento democrático de representação de interesses? São Paulo: Boitempo, 2009. Revista Organicom, ano 8, número 14. São Paulo, 2011

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; e MANCUSO, Wagner Pralon. Lobby e Políticas Públicas. Editora FGV; 1ª Edição, Coleção FGV de Bolso, 2018.

GRAZIANO, Luigi. Lobbying, Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o Caso Americano. IN: Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 37, n. 2, 1994, p. 317-340

GRAZIANO, Luigi - Lobbying and the Public Interest, outline of a talk to be given at the 20th Annual Conference of Anpocs, Caxambu, Brasil, October, 22-26, 1996.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. Rev. bras. Ci. Soc. São Paulo, v. 12, n. 35, p. , Outubro de 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso> acesso em 10 de agosto de 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: Políticas Públicas: SARAVIA, Enrique; e FERRAREZI, Elisabete. Coletânea Brasília: ENAP, 2006.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Rev. Adm. Pública número 47, Rio de Janeiro, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby* e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil - Campinas, SP : [s. n.], 2004

PERUZZOTTI, Enrique. La política de *accountability* social en América Latina. In: Olvera, Alberto y Isunza, Ernesto (eds.). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social. México, 2010

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? RAP número 43, Rio de Janeiro, 2009.

SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; BLANCHET, Luiz Alberto. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-72, jul./dez. 2016.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. TD 2094 - Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2537

> Acesso em: 10 agosto 2019.

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. Tese (doutorado em ciências sociais) – UnB, Brasília, 2007.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). The self-restraining state. Power and

accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

STINGA, Laurentiu. *Political Accountability* as a Radial Concept. 2008

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinícius. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics & Society*, v. 49, N. 1, Spring 2007, pp. 59-87.