



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Renata Rocha Calmon

Regulamentação do *Lobby* e *Accountability*

Brasília

2017

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Regulamentação do *Lobby* e *Accountability*

Monografia apresentada junto ao Curso de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Professora Graziela Dias Teixeira

Renata Rocha Calmon

Brasília

2017

RESUMO

O presente trabalho propõe uma reflexão a respeito da regulamentação do *lobby*, *no intuito de poder sugerir meios de* tornar as relações público/privadas mais transparentes, possibilitando, assim, uma maior *accountability no Brasil*. A revisão bibliográfica dos conceitos de *accountability* e *lobby* são ponto inicial para a reflexão em relação ao cenário brasileiro. É feita uma breve análise tanto dos marcos legais que reforçam os mecanismos de *accountability*, como da experiência da regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos da América. Com base nos conceitos apresentados, é feita uma contextualização do cenário brasileiro em seus aspectos sociais, culturais e políticos, por possuírem forte influência na agenda de discussão e de tramitação sobre o *lobby*. Por fim, serão apresentados os principais projetos que tramitam atualmente, além das discussões presentes tanto no Legislativo, como no Executivo e Judiciário.

Palavras-chave: Lobby. Accountability. Regulamentação. Corrupção. Democracia

.

Sumário

Introdução	5
1 Accountability	7
1.1 Conceitos	7
1.2 Marcos legais no Brasil.....	12
2 Perspectivas culturais, sociais e políticas	17
2.1 Perspectivas cultural e social	17
2.2 Perspectivas Políticas: relações do Executivo e Legislativo.....	21
3 Corrupção	25
4 Lobby	31
4.1 Conceitos	31
4.2 Experiência – Estados Unidos da América.....	35
4.3 Grupos de interesse e grupos de pressão.....	36
4.4 Lobby e Advocacy	41
5 Regulamentação do Lobby	44
5.1 Discussões.....	50
CONCLUSÕES	54
REFERÊNCIAS	56

Introdução

A conotação atribuída à palavra *lobby* e associada diretamente à sua prática é pejorativa no Brasil. *Lobby* designa uma atividade inerente às relações, independente da esfera em que acontecem, seja na família, trabalho, escola ou na política de fato. Fazer *lobby* é tentar influenciar no processo de tomada de decisão de qualquer ator em qualquer relação que necessite de convencimento. Sua utilização é imprecisa, sendo ligada também a práticas de grandes corporações que fazem uso de seu poder econômico como meio de alcançar seus objetivos. (GOZETTO, 2005)

No Brasil, *lobby* foi diretamente associado a práticas que estão longe de manifestar pautas legítimas. Dentro da política, o *lobby* passou a designar atividades como tráfico de influência, corrupção, e diversos atos ilícitos dentro da esfera de tomada de decisão. Logo, a palavra *lobby* ganhou conotação de algo que está à margem da legalidade, sendo estigmatizado como uma atividade ligada a escândalos. (GOZETTO, 2005)

A regulamentação do *lobby* é uma pauta antiga nas discussões do Legislativo e tem, como principal objetivo, dar mais transparência às relações do Estado com as entidades privadas e a sociedade civil. Com as mobilizações de 2013 e os escândalos que ganharam destaque, a regulamentação voltou a ser discutida como mais uma ferramenta de combate à corrupção.

O *lobby* lícito, como instrumento democrático, favorece a melhor comunicação entre representantes e representados, a fim de criar uma relação ética, baseada na priorização de demandas necessárias. Para tanto, é necessária a transparência desse processo, tanto quanto sua abrangência de diversidade. Esses são pontos cruciais para atender e alcançar as mais diversas visões. (SANTOS; CUNHA, 2015)

Mesmo com a *accountability* sendo um mecanismo para garantir um governo transparente, o *lobby* ainda não possui uma delimitação de sua atuação. As legislações existentes não abordam e nem delimitam as ações legais e ilegais, logo, as brechas existentes podem reforçar a expansão de uma corrupção endêmica.

A publicidade não é garantida para as atividades que envolvem tomadores de decisão e grupos de pressão, não ocorrendo de maneira uniforme, sendo negligenciada dentro de muitos órgãos do governo Federal. Atualmente o monitoramento da interação de entidades privadas e socais e o governo não possui marcos legais próprios. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção trouxeram

avanços importantes no que diz respeito à responsabilização dos atores em relação ao bem público e às interações que visam algum tipo de interesse.

A regulamentação do *lobby*, nos países em que foi consolidada, tem como objetivo principal suprir a falta de transparência e a desigualdade existente na relação entre os interesses privados e os representantes do governo. A partir de uma maior clareza das informações, a sociedade, os demais grupos de interesse e o próprio governo poderão basear suas ações nas informações disponibilizadas. (SANTOS; CUNHA, 2015)

O esforço concentrado hoje é retrato da preocupação do governo com o cenário atual. Estar em voga já mostra a importância que o *lobby* ganhou, apontando um ambiente favorável à sua regulamentação, principalmente na entrada efetiva do Executivo nas discussões. Não há consenso, nem na literatura especializada, a respeito das contribuições positivas da regulamentação do *lobby* (SANTOS; CUNHA, 2015). O debate segue polêmico e sem posicionamento definido, nem mesmo no cenário brasileiro.

O objetivo deste trabalho é fazer uma reflexão acerca da regulamentação do *lobby*, no sentido de poder contribuir para sugerir meios de tornar as relações público/privadas mais transparentes, possibilitando, assim, uma maior *accountability* no Brasil. Para tanto, o método utilizado foi o indutivo, baseado em pesquisa bibliográfica e de legislações.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro apresenta o conceito de *accountability* e os marcos legais no Brasil. O segundo contém perspectivas sociais e culturais a respeito do tema. No terceiro, é abordado o tema da corrupção, debate tão recorrente no Brasil, ao passo que o quarto lida com o tema do *lobby*. Após esse apanhado teórico são apresentadas as principais discussões suscitadas pelo tema para se chegar a uma conclusão em relação à regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil e a influência desse fato em uma maior ou menor *accountability* nos setores público e privados diretamente afetados.

1 Accountability

A definição do termo *accountability* ainda é objeto de discussões no Brasil. Em seu sentido mais abrangente, diz respeito à noção de responsabilização, fiscalização e ao controle dos diversos agentes públicos, mas não há limitação definida para sua significação.

Com uma democracia ainda jovem, o Brasil ainda está buscando mecanismos que garantem maior acesso às informações e obrigaram a transparência na prestação de contas. O capítulo apresenta algumas definições de *accountability* e marcos legais fundamentais para a consolidação de um Estado mais *accountable*.

Além de responsabilizar agentes, é necessário que os fiscalizadores tenham o mínimo conhecimento de como exigir uma justificação que é de apresentação obrigatória. É preciso expandir os conhecimentos para os cidadãos e dar à sociedade um papel ativo enquanto fiscalizadores. Manter uma democracia participativa demanda mecanismos que garantam acesso às informações para a sociedade como um todo.

1.1 Conceitos

Accountability é um conceito ainda sem tradução para o português, mas seu sentido é ligado à responsividade na administração pública, imputabilidade e transparência na esfera pública. Reforçar os mecanismos de *accountability* é fundamental para garantir a interação, o entendimento e a inserção dos cidadãos nos processos que promovem a transparência do governo. Sua abrangência inclui a prestação de contas daqueles que possuem mandato eletivo e, também, o posicionamento popular acerca dessa prestação. (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Apesar de uma definição ligada a essa “responsabilização”, o seu conceito está em constante construção, pois não há como congelar os inúmeros mecanismos de controle e prestação de contas que envolvem um cenário social e político em constante mudança. Expandido a análise do seu significado englobando também o termo *accountable*, Przeworski (1998) define:

[...] que os governos são *accountable* se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições. (PRZEWORSKI, 1998, p. 61 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009)

Ainda na sua definição está a responsabilidade dos representantes de cumprirem as demandas e políticas anteriormente apresentadas, garantindo a transparência dos processos e demonstrando sua efetividade. O'Donnell identifica duas dimensões da *accountability* dentro da esfera pública. A primeira é a vertical, garantida por voto competitivo e periódico nos representantes. Conquistar um voto é um tipo de gratificação de ações que condizem com as expectativas, assim como a ausência dele é um mecanismo institucional de punição que pode ser usado pelo cidadão. (O'DONNELL, 1998)

A *accountability* horizontal é composta por um conjunto de agências externas ao governo que possui um mecanismo de fiscalização, acompanhamento e desenvolvimento de trabalhos para garantir o bom funcionamento e o cumprimento dos deveres do Estado. O'Donnell define *accountability* horizontal como:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 98)

Essa *accountability* horizontal exercida pelas agências não é plena se não existir uma integração das atividades, pois a ação individual não é vista de maneira efetiva. Os poderes que são autônomos têm um papel, inclusive de defender o interesse dos cidadãos em relação ao governo, pois exercem a fiscalização técnica daqueles que estão no poder. (O'DONNELL, 1998)

A *accountability* no Brasil possui características inerentes aos processos históricos de formação das instituições. Mesmo com medidas constitucionais e agências que têm o propósito de consolidar os mecanismos de *accountability*, a fiscalização ainda é um ponto fraco que permeia a política como um todo, tendo uma ação preventiva falha e acontecendo de maneira mais efetiva após os delitos serem consolidados (BURANELLI; TAYLOR, 2005). A falta de interação e as consequências dessa ausência também se destacam no texto de O'Donnell.

Mesmo com a compreensão da dimensão do papel da *accountability* para garantir um governo transparente, a sua definição e alcance ainda dinâmicos se adaptando de acordo com a estrutura interna do Estado e sua maneira real de funcionamento. O controle institucional que a *accountability* carrega em sua definição abarca pontos fundamentais para a garantia de sua efetividade. (SCHEDLER, 1999)

A primeira é a publicidade, principalmente no que diz respeito às transações realizadas pelo Estado. Acompanhando a publicidade, existe a necessidade de uma

justificativa dos atos do governo para a realização dos mesmos, algo apontado por Schedler como *answerability*. A capacidade de aplicação das devidas sanções, caso haja descumprimento dos deveres públicos, é chamada de *enforcement*. (SCHEDLER, 1999)

A *accountability* é um conceito que ultrapassa os deveres constitucionais dos agentes públicos de prestação de contas, justificação e sanções. A sociedade também é protagonista e sua manifestação se dá, principalmente na *accountability* vertical, no período eleitoral no qual a postura dos gestores é julgada, podendo mantê-los no poder ou afastá-los por qualquer conduta adotada. (O'DONNELL, 1998)

O Brasil é visto por alguns autores como uma poliarquia. Para Dahl, a existência de uma liberdade para a organização de partidos políticos que defendem pontos divergentes e formam uma oposição entre si é um aspecto fundamental da democracia. Além disso, ele entende a garantia das preferências dos cidadãos como ponto chave de um sistema democrático. O autor considera “democracia” como um governo no qual este é inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo pelos cidadãos. Tais cidadãos são politicamente iguais, formulam e expressam suas preferências de maneira individual e coletiva e essas preferências são consideradas igualmente pelo governo. (DAHL, 1997)

O acesso e a participação à esfera política, na realidade, variam de acordo com a organização do sistema político. Ainda existe a limitação do número daqueles que participam de fato e contestam a conduta do governo e, também, daqueles que são habilitados a participar. O autor ainda faz uma relação inversamente proporcional ao questionamento em relação ao governo e do número de votantes, na qual muitos podem votar, sem questionar, na contramão de poucos que votam, porém contestam. (DAHL, 1997)

A falta de oposição é quase que anular o direito de “participar” em um país onde existe contestação pública. A democratização possui pelo menos duas dimensões: contestação pública e o direito de participação. A poliarquia é um sistema político no qual há contestação pública e pleno direito de participação. Analisando esses dois aspectos como variáveis, verifica-se o nível de democratização de um regime, quanto mais próximo de uma poliarquia plena, mais democrático. Para Dahl, quanto maior a proximidade com a poliarquia, maior a contestação e a participação da população e de grupos de interesse nas decisões políticas, independente de serem hegemônicos ou oligarquias competitivas. (DAHL, 1997)

O conceito de poliarquia definido por Dahl é o ponto de partida da crítica de O'Donnell às novas poliarquias na América Latina com foco nos países que possuem uma *accountability* horizontal fraca. As agências estatais brasileiras possuem uma fraca interação, logo sua *accountability* horizontal não possui um forte enraizamento. Essa característica

observada por O'Donnell nas novas poliarquias ocorrem pela mistura dos componentes liberais, republicanos e democráticos. (O'DONNELL, 1998)

Para o autor, esses componentes são contraditórios entre si. O liberalismo preza pelos direitos individuais e pela esfera privada, a qual acredita ser a área de desenvolvimento plena da vida humana. Para o republicanismo, é na esfera pública que se dá esse pleno desenvolvimento, tendo destaque aqui os deveres públicos e não privados, ou seja, o compromisso com o público. Por último, para a democracia é preciso que seja possível se encarregar de uma vida privada ativa, e não que uma elite pensadora seja responsável pelo público, mas, ao contrário, que a todos seja permitido deliberar sobre qualquer questão. O que o liberalismo, o republicanismo e a democracia têm em comum é o respeito pela lei. Esse respeito é necessário para os liberais visando a que os direitos individuais sejam respeitados; para os republicanos, para que ninguém governe acima da lei, e, para os democráticos, para que todos sejam iguais pela lei. (O'DONNELL, 1998)

Apesar da consolidação das políticas desses países terem como base as correntes apresentadas, o surgimento dessas poliarquias dão-se junto a processos históricos complexos e individuais em cada Estado. Esses fatores que determinam configurações específicas e diferenciadas dentro de cada país, mesmo possuindo pontos em comum, devem ser levados em consideração na análise de cada caso. (O'DONNELL, 1998)

Além do republicanismo, do liberalismo e da democracia, o autor ressalta a importância do Estado na determinação de qual corrente se destaca mais em sua organização. O'Donnell afirma que a lógica do Estado é parcialmente inconsistente com as três correntes devido a duas características intrínsecas: a maioria das leis é produzida e/ou sustentada pelo Estado e a ligação direta das burocracias com a *accountability* horizontal. (O'DONNELL, 1998).

No Brasil é perceptível a predominância do poder Executivo, principalmente sobre o Legislativo, o qual tem suas prerrogativas suprimidas. Essa configuração traz uma dificuldade importante para que os mecanismos da *accountability* horizontal sejam efetivos. O'Donnell denomina esse tipo de democracia como “delegativa”, onde o foco da política está na *accountability* vertical. A combinação entre um Executivo centralizado, uma sanção periódica, além da falta de integração entre as agências, favorece a expansão do controle do Executivo, que, por sua vez, acaba por ofuscar o papel de monitoramento institucional das agências reguladoras. (O'DONNELL, 1998)

Essa modelagem, a qual os países posteriormente adeptos da poliarquia se submetem, nada mais é que “pacotes fechados de instituições”, fruto, muitas das vezes, da

escolha dos impérios que os dominava. Essa adaptação visava ao alcance da modernidade, gerando um debate acerca do abismo que criava. E quanto mais longe no tempo e no espaço da origem das correntes que originaram a poliarquia, mais consciência requer entre os códigos e suas interligações. Pois, longe desse centro, os princípios liberais, republicanos e democráticos não se adequaram. De maneira geral, a noção de “democracia” na modernidade passou a ser caracterizada pelo processo das eleições, marginalizando a importância do republicanismo e do liberalismo na poliarquia. (O'DONNELL, 1998)

A *accountability* social expande os horizontes do conceito e busca suprir as insuficiências da esfera horizontal e vertical apresentadas anteriormente. São incluídas as formas de atuação da sociedade no controle das atividades e das instituições políticas, por meio de canais institucionais e não institucionais de participação, seja por movimentos, organizações ou até mesmo por intermédio da mídia, tendo como finalidade assegurar a transparência, criar novas agendas ou influenciar decisões políticas. Esse último conceito de *accountability* social é uma vertente da prestação de contas que envolve não somente dados sobre gastos ou cumprimento de demandas, mas um acompanhamento e uma influência de maneira contundente. (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2002)

A formação dos grupos com interesses em comum é um ponto levantado por Axelrod. Em sua obra o autor inicia seu raciocínio com o questionamento: “Quando uma pessoa deve colaborar, e quando deve ser egoísta, numa interação contínua com outra pessoa?”. Essa é a pergunta que usa para demonstrar como a cooperação é um ato de puro egoísmo e como pode favorecer seus interesses. Seu raciocínio de análise segue a teoria mais reconhecida nesse campo, a teoria dos jogos, juntamente ao dilema do prisioneiro – no qual há situações nas quais a cooperação favorece ambos os lados, pode ser também um instrumento de exploração ou apenas de não existir. (AXELROD, 2011)

Assim como na *accountability* social, Axelrod apresenta essa cooperação sem o auxílio de autoridade, tendo como finalidade a busca da garantia dos interesses próprios de cada indivíduo. Ou seja, o autor supõe que a hipótese de interesse pessoal de preocupação com o próximo não resolve totalmente o dilema de quando cooperar ou não. (AXELROD, 2011)

Vale ressaltar que, apesar de todo o avanço rumo a uma administração correta, os traços do conservadorismo político se comportam de maneira dinâmica e se reestruturam dentro da lógica política, dificultando a implementação de mecanismos de *accountability*. O esforço atual visa a ir na contramão dessas práticas que têm como raiz problemas estruturais da nossa própria formação histórica. (PINHO; SACRAMENTO, 2009)

1.2 Marcos legais no Brasil

Ao longo do tempo, dentro da política nacional e da definição de democracia, o Brasil vem caminhando para a consolidação do aspecto “transparência” em sua esfera pública, buscando contemplar um direito que já é constitucionalmente garantido ao cidadão: o acesso às informações governamentais.

A Lei Complementar nº 101/2000 de 04 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu normas para o uso do dinheiro público e para garantir responsabilidade na gestão fiscal. No §1º do Art. 1º desse diploma legal, a intenção de reforçar a transparência é pontuada, assim como a gestão da verba apenas para atividades definidas:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A legislação estabelecida é tida como uma das mais rigorosas a respeito do assunto, exigindo uma grande demanda de confecções de relatórios demonstrativos com finalidade comparativa entre planejamento e execução. Esses relatórios, segundo Sacramento, permitem “conhecer as medidas adotadas pelos gestores públicos para assegurar o equilíbrio das contas públicas”. (SACRAMENTO, 2005)

A LRF traz avanços importantes em relação à transparência das informações, garantindo acesso aos dados gerados a partir das obrigações que a lei estabelece:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A utilização do termo transparência ainda nos anos 2000 enfatiza o trabalho feito pelo Brasil nesse sentido, iniciando com a publicidade de atos oficiais, leis, relatórios e orçamentos, já exigidos pela legislação. Nesse sentido, a LRF traz contribuições fundamentais para a transparência na gestão fiscal, possuindo reconhecimento do Fundo Monetário Internacional acerca das melhorias conquistadas na administração das finanças públicas. (VIGNOLI, 2002 apud SACRAMENTO, 2004)

No ano de 2009, a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio foi sancionada no intuito de acrescentar dispositivos à LRF. Além da disponibilização de dados, o texto constitucional ainda prevê um maior incentivo da participação popular e a realização de audiências públicas durante todo o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. No Art. 48 a redação passa a vigorar com o seguinte texto:

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 2º A Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários

Ainda no que diz respeito aos marcos legais que reforçam os mecanismos de *accountability*, em maio de 2012 a lei 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI) passou a vigorar em nosso país, assegurando um direito previsto desde a Constituição de 1988. O início da validade da lei coloca o desafio de transformá-la em instrumento efetivo de apoio a um governo mais aberto e responsivo.

Sua sanção visa a garantir as três esferas defendidas por Schedler em sua obra “*Conceptualizing Accountability*”: a execução (*enforcement*), a justificação e o monitoramento (*answerability*). É direito de todo o cidadão ter acesso às informações assim como é dever da esfera pública informar, porém essa questão aborda um ponto que atualmente é o mais conflitante no que diz respeito à LAI e a sua associação com as teorias de prestação de contas. Como a relação exige reciprocidade, é direito dos atores públicos

receberem a justificativa da necessidade do acesso a tal informação pedida, cabendo, igualmente, a negação do pedido.

Essa conquista direciona para um Estado cada vez mais transparente, não no que se diz apenas a publicidade obrigatória, mas também no desenvolvimento de uma *accountability* passiva, na qual o cidadão solicita as informações as quais quer ter acesso:

A transparência das ações governamentais não esgota a busca da *accountability* durante os mandatos, porém, é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 09)

A Lei de Acesso à Informação (LAI) apesar de ser um avanço no que se diz respeito à garantia de uma *accountability*, sua organização e estruturação ainda passam por adaptações de acordo com as demandas e as dificuldades encontradas ao longo do processo de sua implementação.

Outra lei que enfrenta os mesmos dilemas que a LAI, é a Lei Anticorrupção. O projeto 6.826/2010, de iniciativa do poder Executivo, foi apresentado na Câmara como mais um mecanismo responsabilização das pessoas jurídicas que praticarem atos contra a Administração Pública. O projeto ficou no Senado até o ano de 2013, quando as mobilizações sociais ganharam força com as manifestações, transformando o projeto em lei em um curto espaço de tempo. A lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção, foi uma medida de emergência adotada pelo governo Dilma após as intensas manifestações de 2013. Por conta de uma discussão pouco desenvolvida e da necessidade de mostrar efetividade, sua promulgação foi feita, mesmo com dificuldades aparentes de cumprimento de sua legislação.

A ementa apresentada explicita o caráter imediatista da lei: “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”. O Art. 1º já traz a responsabilização dos mais diversos entes em relação a práticas indevidas no âmbito da esfera pública, tanto nacional quanto estrangeira: “Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. O parágrafo único do Art. 1º traz todos aqueles que podem ser enquadrados nessas práticas:

Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

As pessoas jurídicas que estiverem envolvidas nos atos ilícitos determinados deverão ser responsabilizadas tanto no âmbito administrativo como no cível, as práticas citadas são as que visam ao interesse próprio em detrimento do próximo, além daquelas que promovem benefícios exclusivos ou não. A responsabilidade jurídica não exclui a responsabilidade individual, seja a de seus dirigentes ou de “qualquer pessoa natural, autora, coatora ou participe do ato ilícito”.

O Art. 5º da lei pontua os atos que se enquadram como posturas condenáveis e passíveis de punição prevista em lei:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

As sanções previstas pela lei pelo seu descumprimento englobam medidas que vão desde a suspensão ou a interdição das atividades das pessoas jurídicas, até sua dissolução e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de quaisquer instituições financeiras que sejam controladas pelo poder público, medida esta que pode

variar de um ano a cinco anos. A multa prevista no Art. 6º tem como base o faturamento bruto da pessoa jurídica:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação.

A Lei Anticorrupção abarcou diversas medidas que estavam previstas em diferentes legislações, unificando e responsabilizando de maneira direta os atos ilícitos praticados pelas empresas. A lei trouxe um impacto de grande porte dentro das instituições privadas, já que os atos vistos como ilícitos, se executados por qualquer funcionário, independente do conhecimento dos superiores, é passível de punição e multa sobre o faturamento bruto da empresa. A criação de setores internos de *compliance* para incentivar o trabalho transparente dentro dessas instituições foi uma medida emergencial tomada.

Os acordos de leniência também foram abordados pelo texto da lei, prevendo uma ampliação de sua aplicabilidade. A pessoa jurídica que estiver envolvida em quaisquer processos ilícitos que envolvam a Administração Pública e tiver a iniciativa de assumir sua postura perante o órgão responsável, terá atenuações nas sanções e multas previstas. Independente das medidas serem mais brandas, a pessoa jurídica deve, obrigatoriamente, reparar os danos causados à esfera pública. O acordo de leniência só passa a valer depois de sua publicação e todas as posturas que não condizem com a jurisprudência devem ser cessadas.

Um arcabouço que garanta a transparência e a efetividade da *accountability* são essenciais no enfrentamento à corrupção. Porém, a configuração social, política e cultural também possuem um papel fundamental para compreender a lógica do Estado brasileiro e a disseminação endêmica da corrupção, mesmo com toda a legislação existente.

2 Perspectivas culturais, sociais e políticas

A compreensão das configurações cultural, social e política do país é imprescindível para analisar o atual cenário político. O Brasil, segundo O'Donnell, como nova poliarquia, possui aspectos históricos únicos que foram determinantes para a consolidação do Estado brasileiro.

2.1 Perspectivas cultural e social

Faoro (1998) apresenta em sua obra “Os Donos do Poder”, uma crítica à manutenção da lógica patrimonialista implantada no Brasil com a transferência das práticas e instituições políticas consolidadas, não possuindo uma adequação anterior à lógica da constituição do Estado brasileiro. Além do aspecto político, as esferas econômicas e sociais também são analisadas. (FAORO, 1998)

Primeiramente há que se considerar a questão do capitalismo por meio do estímulo estatal, porém no caso brasileiro sem a presença de um Estado que estabeleça diretrizes legais, mas que atende aos que possuem o poder político. A organização social ocorre, desde sempre, de maneira hierárquica, com subordinação, principalmente no que diz respeito àqueles que fazem parte do aparato burocrático e o resto da sociedade que está dividida de maneira estamental. (CAMPANTE, 2003)

Essa configuração é baseada na relação política com o Estado, sendo uma organização fechada e que possui uma vida baseada, principalmente no caráter burocrático. Campante define, então, a relação entre o estamento e o Estado: “O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida.” (CAMPANTE, 2003, p. 154)

O patrimonialismo é uma organização personalista que despreza a divisão necessária entre a esfera pública e esfera privada. A avaliação e a escolha para os cargos públicos não levam em conta o preparo técnico ou o entendimento e a compreensão da realidade a ser governada, tendo em sua centralidade o favoritismo à figura pessoal. Logo, o Estado tende a manter aqueles favoritos para que haja a manutenção do governo, que, por sua vez, é retroalimentado pelo patrimonialismo. Os interesses do restante da sociedade - a qual não é o centro da manutenção do sistema - ficam distantes da realidade política. (CAMPANTE, 2003)

O clientelismo é uma prática que se agrega ao patrimonialismo para reforçar a manutenção de um poder centralizado em um pequeno grupo. Independente da introdução do modelo de produção capitalista e das transformações políticas oriundas das mudanças econômicas, as práticas tradicionais são perceptíveis e apenas se remodelam. Há uma clara manutenção de uma lógica tradicional que se camufla em medidas que buscam mostrar certa modernização.

O clientelismo, na sua origem, consiste na existência de alguém com “status” superior e que assegura os direitos e protege seus clientes, dando a eles espaço para que cultivem e criem para subsistência. Na atualidade houve apenas a transferência para a lógica urbana, passando por mudanças apontadas por Bobbio:

Há apenas uma diferença fundamental: enquanto na sociedade pré-moderna, os sistemas de clientela formavam verdadeiros e autênticos microssistemas autônomos, que, excepcionalmente, sobrevivem como tais, apresentando-se como alternativa do sistema político estadual no sistema político moderno, eles tenderão a coligar-se e a integrar-se numa posição subordinada ao sistema político. (BOBBIO, 1998, p. 177-178)

Além do clientelismo e do patrimonialismo, o sistema político brasileiro apresenta uma alta fragmentação partidária que exige algum alinhamento por parte do Executivo para que se construa uma maioria e se crie o mínimo de governabilidade diante dessa diversidade. O presidencialismo de coalizão foi uma expressão utilizada pelo cientista político Sérgio Abranches (1988) para explicar as peculiaridades do caso brasileiro.

As disparidades existentes dentro do país, tanto da percepção política como da vivência socioeconômica, se espelham nas concepções criadas pelos indivíduos acerca das instituições e de suas funções dentro da democracia. A pluralidade de expectativas se reflete, ainda, naquilo que se espera do papel a ser desempenhado pelo Estado. Abranches reforça as consequências dessa estrutura:

Esta mesma ‘pluralidade’ existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que traduz na cumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e orientações do gasto público. (ABRANCHES, 1988, p. 06)

O presidencialismo de coalizão no cenário brasileiro apresenta um dilema institucional apontado por Abranches. Por conta da heterogeneidade e dos conflitos, a formação governamental tende a uma grande coalizão, como maior instabilidade e dificuldades de negociação. As forças políticas tendem a polarizações e fragmentações,

necessitando de ferramentas que estão além daquelas presentes nas teorias da liberal-democracia. (ABRANCHES, 1988)

O processo de formação das coalizões passa por três estágios distintos. Inicialmente é a constituição de uma base eleitoral por meio de alianças, característica presente na formação das coligações na política brasileira. Os programas de governo, nessa etapa, são genéricos e possuem pautas mais perceptíveis. O segundo passo diz respeito à divisão de cargos efetivada pela aliança vencedora, além de uma discussão que ainda se mantém superficial acerca do programa geral de governo. Por último, Abranches aponta a transformação da simples aliança em uma coalizão governante, momento no qual os problemas relativos à agenda e à formulação de políticas públicas aparecem inclusive as questões acerca das implementações dos programas de governo. (ABRANCHES, 1988)

A transição entre os dois últimos momentos de formação da coalizão é determinante para a sua efetivação, pois é a articulação dessa base multipartidária que proporcionará as condições necessárias para que os pontos comuns sejam exaltados em detrimento das divergências existentes. Essa dinâmica possibilitará a implementação das diversas demandas da sociedade, existindo o compromisso com um calendário e com um programa que seja efetivo, evitando maiores desavenças ao longo das execuções. (ABRANCHES, 1988)

Apesar de um complexo mecanismo de formação de governabilidade, além de todo o aparato existente para que essa articulação seja viável, o presidencialismo de coalizão apresenta algumas dificuldades que podem levar a sua extinção. Para a consolidação de uma maioria, os partidos menores devem ser absorvidos pela coalizão a fim de aumentar seu número representativo de apoio. (ABRANCHES, 1988)

Com números considerados insignificantes ao longo dos mandatos, esses partidos passam a perder espaço, causando um abandono e obrigando o presidente a se alinhar majoritariamente ao seu partido. O presidente também pode acabar se alinhando com sua base, mas não seguir uma orientação partidária, perdendo espaço no seu partido de origem. Em ambos os casos o presidente acaba por perder sua autoridade perante o Executivo, além de acirrar conflitos entre Legislativo e Executivo. (ABRANCHES, 1988)

O Chefe do Executivo pode ter sua autoridade abalada individualmente, tornando o governo instável. Nesse sentido, dentro do Congresso pode haver o alinhamento de partidos de maneira secundária para que as pautas da coalizão sejam vetadas, já que sua maioria foi dissolvida. Importante ressaltar que, por conta do alto número de partidos, a maioria consolidada por coalização, por conta de pequenos conflitos, pode se dissolver de maneira abrupta, já que a maioria é composta de maneira simples. (ABRANCHES, 1988)

Segundo Abranches (1988), os vários recursos de poder à disposição do Poder Executivo - controle sobre o orçamento, cargos públicos e mecanismos legislativos - facilitam o controle de agenda. Por meio destes mecanismos, o Executivo é o iniciador principal das propostas legislativas e protagonista na formulação de políticas públicas, ao passo que também precisa de apoio do Legislativo, pois este dá a palavra final. Dessa forma, a questão principal passa a ser a formação de maiorias.

O alto número de demandas e o volume de pessoal acabam por gerar uma inércia burocrática, pois a manutenção das relações clientelistas é cara e dispendiosa para o Estado. A sustentação dessa pluralidade se dá por meio da consolidação de relações de barganha dentro da máquina estatal, pois para agradar a uma pluralidade política, a fim de sustentar uma maioria dentro do Congresso, a concessão de cargos, de apoio, de troca de favores é o caminho mais curto para garantir os interesses de ambas as partes.

Segundo Santos, nosso modelo político de presidencialismo de coalizão seria um modelo, apesar de sua complexidade e difícil manejo, altamente democrático por maximizar ao mesmo tempo *accountability* e responsabilidade. A *accountability* é maximizada pelo fato de que as eleições presidenciais são responsáveis pela definição clara e precisamente de quem seria o responsável pela administração do país. E já a representatividade é maximizada pelo modelo de presidencialismo de coalizão, pois a separação dos poderes, juntamente com o pluripartidarismo vigente no sistema proporcional, requer do Presidente da República constante negociação com vistas à aprovação da agenda de governo. (SANTOS, 2003)

Em relação às organizações partidárias, um ponto de análise necessária é o âmbito estadual. No Brasil, país com múltiplos níveis de governo, há partidos que são bem-sucedidos nos estados e formam suas coalizões independentemente das eleições presidenciais, assim como partidos que elegem presidentes tendem a se alinhar de maneira nacional. (BORGES, 2014)

A nacionalização influencia diretamente na governabilidade do presidencialismo de coalizão. Os partidos descentralizados possuem maior influência na mobilização local das políticas de interesse e a desnacionalização do sistema partidário contribui para essa fragmentação, tendo um resultado final sem uma coesão política no território. (BORGES, 2014)

A eleição para presidente tende a incentivar que os sistemas partidários sejam mais nacionalizados, pois o Chefe do Executivo tem o poder de “puxar votos”. O presidencialismo de coalizão e a organização federativa facilitam a continuação de um sistema local, já a

nacionalização facilita a compreensão do atual sistema partidário extremamente fragmentado. (BORGES, 2014)

Apesar da complexidade das negociações necessárias para a manutenção do presidencialismo de coalização, ele possui pontos fortes e importantes para um sistema democrático. As eleições feitas para a chefia do Executivo nomeiam, de maneira clara, o responsável pela administração, sendo um ponto forte de *accountability* vertical. A representatividade é garantida pelo pluripartidarismo e pela proporcionalidade do sistema eleitoral, exigindo, assim, constantes diálogos para manter uma maioria coesa. (SANTOS, 2003)

Mesmo com os pontos positivos já apontados, o presidencialismo no Brasil está fadado ao colapso. É um sistema que dificulta a governabilidade devido aos altos custos das negociações entre o Executivo e o Legislativo, pois as trocas de apoio são feitas por intermédio de lideranças e visam a cargos no Executivo e a verbas a serem alocadas nas diversas esferas de poder do partido. (RENNÓ, 2006)

A descentralização que o sistema provoca dificulta, ainda, a coordenação e agregação das demandas, fato que dificulta a formação de maioria para a tramitação de matérias, gerando paralisia decisória. Além disso, o peso do Executivo é significativamente maior nas negociações, o que é exemplificado no poder individual do Presidente da República de vetar uma matéria já aprovada nas duas Casas. (RENNÓ, 2006)

Para um presidente governar com minoria é um trabalho realmente complexo, já que para a oposição não há nenhum tipo de incentivo para auxiliar na governabilidade da situação (SANTOS, 2003). Participar do governo é algo extremamente vantajoso, independente do posicionamento no espectro político, pois fora dele os partidos não possuem recursos para que implementem seus projetos. Como conclusão, forma-se uma coalizão desalinhada, com interesses personificados ou partidários, que fazem parte de uma base apenas para manter governabilidade por meio de recursos e cargos.

2.2 Perspectivas Políticas: relações do Executivo e Legislativo

De acordo com o Código Eleitoral, o sistema eleitoral vigente no Brasil conta com as eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores. A divisão das cadeiras tem como base o quociente eleitoral que é o resultado da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa. Os partidos que não atingirem esse quociente, que serve como cláusula de barreira, não ganham cadeiras.

A distribuição das cadeiras não preenchidas é feita por meio do total de votos de cada partido, que é dividido pelo número de cadeiras obtidas pelo quociente eleitoral somado a um. O partido que possuir o maior resultado dessa operação ganha a cadeira. Após a determinação desses números é necessário, dentro dos partidos e coligações, a divisão dos postos. O método usado é a lista aberta, na qual os mais votados assumem as cadeiras.

A vantagem desse sistema eleitoral é fazer com que candidatos de partidos pequenos possam se eleger com o número de votos de um determinado político, pois seus votos são somados aos dos outros participantes do partido. Nas coligações, os pequenos partidos também são favorecidos, pois a divisão é feita como se fosse um partido só, porém as coligações usam listas, na quais os primeiros assumem as vagas. (SAMUELS, 1997)

No pós 1988, os governos passaram a ter grande influência nos trabalhos legislativos de modo que os líderes partidários disciplinavam o comportamento dos membros do plenário; por meio de troca de cargos e verbas do executivo por votos no legislativo. Para este fato, explica-se que a transição democrática foi realizada por agentes políticos que apoiavam, bem como tinham origem na política autoritária, o que caracterizou a alta concentração de poder no executivo. (SANTOS, 2003)

O Poder Executivo adquiriu uma atuação central no controle da agenda de governo, seu controle se expande desde indicações de cargos públicos até sua influência sobre o orçamento. Além disso, é o principal proponente de iniciativas legislativas e também na constituição de políticas públicas. Sua predominância é um aspecto que garante a governabilidade, pois ainda dispõe de recursos como a apresentação de medidas provisórias, o pedido de urgência na tramitação de proposições de interesses e centralização de decisões nas lideranças partidárias. (RENNÓ, 2006, p. 259-260)

Segundo Figueiredo e Limongi (2000), a predominância do Executivo gera ordem ao sistema e garante o exercício do governo. Dentre tais regras, as principais são: a apresentação de medidas provisórias, o pedido de urgência na apreciação de propostas legislativas e a centralização de decisões nas lideranças partidárias. Um fator que pode explicar essa centralização do Executivo é o arcabouço institucional herdado do período do governo militar, construído nessas bases e que reduziu muito o poder do Legislativo. (FIGUEIREDO, 2000 apud RENNO, 2006, p. 261-262)

A constante troca de partidos entre parlamentares é vista por alguns como sinal de fragilidade das lideranças partidárias sendo, na verdade, uma depuração dos partidos políticos, pois parlamentares que mudam de partido normalmente já tendiam a votar de forma similar ao partido para o qual se transferiram. Portanto, partidos são atores-chave nesse processo, pois os

mecanismos existentes impedem a paralisia decisória e desestimulam a fragmentação de poder (RENNÓ, 2006). Há uma forte divisão entre os poderes constituídos, porém, ainda assim, o poder Legislativo é necessário para que se consolidem as demandas. A questão central passa ser, então, a constituição de maiorias, que se dá entre as negociações do Legislativo e o Executivo, ponto principal do presidencialismo de coalização. (RENNÓ, 2006, p. 260-261)

A disciplina partidária e a influência dos partidos nesse processo são fundamentais para entender a conjuntura. As constantes trocas de partido são tidas como um ponto questionável acerca da fragilidade das lideranças partidárias, pois, normalmente, o alinhamento do parlamentar já estava a se adequar ao seu novo *locus* e sua saída é tida uma facilidade de alinhamento em futuras decisões. (RENNÓ, 2006, p. 263)

Em que pese tal visão positiva do presidencialismo de coalizão, a principal crítica feita a esse sistema é que ele gera incentivos à descentralização de poder dentro do Congresso, fragilizando a capacidade de coordenação e agregação de preferências e reduzindo a capacidade de formação de maiorias, gerando paralisia decisória. (RENNÓ, 2006)

Os incentivos oferecidos pelo sistema proporcional de lista aberta diminuem os incentivos para a cooperação entre os deputados e induzem a uma negociação direta entre o parlamentar e o Presidente, pois é este quem controla o orçamento. Sendo o orçamento autorizativo, ao invés de mandatório, o direcionamento de recursos tem papel fundamental no sucesso dos parlamentares nas suas bases, motivo pelo qual ocorre a troca de apoio aos projetos do governo por recursos orçamentários. (RENNÓ, 2006)

Ames considera o sistema ineficiente por gerar incentivos para a não cooperação e para a proliferação de veto *players*. Essa negociação, além de ser cara, atrasa a aprovação de medidas importantes, gerando, em alguns casos, mudança radical de conteúdo dessas propostas, afetando seu efeito prático. O que explica, portanto, a cooperação entre parlamentares e lideranças partidárias é unicamente o *pork barrel* (troca de apoio por políticas distributivas direcionadas às bases locais de cada deputado). Tais trocas revelam a prática do clientelismo, do fisiologismo e do patrimonialismo, que estão na base das práticas corruptas. O sistema brasileiro gera incentivos contraditórios, pois coexistem elementos de centralização e de descentralização. (AMES, 2001 apud RENNÓ, 2006, p. 265)

O sistema político brasileiro possui elementos que igualmente tendem a centralizar e a descentralizar a tomada de decisões do poder, e tal contradição leva a argumentarem que partidos políticos têm maior influência na arena legislativa que na arena eleitoral. As interações interpartidárias no Legislativo são asseguradas e reguladas por essa dualidade,

tendo as lideranças partidárias como os polos decisórios sobre a troca de recursos públicos do Executivo por apoio no Legislativo. Além disso, as emendas orçamentárias dão apoio para a sobrevivência eleitoral dos parlamentares. (RENNÓ, 2006)

O uso de medidas provisórias em períodos conflituosos é uma tentativa de usurpação do poder do Congresso, ao passo que, em momentos de cooperação entre Executivo e Legislativo, essa prática mostra uma concordância de ambas as partes quanto à matéria em pauta. A forma mais simples de se notar quando a ação legislativa é cooperativa ou unilateral é a equivalência entre medidas provisórias e projetos de lei - quando são usadas estratégias mistas de ambas, isso é sinal de delegação, de que o Presidente quer acelerar sua agenda de governo sem entrar em conflito com as Casas Legislativas; quando se usa mais MPs do que PLs, é sinal de ação unilateral. (RENNÓ, 2006)

Quando há estabilidade governamental, o Presidente usa de forma consciente todos os mecanismos aos que tem acesso – isso pode ser verificado em todas as legislaturas. A variação menor e mais estável desta alternância denota uma previsibilidade de ações do Presidente, bem como uma clara noção da estrutura organizacional do Congresso e da formação de maiorias. Quando a variação é grande, o governo perde estabilidade, não há uma padronização de ações. A formação de maiorias legislativas é tarefa árdua no Brasil – ou seja, "o processo político é muito mais individualmente dirigido do que institucionalmente constrito". (RENNÓ, 2006. p. 269)

O modo como a política atual brasileira atua traz uma atração muito forte para com o Poder Executivo, sendo comprovado este argumento com a decisão de partidos de orientações contrárias aderirem à coalizão governamental, sem contar com a grande quantidade de parlamentares que mudaram de partidos a fim de se manterem dentro da base aliada do governo. (SANTOS, 2003 p. 36)

Para o Chefe do Executivo, governar com minoria é muito custoso já que na perspectiva dos partidos da oposição não há incentivos para cooperar com o governo. Além disso, participar do governo é altamente benéfico já que fora dele, os partidos não têm condições de alocar recursos orçamentários para a implementação de políticas públicas, fazendo com que toda política pública seja executada somente pelo governo. (SANTOS, 2003)

3 Corrupção

A partir das perspectivas culturais, sociais e políticas, a análise da corrupção se torna inevitável, pois um Estado enraizado em práticas clientelistas, patrimonialistas e, com dificuldade de consolidação de uma maioria governista, torna-se terreno fértil para práticas corruptas.

A corrupção é um fenômeno que está presente nos mais diversos sistemas políticos, porém o seu sentido é que se altera de acordo com o cenário apresentado. A corrupção pode variar entre dois sujeitos presentes na estrutura estatal, pode ser o sistema como um todo ou ligada a um indivíduo especificamente. As acusações, normalmente estão baseadas no uso de dinheiro público para fins privados, porém a corrupção, além de envolver o indivíduo, envolve a questão política e sistêmica. (CARVALHO, 2008)

O governo possui acesso a diversas áreas de forte influência para o Estado como um todo, tais como a compra de bens e serviços, concessões, licitações, além do acesso a empresas estatais. A sociedade tende a se descontentar quando as instituições e o Estado estão em crise e não conseguem promover as demandas republicanas nem as comunitárias. As democracias têm como centro de sua política não mais o Estado, a organização passa a ser em torno de um mercado, fazendo com que o conceito desse Estado se torne volátil nesse cenário, gerando uma crise de legitimidade:

O fato é que o descontentamento gerado pela lógica do denunciismo e da histeria ética do liberalismo contemporâneo agrava as crises de legitimidade, porque, dada a fraqueza do Estado e sua crescente despolitização, é impossível fazer com que demandas republicanas e comunitárias de valores se convertam em políticas efetivas. (FILGUEIRAS, 2008, p. 196)

O tamanho do Estado e sua natureza também são aspectos relevantes quando se busca compreender a corrupção, além de que ela sempre se faz presente, sendo uma “possibilidade constante”. Para Filgueiras (2008), a corrupção não é apenas um conceito, ela está diretamente relacionada às práticas da política, ao percurso histórico e suas especificidades. O seu conceito fica em voga nos momentos em que as instituições têm a sua legitimidade questionada, sendo presente, também em períodos marcados por “transformações históricas”. Logo, todo esse cenário mostra a instabilidade de um status quo político: “A erosão do consenso autoritativo criou novas formas de corrupção, uma vez que o conceito de soberania do Estado submergiu devido à onipresença do mercado como centro das democracias contemporâneas”. (FILGUEIRAS, 2008, p. 196)

A análise do papel e das dimensões da corrupção envolve não apenas o aspecto político, mas também o econômico e social. As práticas corruptas demonstram as mais variadas relações existentes dentro do Estado. O autor define corrupção como: “[...] o abuso de funções ou de recursos públicos, ou como o uso de meios ilegítimos de influência política por membros das esferas pública e privada”. (JOHNSTON, 2002, p. 104-105)

O patrimonialismo presente na sociedade brasileira é um importante aspecto a ser observado dentro da lógica da corrupção. Suas premissas perpassam por todas as relações, deixando indefinidas as fronteiras entre o público e o privado, principalmente no que diz respeito à política. A formação do Estado brasileiro tem uma forte influência da configuração colonial e de seus desdobramentos, passando por explicações que envolvem desde a instauração da escravidão no regime monárquico à miscigenação cultural com a junção de organizações sociais diferentes. São diversas teorias que buscam fundamentar essa conceituação, envolvendo desde aspectos políticos até a consolidação de uma cultura “nacional”.

Weber, em sua obra “Economia e Sociedade”, discorre acerca da sua teoria sobre os tipos de dominação, divide-as em três grupos principais: a dominação legal, a tradicional e a carismática. Sua concepção se baseia na interseção das relações, nos distintos interesses que envolvem os atores, chegando a uma conclusão de que sempre há aquele que obedece e aquele que dá ordens, pelo menos em certa escala.

No que tange à definição do patrimonialismo, a dominação envolvida é a tradicional, tendo como alicerce uma espécie de fidelidade que é apenas tolerada pela sua simples existência tradicional. Nessa configuração existe aquele que está ligado a uma esfera superior, seja ele patriarca ou senhor; nessa relação ainda estão os que podem apenas obedecer, sendo súditos; e, por fim, os burocratas, que mantêm o funcionamento dessa estrutura. Essa obediência está diretamente ligada a questões de respeito mantidas pela tradição, sendo julgadas como necessárias - em muitas relações isso passa pela discussão da existência de um moralismo. Weber conceitua obediência como a forma mais simples de dominação, possuindo estabilidade por conta das influências do meio social. (WEBER, 2009)

Por trás dessa forma de obediência está o conceito de autoridade ligada justamente à questão da tradição, principalmente aquela ligada ao poder de ser exercida de forma individual. Esse individualismo leva a uma seleção baseada apenas em critérios de cunho pessoal daqueles que estarão trabalhando na máquina administrativa. Esse enraizamento é o desenvolvimento e consolidação de costumes que tem como base práticas que ignoram a legalidade e se baseiam única e exclusivamente em um indivíduo. (NETO, 2008)

Essa deturpação do exercício legítimo dos cargos públicos torna a agenda do governante algo de cunho pessoal, muitas vezes misturando as questões de ordem financeira particulares com as arrecadações de tributos. Essa dinâmica afeta diretamente o emprego dos recursos para o bem maior de uma coletividade, gerando preferências quanto à destinação dos valores. Toda a organização social fica verticalizada em função dessa centralização que não se resume apenas às questões financeiras, mas passa a ter correlação com a formação de opinião e valores sociais. O espaço público autônomo, desvencilhado dessa visão personalista, não se fez presente na construção de um ideário de política na vida do povo brasileiro. (NETO, 2008)

A corrupção é o beneficiamento de outrem em detrimento da privação de um indivíduo ou grupo daquilo que tem por direito. Para que ela ocorra e traga esses benefícios, alguém ou alguns arcarão com o ônus, não apenas em questões materiais diretamente, pois a influência política entra como prática corrupta acarretando decisões enviesadas. Além do próprio dinheiro, o uso de autoridade, competência, acesso especial ou controle também são mecanismos utilizados para facilitar ilicitamente o alcance de certos objetivos. (JOHNSTON, 2002, p. 105)

No geral, seria um espelho das relações micro em uma esfera macro e com um impacto maior, escancarando como se dão os conflitos de interesse nos mais diferentes níveis. Segundo Johnston inclui esses conflitos como fator influenciador: “A corrupção afeta os processos políticos, mas seu significado, assim como a relevância de determinados casos, são também influenciados pelo conflito de interesses”. (JOHNSTON, 2002, p. 103)

A corrupção tende a ser fruto das instabilidades que afeta o Estado, principalmente quando os acontecimentos são abruptos e afetam diretamente a população, como desequilíbrios econômicos ou políticos. Porém existe um aspecto que é peculiar de acordo com o contexto: a corrupção pode ser o alicerce de um governo, perpetuando sua legitimação e servindo de instrumento de manutenção para manter o poder ou, pelo contrário, pode ser o principal motivo da queda de alguns regimes em outros governos. (JOHNSTON, 2002, p. 104)

Os resultados dessas práticas não podem ser diretamente ligados a aspectos negativos, pois não há um pacote de conceitos prontos para enquadrar as práticas dentro de atos ilícitos. A corrupção se adapta e possui várias formas de manifestação, transformando a tarefa de mensurá-la algo impreciso, envolvendo os impactos políticos e econômicos da sua existência, além da análise sobre o que teria acontecido circunstancialmente caso a corrupção não estivesse presente nas práticas estudadas. (JOHNSTON, 2002, p. 104)

A definição daquilo que se enquadra como corrupção é uma questão complicada e subjetiva de cada autor. A categorização é uma ferramenta usual para classificá-la, além do uso do aparato constitucional para delimitar seu arcabouço prático, porém essas dimensões não abarcam a relevância dos demais fatores que corroboram para a estruturação da corrupção. Os aspectos sociais, culturais, comportamentais, além da formação da opinião pública, devem ser valorizados para compreender o real papel e as motivações dessas práticas. (GIBBONS, 1988, PETERS; WELCH, 1978 apud JOHNSTON, 2002)

As consequências diretas causadas pela corrupção são visíveis em curto prazo, incluindo um canal “supraconstitucional” de resolução dos problemas, criando, muitas vezes, uma legislação dentro de uma realidade específica. Um exemplo seria o fato de algum tipo de suborno ser algo implícito para que um processo, garantido constitucionalmente ao cidadão, ocorra de maneira correta ou, pelo menos, viável. O caminho para a resolução simples de algo passa a ser usado como meio ilícito de se ganhar dinheiro, encurtando o ganho financeiro de um ator, dificultando, porém, para o outro o exercício de seu direito.

O processo burocrático passa por uma ruptura em seu andamento para que haja o benefício de sujeitos que se apropriam de sua posição, infringindo direito civis e, muitas vezes, obstruindo “canais legítimos de responsabilidade e acesso político, ao mesmo tempo em que abre (e oculta) novos canais ilícitos”. (JOHNSTON, 2002, p. 106). Todo o cenário em que os cidadãos se veem sem saída em relação à corrupção traz uma quebra de confiança no sistema político como um todo. Todas as esferas são impactadas abalando a legitimidade do Estado, porém, Johnston afirma que não se pode concluir dessa análise que se a corrupção não tivesse sido praticada, o progresso teria ocorrido ou o fracasso teria sido evitado. (JOHNSTON, 2002, p. 106).

A corrupção, dentro de um meio político específico, pode ser utilizada como simples artifício para que um sistema político instável e com sua legitimidade prejudicada venha a ruir de vez. Independente da época ou do posicionamento do governo dentro do espectro político, a corrupção se faz presente, mesmo que em níveis diferentes. Sua utilização como um pretexto para incandescer a população contra o Estado é um recurso que se mostra eficaz, principalmente se observarmos a política brasileira. O pretexto pode trazer, inicialmente, essa quebra política, mesmo que não garanta níveis diminutos de corrupção, enfatizando o escândalo em si, e não apenas o ato corrupto constitucional. A crítica feita sobre os problemas e impactos gerados pela corrupção passam a ser atalhos para atacar o cenário sem atingir de maneira direta o exercício de seu poder.

Definir a corrupção dentro de um Estado contemporâneo e plural envolve diversas variáveis, não havendo uma concordância entre os valores que delimitam o conceito. Se a corrupção tem como uma de suas bases os valores morais, e estes têm como pressupostos as experiências do indivíduo, a definição das práticas não terá consenso, além de possuir peso nos diferentes julgamentos dos atores. As instituições assumem o papel de agentes estáveis para sobrepor os desacordos das sociedades complexas. (FILGUEIRAS, 2008)

É clara a influência que a corrupção possui na política, porém a situação inversa também ocorre de maneira notável, principalmente no que diz respeito à manutenção de posições privilegiadas. Nessa situação, a relação entre a riqueza e o poder é sempre reconfigurada. Para Jhonston, a corrupção é um processo, é uma forma de influência que ocorre em ambientes propícios que fornecem oportunidades. A política envolve o equilíbrio de múltiplas forças que garantem a estabilidade, caso esse equilíbrio se abale, alguma força tomará a frente para alcançar o poder. (JOHNSTON, 2002, p. 104-105)

A legitimidade de um governo é pautada nos consensos existentes para que exista certa estabilidade. A partir do momento em que esse cenário se altera, a corrupção se torna mais perceptível, através da postura de denúncias baseadas em aspectos morais, agravando ainda mais a crise de legitimação à qual o Estado está submetido. Logo, a corrupção será uma ferramenta para que essa crise não se alastre, formando um ciclo vicioso. (FILGUEIRAS, 2008)

Por mais profundas que possam ser as mudanças feitas em relação à corrupção de um Estado, essa camuflagem de problemas abrange um ponto crucial dentro da política, segundo Johnston: um processo político viciado, afetando diretamente a confiança da população em seus governantes (JOHNSTON, 2002, p. 108). Mesmo com medidas ligadas à transparência, publicidade de transações políticas, o cidadão não consegue mais desvincular a visão de política à prática da corrupção. No Brasil é muito corriqueiro perguntar para qualquer cidadão sobre algo relacionado ao âmbito público e a palavra corrupção e seus correlatos serem mencionados. Essa classificação do cenário é mencionada por Filgueiras (2008), na qual ele se refere a essa postura como uma qualificação da ordem política como corrompida.

As medidas adotadas para a contenção da exploração da máquina pública para fins privados são utilizadas não para o combate específico das práticas corruptas, mas sim como uma tentativa de prolongar a vida institucional. É uma tentativa de coibir uma prática que se faz sempre presente, seja como uma “graxa” para a engrenagem estatal, seja como um elemento de dissolução de uma ordem vigente. Essa moral política presente nas discussões de uma sociedade denota, ainda, a importância do discurso político. A relação da corrupção com

normas e valores ligados à história enfatizam essa relação: “[...] há uma relação direta com os princípios de justificação de normas, conforme um processo racional de deliberação, mediante o qual é possível derivar o significado de corrupção. (FILGUEIRAS, 2008, p. 82;84)

A corrupção está intimamente ligada à configuração de pessoas e grupos que fazem uso da sua influência, porém à margem da legalidade. Não é tida como algo natural e sim fruto dessas relações e interações que envolvem o interesse tanto de indivíduos, como de um grupo com objetivos compartilhados. Estado e sociedade são atores centrais da política, que, por sua vez, é o a esfera com mais notoriedade quando o assunto é assegurar a realização de suas vontades, custe o que custar. Porém a sua atividade e impactos não se restringem a apenas usurpação de recursos financeiros e os demais benefícios, mas a corrupção inviabiliza o envolvimento social, seja ele realizado por meio de protestos, debates ou até mesmo da construção de suas preferências e escolhas. (THOMPSON, 1993 apud JOHNSTON, 2002, p. 113)

Mesmo com a presença de instituições de controle e de resultados efetivos em curto prazo, apenas as medidas legislativas não tornarão esse resultado contra a corrupção permanente. As questões culturais e sociais estão profundamente envolvidas, caso essa dimensão não seja inserida na dinâmica de controle e combate, ocorrerá um desgaste notável.

4 *Lobby*

A regulamentação do *lobby* é uma iniciativa presente na maior parte das democracias liberais e possui dois pontos principais de discussão. Inicialmente a questão das vantagens que os grupos de interesse maiores e mais estruturados possuem dentro da esfera de tomada de decisão. O segundo ponto aborda a questão das práticas ilícitas adotadas, assim como a influência desproporcional dos representantes dos interesses privados em relação aos agentes públicos, ou seja, a interação público/privada. Os países que buscaram essa regulamentação tiveram como focos principais a questão da transparência e do monitoramento como duas vias para diminuir os problemas apontados. (SANTOS; CUNHA, 2015)

O capítulo tem como objetivo discorrer acerca dos diversos conceitos de *lobby*, analisar as diferenças existentes entre o caso efetivo dos Estados Unidos e os projetos discutidos no Brasil e, por fim, tratar da regulamentação do *lobby* atualmente, as discussões e os projetos em pauta.

4.1 Conceitos

Lobby é uma palavra de origem inglesa que, de forma literal, significa “antessala, salão”. Sua associação com pessoas ou grupos que buscavam influenciar os mais diversos tomadores de decisão, vem justamente do local da abordagem, a qual normalmente era feita no *lobby* dos hotéis ou recintos nos quais as autoridades se encontravam. Desde a sua utilização por Arthur F. Bentley, em sua obra de 1908, *The Process of Government*, *lobby* ganhou sua atual conotação no sentido de influenciar pautas e decisões.

O *lobby*, em uma definição simplista, é um meio utilizado por grupos com interesses comuns para participar dos processos das esferas públicas de tomada de decisão com o intuito de formação de agenda e consolidação de políticas públicas. A coleta de informações e dados, o conhecimento das propostas políticas, a confecção de pesquisas e o contato com atores chave, são alguns métodos de atuação desses grupos, sendo a pressão, caracterizada por presença física nos espaços de tomada de decisão, o último recurso utilizado para tal. (GRAZIANO, 1994)

As políticas públicas como principal foco de atuação são as ações que governo tem a capacidade de escolher efetuar ou não, dentre as diversas demandas e propostas de interesse público ou coletivo da sociedade. As iniciativas para a implementação têm características diversas e implicam em leis, normas ou meios de atender as prioridades de interesse comum.

A formação de agenda necessária para pautar um assunto exige um movimento constante de contraposição ou alinhamento entre aquelas já expostas pela sociedade como um todo, sendo expressa pela opinião pública e as agendas apresentadas pelo governo. (RICARDO, 2011)

O *lobbying* tornou-se uma atividade presente nas esferas públicas de diversos países com a inserção dos governos democráticos que visam a uma participação maior dos atores sociais. Os cidadãos das mais variadas instituições têm como garantia a participação dos processos de tomada de decisão a fim de defender suas pautas. Logo, o *lobby* se torna o caminho de comunicação dessa vontade aos governantes.

A palavra *lobby* pode ser considerada neutra, pois sua definição não engloba questões éticas, logo não discorre sobre sua licitude. Seu uso é largamente associado às práticas ilícitas e seu uso costuma ser generalizado. A falta de um aparato legal, que defina seus limites, faz com que haja uma linha tênue entre defesa de interesses e corrupção. É claro no cenário político atual que lobistas transgridam essa fronteira e se enquadrem em crimes que vão desde corrupção ativa e passiva ao tráfico de influências. (GOZETTO e MANCUSO, 2012).

Saïd Farhat, em seu livro “*Lobby. O que é. Como se faz*” adota uma definição específica para o termo:

Lobby é toda a atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes. (FARHAT, 2007, p. 50)

O *lobby* ainda pode se dividir em dois grupos. O primeiro, com sentido restrito, que diz respeito diretamente a agentes que têm como finalidade primária a influência dos tomadores de decisão a favor de suas pautas, deixando de fazer ou tomando atitudes em prol desses interesses. Já o segundo grupo, o qual Farhat aborda, diz respeito a uma significação ampla, que engloba todos os outros meios lícitos que podem influenciar essas decisões. (FARHAT, 2007, p. 51).

Santos, em sua análise da representação de interesses da agenda industrial, tendo como dominante a estratégia de cooperação técnica entre atores sociais e políticos. Sua definição de *lobby* se enquadra como:

Considera-se lobby os contatos pessoais, a participação nas atividades deliberativas do processo legislativo e o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores. (SANTOS, 2014, p. 57)

O *lobby* proporciona um conhecimento específico dentro de um processo amplo de tomada de decisão, ou seja, fornece certo subsídio para que os tomadores de decisão, *decision makers*, munam-se da parte técnica para produzir seus relatórios. (GOZETTO e MANCUSO, 2012). Essa interação traz um poder de influência maior, podendo diminuir os reflexos negativos da decisão do parlamentar. Ainda no que diz respeito a esse processo de instrução, “o grupo tem incentivos para compartilhar a informação que produz como bem público, sem diminuir seu valor, pois seus membros podem compartilhar os custos da produção e da entrega da informação”. (GROSSMAN; HELPMAN, 2002 apud SANTOS, 2014)

Os parlamentares, muitas vezes com uma formação vaga e não ligada à área a qual irá atuar, Graziano vê o *lobby* como “uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos”. (GOZETT; MANCUSO, 2012). O *lobby* influencia os *opinions makers*, trazendo mais clareza a respeito da consolidação de políticas seja para qual grupo for, as pautas ganham destaque na agenda decisória, aproximando a população e trazendo maior efetividade na consolidação de uma democracia participativa.

Desde o ano de 1822 com a independência do Brasil e a consolidação de um aparato nacional de controle político, o *lobby* faz-se presente no que diz respeito à representação de interesses. Porém, só com promulgação da Constituição de 1988 que o período democrático se iniciou de fato, com a abertura política e acesso dos eleitores, assegurando a prática lobista lícita. (GOZETTO; MANCUSO, 2012).

A Constituição de 1988 traz direitos expressos que garantem um respaldo constitucional da prática lícita de grupos de pressão e sua atuação lobista, mantendo o lobbying dentro do ordenamento do Estado Democrático de Direito. No artigo 5º, vale ressaltar os seguintes incisos:

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.

O *lobby* caracteriza-se como uma ferramenta disponível dentro de um “[...] conjunto de instrumentos à disposição dos segmentos sociais para a promoção de seus interesses”. (GOZETTO; MANCUSO, 2012). Santos elege o Legislativo como alvo principal das ações que visam aprovar, influenciar ou, até mesmo, barrar as iniciativas ou propostas dos poderes políticos (SANTOS, 2007).

O *lobbying* expandiu seu propósito inicial de ser um “processo de diálogo entre os grupos de interesse econômicos e o governo”, a partir do momento que diversas organizações, também sem fins lucrativos, sendo de cunho social, incorporaram-no para designar também a representação de seus interesses. (GOZZETO, 2005)

O meio social e toda sua atividade política são caracterizados por conflitos constantes que, necessariamente, precisam de mediações para que haja uma negociação a respeito das prioridades da agenda governamental em relação à aplicação de sua receita. Nesse sentido, a política funciona como esse ponto de equilíbrio para que sejam apontadas as prioridades da máquina estatal, independente do alto número de interesses sociais (SANTOS, 2007).

A partir do momento em que um grupo necessita criar uma ponte para que haja o conhecimento de suas necessidades por parte dos governantes, o lobista entra em ação. A partir de seus contatos junto aos órgãos e seu conhecimento específico do funcionamento dos demais processos envolvidos.

O lobby faz parte do processo democrático representativo e participativo. Se existe um grupo organizado em torno de determinado interesse, buscando influenciar o sistema político em favor próprio, então é natural que esse grupo envie representantes para negociar junto ao Estado os seus desejos, necessidades e questionamentos. (GOZETTO, 2005, p. 13)

O *lobby* não tem como propósito oferecer ou vender algum tipo de produto, sua finalidade é influenciar burocratas e políticos defendendo interesses específicos de grupos tanto sociais, quanto empresariais. Essa influência pode ser a respeito de um programa, da criação ou modificação de legislação, consolidação de medidas especiais. (GOZETTO, 2005)

O *lobbying* seria um produto de uma “homogeneização” política, e muitas de suas estratégias e todos os seus procedimentos específicos seriam impraticáveis em um mundo marcado por profundas divisões ideológicas. (GOZETTO, 2005 apud GRAZIANO, 2005, p. 01)

Todas as concepções e definições estabelecidas tem como fundamento uma organização de um esforço coletivo de influência, dos mais variados âmbitos políticos, para atender a necessidade de um grupo mobilizado para tal. É a criação de um sistema efetivo que mantenha a mensagem a ser passada em destaque tanto para os formadores de opinião como para os tomadores de decisão.

4.2 Experiência – Estados Unidos da América

A organização dos grupos de pressão nos Estados Unidos é bem mais expressiva do que no Brasil. Essa configuração política é resultante de uma cultura política de reconhecimento da pluralidade e tem a participação da sociedade como pré-requisito para uma democracia consolidada. (SANTOS, 2007 apud GONÇALVES, 2012)

O pluralismo político prega o reconhecimento da diversidade, a necessidade de que os mais diversos grupos tenham acesso ao processo político e a importância dessa participação para a democracia. No pluralismo, o poder é distribuído por vários setores, que se fiscalizam e se influenciam mutuamente. (GONÇALVES, 2012, p. 22)

O *lobby* nos EUA é regulamentado pela *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*, que passou por algumas modificações por conta de crises éticas. O seu desenvolvimento se deu a partir do cenário pós-guerra, pois vários interesses entraram em pauta por conta das dificuldades geradas pela guerra. Em 46 o presidente Truman sancionou a regulamentação, a fim de dar mais transparência aos interesses, dando nome aos lobistas.

No ano de 1991, iniciaram-se discussões para corrigir as falhas da primeira regulamentação. Foi apresentado um projeto nomeado de *Lobbying Disclosure Act of 1995* (LDA). Seu texto tornou a legislação mais rígida, fixando limites financeiros e ampliando a solicitação de relatórios, assegurando maior transparência às relações.

Em 2007 foi aprovado o *Honest Leadership and Open Government Act of 2007* como um novo ajuste à LDA. Seu foco foi a ampliação das regras internas do Senado no que diz respeito a presentes, ampliando mais ainda as exigências referentes à transparência. A regulamentação do *lobby* no Brasil tem como referência os EUA, principalmente o projeto que está na sua tramitação mais avançada, o PL 1202.2007 do deputado Carlos Zarattini.

Os focos principais das legislações dos EUA são os poderes Executivo e Legislativo, com o objeto de divulgar publicamente aqueles que estão envolvidos na defesa de interesses. O processo de registro perante Câmara e Senado é online, ponto que o projeto brasileiro não esclarece.

Os valores relacionados às atividades de *lobby* que estejam acima do valor de dez mil dólares devem ser declarados, assim como toda a descrição das atividades. Alguns projetos brasileiros delimitam o valor, mas não há valor absoluto estipulado. Os relatórios das atividades nos EUA são apresentados nas secretarias tanto do Senado como da Câmara a cada três meses, contendo a identificação do cliente, área de atuação, órgãos contatados e a estimativa de receitas e gastos. No Brasil, o projeto prevê uma apresentação anual, com informações compatíveis.

As penalidades americanas são mais rígidas e preveem multas que vão de cinquenta a duzentos mil dólares, além de sanção penal de até cinco anos. Os lobistas brasileiros possuem bem mais restrições que já se enquadram em outros crimes, como tráfico e influência ou suborno. As penalidades brasileiras vedam o credenciamento e sua renovação com suspensão de até três anos.

Mesmo com diferenças marcantes no que tange aos sistemas políticos e sociais, o modelo de regulamentação norte-americana pode ser um referencial prático de inspiração. Gonçalves aponta o caso dos EUA como um modelo de fortalecimento institucional:

O modelo norte-americano é uma inspiração para o fortalecimento das instituições democráticas brasileiras, para o fortalecimento dos canais de participação da sociedade, para a organização do processo decisório, para o aumento da transparência, da legitimidade e para a diminuição das práticas corruptas. (GONÇALVES, 2012, p. 86)

Independente do sucesso americano é necessário ter consciência do arcabouço histórico da consolidação do Estado brasileiro. Experiências positivas podem contribuir para melhorar os marcos regulatórios visando superar os problemas chave, como a corrupção, o diferente acesso e a questão da *accountability* fraca, reforçando a transparência e melhorando as relações dos diversos grupos presentes na sociedade. (GONÇALVES, 2012)

4.3 Grupos de interesse e grupos de pressão

A política, dentro da sociedade, tem o papel de mediadora dos conflitos existentes, pois na sua ausência apenas a coerção seria um instrumento de controle desses interesses distintos. Logo, o governo assume a posição de ator chave na elaboração de políticas públicas

que atendam às diversas demandas postas em pauta pela própria sociedade. Além das iniciativas sociais, os poderes também podem ser iniciadores de propostas, articulando, assim, o apoio para que tal escolha seja levada adiante. Independente do atendimento às demandas, o apoio se estende não apenas à esfera de tomada de decisão, pois os conflitos não se limitam apenas à legislação formal, mas os meios informais também fazem parte desse cenário. (RUA, 1998)

As políticas públicas como meio formal (*outputs*) que são fruto da articulação entre a sociedade e governo, ou seja, do exercício da política. Rua define políticas públicas e as distingue das decisões políticas:

[...] compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. (RUA, 1998, p. 01-02)

As decisões políticas são escolhas, dentre diversas possibilidades, que são hierarquizadas de acordo com as preferências dos atores envolvidos. A ação racional é a escolha que o indivíduo julga a melhor dentre as disponíveis e que se encaixem dentro das concepções de mundo, maximizando as crenças e desejos. Segundo Pasquino, “Nesse sentido, a racionalidade é uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas as crenças, desejos e ações”. (FEREJOHN, PASQUINO, 2001). Essas políticas públicas ultrapassam o âmbito do privado ou coletivo, possuindo um caráter “imperativo”, segundo Rua, por ter como controle de sua finalidade uma autoridade legítima e reconhecida. (RUA, 1998)

Rua classifica as demandas em três grupos, de acordo com a característica central. As demandas que são consideradas novas são frutos de novos conflitos, atores ou até mesmo políticos. As demandas recorrentes são os problemas pertinentes e que não possuem resolução fixa ou que nunca, sequer, foram resolvidos provisoriamente. O acúmulo de demandas que o governo não consegue solucionar gera uma “sobrecarga” no sistema de *inputs* e *outputs*, situação que pode criar um cenário de crise e estabilidade do sistema político. Rua analisa essas demandas reprimidas como um risco:

Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional. Mesmo que isto não ocorra, o sistema passa a lidar com crises de governabilidade: pressões resultantes da combinação do excesso ou complexidade de demandas. (RUA, 1998, p. 03)

Dentro do cenário político é possível identificar os diversos atores envolvidos. Os *opinionmakers* são membros da sociedade civil, sejam eles grupos de pressão, interesses ou

até mesmo formadores de opinião, eleitores, entidades empresariais, sindicalistas e organizações com as mais diversas finalidades. Já os *decisionmakers* são formados por os mais diversos atores ligados à máquina estatal, sejam burocratas, servidores do governo, gestores, representantes eleitos. Na democracia em que vivemos, além da diversidade dos atores, temos, ainda, os níveis administrativos – federal, estadual e municipal, gerando um sistema político complexo.

Essa interação entre o Estado e a sociedade é decisiva para guiar a agenda pública e até mesmo a própria mídia. Os grupos de interesse e de pressão hoje são decisivos na consolidação de políticas públicas e no processo normativo como um todo. A formação e organização de grupos, sejam de interesse ou de pressão, são objetos de estudos das mais diversas correntes políticas.

A teoria dos grupos estuda essa configuração e o que a motiva, ou seja, pessoas que possuem um objetivo comum tendem a se organizar para que, em soma, sua atuação ganhe maior relevância perante a sociedade ou ao Estado. Há o compartilhamento e a concordância entre ideia que estão envolvidas com o interesse e o próprio objetivo desse grupo. Para Santos, “isso não afasta a ideia de que os indivíduos situados fora dos grupos não possam ser considerados protagonistas dos processos políticos quando atuam isoladamente”. (PASQUINO, 2010 apud NETTO, 2015, p. 37)

Cada indivíduo possui interesses diversos e divididos em várias esferas de sua vida, seja ela pública ou privada, ou seja, uma mesma pessoa pode atuar em diferentes grupos que se organizam em torno dos seus mais diversos objetivos pessoais. A vida em sociedade desperta tanto interesses como conflitos, criando uma grande e complexa rede de interações entre atores, envolvendo sempre um processo de mediação entre as pessoas, processos despertando insegurança nas pessoas. “Dessa forma, os grupos buscam a maximização de seus interesses como forma de se proteger das incertezas.” (BELO, 2010 apud NETTO, 2015, p.37).

Além da organização da própria sociedade, dos indivíduos enquanto civis, o governo também se organiza em grupos, o que colabora para uma mediação e regulação de uma “luta geral”. O governo busca atender e envolver uma diversidade e multiplicidade de grupos, com diferentes conflitos. Essa heterogeneidade, inclusive de valores, acarreta, segundo Netto:

[...] um equilíbrio instável nas relações dos grupamentos, provocam alterações de enfoque a depender dos interesses entre os elementos que compõem o conjunto de grupos presentes na sociedade, o que move esse sistema a se retroalimentar constantemente. BELO, 200(3 apud NETTO, 2015, p. 38)

O *lobby*, por envolver diversos atores engloba, também, os grupos de pressão e grupos de interesse. Apesar da distinção não ser clara entre eles, existem diferenças marcantes que alteram a sua atuação junto ao Estado. Os cidadãos podem se organizar de diversas maneiras para a criação de demanda e representatividade junto às esferas públicas, assim trazendo mais visibilidade para um grupo específico.

Os grupos de interesse são pessoas que se reúnem para discussão e ações passivas, possuindo uma força social, que se destacam dos demais cidadãos em prol de algum interesse comum a todos. Para Netto, essa interação não necessariamente tem relação com a formação de agenda junto ao Estado ou ações ligadas à esfera política. Esses grupos se limitam à fronteira da articulação na sua etapa inicial, não permeando a questão da influência direta, que está presente nos grupos de pressão.

[...] se trata de coletivo que reúne comportamentos mais passivos em relação aos seus pleitos e percepções. Refere-se ao estágio inicial do processo decisório sem, necessariamente, haver engajamento na ação política de estabelecer contato com os decision-makers, já que nem sempre se vislumbra a intervenção junto ao Estado. (NETTO, 2015, p. 31)

Esses grupos são formados por pessoas físicas ou jurídicas e a ligação com o objetivo pode se estabelecer de maneira formal ou informal, podendo permanecer em um estado latente, sem adotar ações que envolvam o Estado de maneira mais efetiva. Toda e qualquer entidade que se organiza tendo interesses, aspirações objetivos, convergentes, constitui um grupo de interesse, independente da finalidade que estar nesse grupo ofereça à pessoa, sendo ela física ou jurídica. (FARHAT, 2007).

Grupo de interesses é qualquer grupo social que [...] leva adiante certas reivindicações, em relação a outros grupos sociais; [nesse sentido, os grupos de interesses] são elementos de continuidade num mundo em mudança. (TRUMAN apud FARHAT, 2007, p. 146)

Apesar da delimitação vaga sobre a organização dos grupos, Netto ressalta que nem todas as organizações de pessoas se classificam como grupos de interesse, apenas aquelas que possuem um fim específico para a formação de tal. “Por isso, nem sempre a existência de importantes interesses comuns resulta na formação de grupo capaz de se organizar para um fim específico”. (NETTO, 2015, p. 32).

Os interesses sem cunho econômicos também podem gerar demandas que necessitem de uma decisão que lhes favoreça, pois a partir do momento que suas demandas vão contra o governo, a institucionalização é um passo fundamental para alçarem os objetivos. (TRUMAN apud SANTOS, 2007, p. 91).

As atividades exercidas por grupos de interesse podem ser desempenhadas por indivíduos que possuem grande visibilidade e influência na sociedade. Sejam eles celebridades ou empresários, acabam por empregar seu engajamento na direção que lhes é conveniente e mais vantajosa, trazendo, assim, diversas pessoas a se mobilizarem. Um ponto de relevância em relação a esses grupos é a sua presença dentro do aparato burocrático estatal. O posicionamento hierárquico dentro das instituições acaba por influir em diversos processos decisórios:

No entanto, quando um congressista se dirige a um órgão do Executivo a fim de influenciar a execução de uma política, ou quando se reúne com representantes de classe ou grupo que querem convencê-lo de determinada posição, está, efetivamente, engajado numa atividade de grupo de interesse. (LINDBLOM apud SANTOS, 2007, p. 91)

Ao passo que esses grupos de interesse, mesmo organizados, podem não estar engajados na questão ativa em relação à política, essa demanda pode se fazer necessária, tornando-os grupos de pressão. A partir do momento em que suas necessidades garantidas dentro do Estado Democrático de Direito não são atendidas, o grupo de interesse se torna uma ferramenta de pressão em relação ao governo para se ajustar à necessidade daquelas pessoas.

Os grupos de pressão não deixam de ser um grupo de interesse, porém sua atividade é ligada diretamente à política de maneira ativa. Ou seja, grupos de interesse político se encaixam como grupos de pressão e buscam recorrer aos artifícios oferecidos pela democracia, sejam eles de punição ou de premiação para demonstrar o posicionamento em relação às decisões políticas. (PASQUINO apud SANTOS, 2007, p. 93).

[...] a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. (PASQUINO apud SANTOS, 2007, p. 92-93)

Para Farhat, os grupos de pressão são os grupos de interesse de organizados, recorrendo a todo seu aparato humano e material possível para uma atuação ativa na direção de promover e atingir os seus objetivos. Essa movimentação pode se dar diante de toda sociedade ou ser parte específica dela, além mesmo das próprias divisões do Estado, que possam “mudar ou manter o status quo referente ao seu interesse”. A diferença principal entre os dois tipos de grupo é assumir posições de maneira constante e efetiva com dedicação para divulgar seu interesse até que se obtenha a mudança ou a manutenção desejada. (FARHAT, 2007, p. 145-148).

Os grupos podem ter uma estrutura formal própria, com endereço fixo e registros em relação à sua existência ou podem ser grupos informais, que se unem em lugares privados ou públicos de acordo com a demanda exigida por suas pautas. Essa atuação está relacionada à postura do grupo perante a sociedade e a sua finalidade, podendo variar de acordo com a agenda dos governos. (FARHAT, 2007, p 148).

Os grupos podem permanecer em estado latente, se manifestando, apenas, quando seu posicionamento ou atuação se fazem necessárias. Os grupos de interesse também podem ter suas atividades de pressão em momento que exigem pro atividade, mudando assim sua classificação e tornando-se de pressão. Ou seja, qualquer que seja o grupo social, ao mudar sua postura para ostensiva a partir do momento em que buscam influenciar a seu favor as decisões políticas. (FARHAT, 2007, p 148-149).

Para satisfazer seus interesses próprios, essa pro-atividade tem como objetivo obter posicionamento e medidas específicas do Estado, além de influenciar a opinião pública. Para Fahrat “O interesse comum é o elemento congregador do grupo; a pressão – exercida na forma e no momento propício -, seu objeto necessário. E o *lobby*, o meio [ou um dos meios] para concretizá-lo.” (FARHAT, 2007, p 148-149).

4.4 Lobby e Advocacy

O *lobby* é uma atividade de alta complexidade que envolve atores e suas relações e apontar suas especificidades é fundamental para delimitar seu conceito. Tanto o *lobby* quanto a *advocacy* estão presentes justamente na esfera de tomada de decisão e de assuntos de cunho público, influenciando agendas e pautas diversas de acordo com seus interesses.

Esse processo, mesmo na democracia, não implica na igualdade de decisões para agradar cada grupo, ou seja, necessariamente alguém perde para que outrem seja atendido. Ainda dentro da lógica do jogo entre perdedores e vencedores, entra também a influência da mídia, que transmite parte da opinião pública, além do alinhamento entre agendas das diferentes instâncias do poder: municipal, estadual e federal. Gozzeto e Machado (2015) definem *advocacy* como:

[...] uma estratégia de *advocacy* contemporânea tem por objetivo gerar maior conscientização sobre uma causa pública, engajar atores relevantes na discussão, para então pressionar, via aqueles outros atores, o tomador de decisão. (GOZZETO, MACHADO, 2015)

A representação e organização dos grupos de interesse para intervirem na agenda, seja para acelerar, retardar ou até mesmo vetar algo de seu interesse pode ser observada sob

dois ângulos de ação. Inicialmente a pro-atividade dos grupos para com a política já os configura como grupos de pressão, trazendo sua mobilização para o espaço público. Essa mobilização envolve não apenas integrantes, como demanda esforços, presença física e utilização de um complexo aparato de ferramentas e recursos constitucionais. Todas essas ações podem ser distinguidas entre diretas e indiretas.

A utilização do termo *advocacy* é comumente relacionada a movimentos sociais, ONGs, sendo considerada como a maneira pela qual os interesses dessas são representados perante a política. Como sua atuação segue uma lógica de um bem maior, um bem social, tendo como foco a coletividade e abrangendo temas de alta complexidade. A diferença mais marcante entre o *lobby* e *advocacy* é pontuada por Gozetto e Machado (2015): “[...] as ações de *lobby*, empreendidas sobretudo por empresas privadas, associações setoriais e profissionais envolveriam sempre a defesa de interesses particulares”. (GOZZETO, MACHADO, 2015)

Assim como a conceituação de *lobby*, o termo *advocacy* ainda é recente no Brasil, pois também não existe uma delimitação rigorosa do que seriam seus atores e práticas dentro do governo e da sociedade. No caso brasileiro, para que haja uma melhor adaptação de conceitos e de suas aplicações é necessário que se analise as próprias instituições nacionais, partindo de sua organização e mapeando estratégias. Os conceitos possuem particularidades de acordo com o histórico do país, da população, das relações estabelecidas. A comparação como conceitos já definidos em outros países pode ser benéfica para se adquirir parâmetros visando uma regulação, mas é de total importância lembrar que são realidades completamente diferentes.

Gozetto e Machado enfatizam que uma campanha de *advocacy* pode sim conter as ações que envolvam a defesa de interesse, o chamado *lobby*, mas que ela não se restringe apenas a essa questão. *Advocacy* engloba ainda atividades relacionadas à comunicação, às relações públicas, engajamentos que perpassam pelos mais diversos grupos da sociedade, não se limitando à ação do tomador de decisão em si. Sua intenção não é somente influenciar decisões, e sim atingir um engajamento populacional e impactar o cenário político em relação ao assunto em pauta. (GOZZETO, MACHADO, 2015)

O papel de influência que envolve a esfera de tomada de decisão é atingido por meio de uma mobilização social ou de outros atores. O objetivo é trazer uma mudança ou manutenção de algo que atinja não apenas um grupo muito restrito, a clareza da pauta é um componente central para despertar atores. A pro-atividade envolvida na *advocacy* é fundamental para levar aos *decision makers* o impacto de suas escolhas na sociedade e, para mostrar o engajamento da população, técnicas de comunicação se tornam fundamentais. O

envolvimento da televisão, jornais, campanhas, manifestações são maneiras de pressionar e demonstrar posicionamento, pois quanto mais em voga está seu assunto, maior impacto será percebido pelo Congresso. (GOZZETO, MACHADO, 2015)

Tanto o *lobby* quanto a *advocacy* necessitam, desde seu início, um trabalho organizado, envolvem processos legais que auxiliam a execução de seus projetos. Gozetto e Machado definem as principais diferenças:

Contudo, há dois elementos que fundamentalmente diferenciam *advocacy* e *lobby*. O primeiro é o tipo de estratégia utilizada para influenciar o tomador de decisão e o segundo diz respeito à natureza da política pública a ser defendida. Campanhas de *advocacy* privilegiam estratégias que procuram influenciar o tomador de decisão de forma indireta, por intermédio da mobilização da opinião pública (*outside lobbying strategies*), concentrando-se na defesa de políticas públicas de interesse amplo que trarão impacto positivo para a sociedade civil como um todo. (GOZZETO, MACHADO, 2015)

Outro ponto de vista abordado quando se trata de *advocacy* é a utilização desses meios para mascarar intenções em roupagens sociais e demandadas de maneira espontânea. A internet virou outra ferramenta fundamental na construção dessa rede de mobilização, incluindo as pesquisas de opinião e aumentando sua escala por meio de divulgação na rede.

A maneira à qual é gerenciada a imagem de uma entidade ou grupo de interesse também é importante, podendo haver ou não a relação direta com algum tema específico da esfera política. Ações patrocinadas, contribuições espontâneas aos meios de comunicação, o cultivo de uma boa imagem tende a diminuir os opositores de pautas de empresas ativas no meio social. A utilização de civis para fins lobistas também é uma técnica empregada como forma de pressão aos tomadores de decisão, um movimento travestido de mobilização civil, mas ligado às instituições. Cabe uma análise detalhada acerca do real motivo da movimentação civil, de manifestações para saber quem está motivando a articulação e qual a natureza das pautas. (RICARDO, 2011)

5 Regulamentação do *Lobby*

Com iniciativas apresentadas em ambas as Casas Legislativas, o *lobby* possui uma série de proposições apresentadas, assim como permeia diversas discussões em outros órgãos. Na Câmara dos Deputados foram apresentados dez projetos de resolução com finalidade de alteração apenas do Regimento Interno. Os conteúdos das resoluções têm como principal objetivo de controle por meio de registro e padronização de condutas. Foram apresentados, ainda, sete Projetos de Lei, dos quais três já foram arquivados e os demais continuam com uma tramitação lenta. O foco da análise se restringe aos inteiros teores dos projetos de lei que ainda tramitam.

No ano de 1989 foi apresentada a primeira proposição de número 203, que tem como finalidade a regulamentação da prática do *lobby*. O senador Marco Maciel, do antigo PFL apresentou junto à casa o seu projeto 6132/1990 com a seguinte ementa: “dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do congresso nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências”. A explicação do inteiro teor diz respeito à regulamentação do exercício das atividades de *lobby* ou dos grupos de pressão.

O projeto de lei em seu Art. 1º define: “As pessoas físicas ou jurídicas que exercem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados”.

O Art. 3º determina que essas mesmas pessoas credenciadas encaminhem às Mesas declaração de gastos relativos à atuação perante as Casas do Congresso, deve ser discriminado valores maiores que três mil Bônus do Tesouro Nacional. Nos documentos encaminhados devem constar ainda, em caso de contratação de terceiros, feita tanto por pessoa física quanto por pessoa jurídica, indicação da parte interessada na prestação do serviço. Devem ser indicados a matéria e o projeto que estão sendo monitorados, além de ser obrigatória a declaração de quantias que sejam fruto de doações e que estejam acima do valor indicado.

O Art. 5º trata a respeito da omissão nas declarações, nas respostas ou indagações da Mesa Diretora de qualquer das Casas, como também da tentativa de confusão ou ocultação de dados perante a fiscalização. Inicialmente será feita advertência, caso haja recorrência, o registro será cassado e o acesso às Casas não será mais permitido. O encaminhamento da documentação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica é feito para que se possa analisar e repreender o abuso do poder econômico exercido.

No Art. 7º do inteiro teor ainda conta a obrigação das Mesas, tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal, em dar publicidade aos relatórios encaminhados pelos

credenciados. Essa divulgação será feita a cada seis meses. Ainda é de responsabilidade das Casas a promoção de encontros entre pessoas que possuam interesses ditos antagônicos em relação ao assunto monitorado, com a finalidade de prestar esclarecimentos ou subsídios.

Ainda em 1990, a Câmara dos Deputados recebeu o texto aprovado vindo do Senado Federal, recebendo a numeração 6.132. Seu despacho inicial era a Mesa e logo após a Comissão de Constituição e Justiça. Na Mesa a matéria foi distribuída ao deputado Inocêncio Oliveira que apresentou seu parecer, também favorável, no ano de 1992. Em seu relatório o autor ressalta a existência de duas óticas que se sobressaem em relação à interpretação da atividade do *lobby*. A primeira diz respeito à suplementação do *lobby*, promovendo o interesse público e permitindo maior acesso das minorias à esfera de tomada de decisão. A segunda ótica faz ferrenha crítica às práticas do *lobby* como algo que visa interesses particulares em detrimento dos interesses de uma maioria, além de tornar o poder algo comerciável.

Essa crítica tem como foco a crise da democracia representativa como um todo. O deputado Inocêncio Oliveira se posicionou a favor do *lobby* e de uma institucionalização de sua prática, alegando que muitos parlamentares já possuem afinidade anterior com grupos de interesse e acabam por representá-los junto ao parlamento.

O cenário pluripartidário em acomodação na política brasileira é usado como justificativa para a representação dos mais diversos interesses por meio de *lobbies*, trazendo maior representatividade e voz para os estamentos sociais, tentando não reduzir a política ao momento de voto eletivo periódico. O deputado Inocêncio Oliveira ainda descreve em seu relatório que os moldes de inspiração para a regulamentação da atividade no país sigam a organização americana e faz uma ressalva quanto à questão da declaração dos gastos, não estabelecendo um valor mínimo, e sim exigindo que quaisquer valores sejam declarados junto às Casas do Congresso Nacional. O parecer favorável foi aprovado.

Na Comissão de Constituição e Justiça o deputado Moroni Torgan foi designado relator do projeto de lei e seu parecer foi pela inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria. O deputado justificou seu texto alegando que a regulamentação das atividades exercidas dentro de cada Casa do Congresso Nacional, diz respeito a uma regulação interna, logo uma lei ordinária não teria tamanho alcance para legislar sobre o assunto.

Para o deputado a melhor maneira de se instituir regras para a prática do *lobby* seria por meio de projetos de resolução discutidos internamente ou até mesmo de um decreto legislativo que seja comum tanto para a Câmara dos Deputados como para o Senado Federal. O parecer pela inconstitucionalidade foi aprovado pela comissão e o projeto encaminhado

para o Plenário. A tramitação do projeto encontra-se parada desde o ano de 2003, quando foi publicada a última tramitação que diz respeito à não apreciação da matéria em Plenário.

Outra proposição que se encontra em tramitação mais avançada e que segue sendo discutida de maneira assídua é o projeto 1.202/2007 do deputado Carlos Zarattini do Partido dos Trabalhadores (PT) do estado de São Paulo. A sua ementa é direcionada para a regulamentação da prática do *lobby* de maneira clara: “Disciplina a atividade de *"lobby"* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências”. A explicação curta do projeto é feita como definição de normas para a atividade de lobista.

O projeto foi despachado para as Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição, Justiça e Cidadania, a última delibera acerca do mérito e constitucionalidade da matéria, sendo, ainda, passível de sujeição à apreciação do Plenário.

O inteiro teor, em seu Art. 1º busca disciplinar a atividade do *lobby* e da atuação tanto dos grupos de interesse quanto dos grupos de pressão presentes na sociedade, e toda sua atividade no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A definição de *lobby* presente no texto se caracteriza por:

Lobby ou pressão, o 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;

Em seu Art. 3º o projeto discorre acerca do registro tanto das pessoas físicas quanto das pessoas jurídicas que exercem atividades buscam influenciar os tomadores de decisão, destinando a responsabilidade de credenciamento das entidades de *lobby* à Controladoria-Geral da União. O limite destinado a cada entidade é de até dois representantes, sendo um titular e outro suplente, cabendo ao titular todas as responsabilidades perante o órgão ou entidade em que atue, além de fornecer subsídios aos seus dirigentes.

Indivíduos que tenham exercido cargos públicos sejam eles efetivos ou comissionados, tendo participado direto ou indiretamente da produção de proposição legislativa de seu interesse, estarão vetados de assumir o papel de representantes no período de doze meses após o desligamento do órgão público.

No Art. 7º o texto especifica o TCU como entidade recebedora das declarações que discriminam as atividades, o conteúdo das matérias de interesse e monitoramento, assim como quaisquer gastos relativos à atividade junto aos órgãos de Administração Pública Federal, destacando a importância de declarar pagamento efetuadas as pessoas físicas jurídicas que ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência.

O autor enfatiza a necessidade de processos mais transparentes nas esferas de tomada de decisão como justificativa de sua proposição:

Para muitos, o *'lobby'* é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança.

A intenção da institucionalização da atividade é coibir práticas que achem brechas para sua justificativa, assim como práticas enquadradas como corrupção. O deputado ainda afirma que a regulamentação tornaria o acesso dos grupos ao processo decisório mais democrático.

Na CTASP deputado Milton Monti (PR/SP) foi designado relator, ainda no ano de 2007, e em seis meses o deputado apresentou parecer pela aprovação. Sua argumentação se baseia na observação da experiência dos países que possuem *lobby* regulamentado e suas contribuições para a transparência dos grupos de pressão e de interesse nas esferas de tomada de decisão. O autor pontua que países que possuem o interesse na institucionalização da atividade, atualmente já possuem mecanismos de controle rigorosos e mais efetivos. A intenção é limitar a conduta tanto dos lobistas como dos servidores públicos para evitar abusos e manter um processo que tenha a responsabilização daqueles que não seguem as normas.

O voto do relator ressalta a importância do *lobby* como um instrumento dentro da política: “O *lobby* é, portanto, instrumento útil para o aprimoramento da qualidade das decisões políticas, ao abordar diferentes pontos de vista para o processo decisório”. O parecer favorável segue essa linha por concluir que regras claras facilitam o controle e a manutenção da moralidade, desmistificando o lado obscuro que envolve *lobby* e desenvolvendo sanções para aqueles que não seguirem as regras. A isonomia é um elemento importante que garante as mesmas condições de acesso aos diversos grupos de pressão e de interesse.

O deputado Milton Monti apresentou o segundo parecer no ano de 2008 para adequar sua redação à aprovação de um verbete que trata de regulamentação de profissões. O relator pontuou em seu parecer que *lobby* não é uma profissão:

Entretanto, o *lobby* não deve ser entendido como profissão, pois, ao meu ver, trata-se uma atividade desempenhada no âmbito da Administração Pública por profissionais de diversas áreas, sejam de profissões regulamentadas ou não. Portanto, despiendo ajustar o projeto de lei sob parecer ao aludido verbete.

O parecer foi aprovado por unanimidade e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) ainda no ano de 2008. Sua tramitação ficou paralisada o que

gerou um arquivamento no ano de 2011, assim como foi apresentado o requerimento para o desarquivamento. Em maio de 2011 o deputado Cesar Colnago (PSDB/ES) foi designado relator e proferiu seu parecer quase um ano após a designação. O deputado apresentou um substitutivo ao projeto inicial pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da matéria. O texto de seu substitutivo leva em consideração os diversos pontos de vista abordados durante as audiências públicas requeridas por diversos entes da sociedade.

A compreensão do deputado acerca da regulamentação da atividade do *lobby* se expande além dos argumentos apresentados na Comissão anterior, englobando as características inerentes a uma democracia participativa:

O exercício da atividade do *lobby* não deve ser regulamentado meramente pela satisfação de termos uma legislação sobre o tema. Essa legislação tem que contribuir para melhorar as relações institucionais, abrir dutos de participação à sociedade e clarificar as relações de grupos de interesses com o Poder Público. Do mesmo modo não se pode falar em regulamentação da atividade simplesmente porque os Estados Unidos ou outros países o fizeram.

Apesar dos pontos favoráveis em relação ao *lobby*, o parecer ainda discorre sobre a atividade não ser regulamentada em tantos países assim, e nos países em que foi regulamentada a legislação prevê apenas a existência de um registro ou credenciamento. Alguns pontos são ressaltados ao longo do texto, como regulamentar o *lobby* dentro dos direitos constitucionais já garantidos, tratamento diferenciado para órgãos governamentais e instituições e entidades privadas, evitar uma paralisia burocrática, não regular o processo legislativo, atividade já realizada por meio das Resoluções, impor sanções caso haja o descumprimento da legislação. A matéria foi reparada de acordo com a juridicidade e técnica e aprovada com alterações feitas pelo relator.

O parecer permaneceu na pauta por mais de um ano, período no qual a Comissão recebeu pedidos de audiência, até o ano de 2015 quando a proposição foi novamente arquivada e desarquivada, sendo um novo relator designado. A deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ) foi designada relatora, ainda no mês de abril de 2015. Entre o período de sua designação até a deputada proferir seu parecer, a sociedade passou por diversos escândalos que colocaram a corrupção governamental e sua interação com a iniciativa privada em voga.

A operação Lavo-Jato revelou esquemas corruptos que mobilizaram as entidades a se envolver de maneira mais intensa nas questões ligadas à regulamentação do *lobby* por conta das mobilizações sociais. Foi aberto um maior espaço para o debate que envolve agentes públicos, o setor privado, as entidades de classe e a sociedade. Eventos, audiências públicas,

fóruns de discussão passaram a tratar sobre a regulamentação do *lobby*, principalmente no que diz respeito à transparência nas diversas relações estabelecidas com o Estado. A principal diferença a ser esclarecida é entre tráfico de influência e defesa de interesses, a segunda feita por grupos de interesse definidos e legítimos.

A deputada Cristiane Brasil apresentou seu parecer no mês de setembro desse ano, englobando ainda, a aprovação do PL 1961/2015 que estava apensado ao 1202/2007. O parecer da relatora foi pela aprovação, com substitutivo e emendas saneadoras. O inteiro teor apresenta o argumento principal trazido nos diversos textos apresentados sobre o tema:

No mérito, concordamos com a necessidade de regulamentar a prática do “*lobby*” no âmbito do Poder Legislativo e da Administração Pública dos três Poderes da União. As proposições em análise procuram tratar a atividade de “*lobby*” como relações governamentais, em nome de clientes identificáveis, dentro da lei e da ética, o que poderá contribuir para a atuação mais transparente desses grupos de pressão ou interesse e a fiscalização mais fácil dessas atividades por parte do Poder Público.

O projeto ganhou certo destaque, tanto nos meios de comunicação como em relação às empresas que são diretamente afetadas, logo o interesse aumentou também dentro do Congresso. Diante das discussões a relatora apresentou uma complementação ao voto, na qual ela denomina todos os atores que exercem a representação de interesses nas relações governamentais como “agentes de relações governamentais”. Outra alteração apresentada foi a adequação do Art. 13 “de modo a atrelar o exercício da atividade de representação de interesse à Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que regula os casos de conflito de interesses, mantendo maior consonância jurídica dentro do ordenamento”.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou no dia sete de dezembro o Projeto de Lei 1202/07, do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que regulamenta a atividade de lobby e de grupos de pressão perante o setor público. Após diversas discussões o texto aprovado foi o terceiro substitutivo da deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ). A regulamentação se estende para os três poderes e inclui a questão do credenciamento e a obrigatoriedade do cadastro, indicando também a entidade pertencente. Os representantes dos interesses do governo dentro da própria estrutura governamental também terão tratamento igualado aos representantes da iniciativa privada e dos demais grupos de pressão. O texto aprovado ainda exclui do cadastramento como lobistas pessoas que já tenham sido condenadas pelos crimes de corrupção, tráfico de influência, ou improbidade.

Cabe ressaltar que a deputada apresentou, ainda do mês de outubro um Projeto de Resolução que visa a alterar apenas o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para que haja o credenciamento de pessoas jurídicas de direito privado para terem acesso à Câmara dos

Deputados. A proposta foi feita pela Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais em audiência pública e, por estar em consonância com o posicionamento da deputada e ser fruto explícito da atividade de *lobby*, foi apresentada em forma de resolução. Seja por projeto de lei ordinária, proposta de emenda à constituição ou projetos de resolução, o esforço está notavelmente maior para que haja algum tipo de regulação da atividade lobista.

No mês de setembro também foi apresentada no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 47/16, que regulamenta a defesa de interesses nos três níveis federativos (federal, estadual e municipal), do Ministério Público, das Cortes de Contas e das Advocacias e Defensorias Públicas. Como a tramitação de um Projeto de Lei não obteve sucesso nas tentativas anteriores, o senador optou por uma PEC.

Um projeto de lei ordinária encontra obstáculos constitucionais para que seja aplicado aos vários poderes, ou seja, a lei ordinária não tem poder de interferir no princípio de separação de poderes. Uma Emenda Constitucional poderá trazer mais legitimidade para a regulamentação proposta, incluindo, inclusive, o Judiciário poderá se pronunciar em relação à constitucionalidade da norma.

Ainda no Senado Federal tramita o Projeto de Lei do Senado PLS 336/15 do senador Walter Pinheiro que aguarda relatório na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Seu texto se assemelha aos demais projetos e tem como ementa o texto:

Disciplina a profissão de lobista e a atividade de *lobby*, que tem por objetivo favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas.

Apesar das diversas mobilizações e intensificações das tramitações de projetos, o *lobby* ainda não possui uma regulamentação aprovada pelo Congresso e continua sendo pauta de discussão tanto no governo, quanto na sociedade.

5.1 Discussões

Ainda no âmbito do poder Legislativo, diversas reuniões foram solicitadas para ampliar as discussões sobre a regulamentação do *lobby*. Um dos seminários de maior repercussão ocorreu no dia sete de julho desse ano, tendo como base o modelo norte-americano de regulamentação.

Entre os participantes estava o professor, escritor, pesquisador e diretor-geral da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, Luis Roberto Antonik. Segundo

reportagem, ele destacou que o Brasil está “passando por um processo de amadurecimento institucional, o que resulta em propostas de legislação em excesso”. Antonik pontuou que a regulamentação da atividade não bastará para sanar os problemas existentes:

O problema do lobby é o esgotamento de um modelo de governo chamado presidencialismo de coalizão, que se tornou de cooptação. Eu não acredito que uma regulamentação vai mudar nosso comportamento. Precisariamos cumprir todas as leis que já existem e isso sim faria a diferença. (ANTONIK, 2016)

Com a participação do lobista americano Peter Bridgman Webster, o ponto de vista de Antonik foi reforçado, no que diz respeito à necessidade de cumprimento de a legislação atual anteriormente a qualquer nova regulamentação. O ministro da Transparência, Fiscalização e Controle, Torquato Lorena Jardim também esteve presente e apontou a responsabilização com um dos pontos centrais para a garantia da transparência das atividades de *lobby*: “é preciso tornar pública a relação, saber quem é quem. Transparência é sinônimo de eficaz”.

Ressaltando um ponto abordado nas diversas discussões sobre o lobby, o lobista José Francisco de Araújo Lima Neto, discorreu acerca da necessidade de mudança da nomenclatura dada aos profissionais da área: “os lobistas são enxergados, principalmente devido a representações na imprensa, como um profissional que faz algo ilegal. Acredito que esse nome deveria ser mudado”.

A deputada Cristiane Brasil (PDT/RJ) relatora do projeto na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e autora do requerimento de solicitação da audiência reforçou seu ponto de vista favorável à criação de normas de regulamentação e absorveu a ideia da mudança de nomenclatura ao seu parecer: “Concordo que menos é mais, mas precisamos ter uma diretriz. Com a loucura que estamos vivendo, nunca foi mais propício colocar essa proposta para estudo e diálogo”.

Na audiência ainda estiveram presentes Eduardo Galvão, vice-presidente da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), Carlos José Santos da Silva, representando o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e Igor Barenboim, doutor em Economia pela Harvard (EUA) e ex-secretário adjunto de política.

Além das iniciativas do Poder Legislativo e das discussões na sociedade como um todo, o assunto passou a ser pauta constante das atividades do Executivo, seja para deliberação governamental, seja para abrir espaço para consultas ou audiências públicas.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), como um dos atores chaves do debate da regulamentação, instituiu pela Portaria nº

1.081/2016, um grupo de trabalho para propor o ponto de vista do órgão do Executivo. O objetivo principal era promover estudos acerca do *lobby* e apresentar uma proposta de regulamentação das atividades envolvendo as relações governamentais de defesa de interesse, com o foco em primar pela prevenção e combate à corrupção à integridade nas relações público-privadas e à transparência. O GT identificou o *lobby* como um movimento inerente à democracia que independe de regulamentação e de meios institucionalizados definidos.

A formalização da atividade visa a promover maior transparência a esse processo de influência e possui passos básicos pontuados pelo grupo, como a clareza quanto aos canais institucionais particulares, uma identificação ou capacitação dos agentes públicos para lidar com os diversos representantes e terem certo controle sobre a legitimidade dos atores e, por fim, a busca de mecanismos e procedimentos que coloquem a transparência como foco. O registro das mais diversas informações, como a pauta detalhada de uma audiência pública ou a comprovação do vínculo do ator com a pessoa jurídica, são elementos básicos para garantir os princípios tanto da transparência quanto da responsabilidade. Além disso, a publicidade de agenda das autoridades é essencial para que a sociedade tenha acesso aos encontros realizados.

As sugestões apresentadas para o processo de regulamentação da atividade incluem a elaboração de um regulamento que seja aplicável ao Poder Executivo, a clara diferenciação do *lobby* das demais atividades que possam causar confusão como relações públicas, estabelecer regras que sejam simples e que não provoquem paralisia burocrática, dar ampla publicidade às agendas dos agentes públicos que possuïrem reuniões com representantes e estabelecer limites claros quanto ao recebimento de presente e benefícios. O Ministério da Transparência promoveu diversas audiências públicas a respeito do tema, inclusive permitindo participação de inscritos nos debates, estudando possibilidades de a regulamentação se efetivar por meio de decreto ou instrução normativa.

O Ministério do Trabalho também instituiu um grupo de trabalho a respeito do *lobby*, a fim de discutir a classificação que a atividade irá possuir na Classificação Brasileira de Ocupações – identificando a ocupação dentro do mercado de trabalho para fins classificatórios perante os registros administrativos e domiciliares. A regulamentação não é pré-requisito para atividade se enquadrar e sim necessita de uma classificação para ordenamento das relações de trabalho que a envolvam.

Envolvendo os três poderes, o Judiciário ainda traz sua contribuição. Por meio do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Celso de Mello falou sobre propostas que visam à regulamentação do *lobby* que se estenda, inclusive, para o Judiciário:

A regulamentação legislativa da atividade de *lobby* representa uma medida extremamente legítima, necessária porque permite que o desempenho deste ofício se faça à luz do sol de maneira transparente. Não é algo inédito no âmbito global, uma vez que vários países já regulamentaram, impondo, inclusive, limitações e estabelecendo eventualmente sanções aplicáveis para aqueles que exerceram de maneira abusiva essa atividade. (MELLO, 2016)

O posicionamento do Ministro em entrevista foi uma das primeiras opiniões de um integrante do judiciário a ser exposta e tem como finalidade da regulamentação o ponto mais apresentado anteriormente: a transparência.

CONCLUSÕES

A partir da análise da conjuntura política atual é possível percebermos que os mecanismos de transparência passaram a ser assunto obrigatório, pois a corrupção ganhou protagonismo no Brasil. A formação do Estado brasileiro traz consigo práticas enraizadas nas instituições e que se perpetuam, dificultando a consolidação de um governo mais *accountable*.

A regulamentação do *lobby* está diretamente ligada às medidas cabíveis para frear os escândalos que estão em voga em todos os meios de comunicação. O cenário atual conta com investigações de grande alcance, que envolvem principalmente a interação da administração pública com a iniciativa privada. A transparência não foi prioridade durante muito tempo, reforçando ainda mais a corrupção dos agentes envolvidos, além de trazer profundos danos negativos para a sociedade.

A fim de garantir um maior acesso às informações que permeiam os grupos de interesse e de pressão e os tomadores de decisão, regulamentar o *lobby* traz publicidade aos envolvidos, aos gastos e às pautas. Delimitar a atuação é uma maneira de facilitar as sanções e evitar o uso de brechas constitucionais diversas para justificar uma atividade que será sempre presente, regulamentada ou não.

A paralisia dos projetos no âmbito legislativo é clara, ressaltando que foram apresentados projetos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. O texto constitucional já prevê medidas que garantem a representatividade de interesses junto aos poderes, sendo a regulamentação mais um passo para a implementação de regras que garantam uma boa governança para o Estado.

A prestação de contas e o monitoramento das atividades, juntamente com a interação e cooperação das instituições públicas, também contribuem para diminuir os impactos negativos dos atos ilícitos hoje praticados. A falta de representatividade e de confiança no Estado dificulta uma governabilidade, assim como a atração de investimentos para o Brasil, agravando, ainda mais, a crise de legitimidade existente.

Apesar da atual dificuldade do cenário político, é importante ressaltar os grandes avanços alcançados pelo país em relação à transparência das relações. Os marcos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção garantiram o acesso às informações e à responsabilização dos atos envolvendo o Estado.

Com a ampliação dos conceitos de responsabilização dos envolvidos, a regulamentação do *lobby* tem como objetivo tornar claro quem são os atores, inibindo

infrações e facilitando as sanções. Quando não há uma definição clara do papel do lobista e do escopo de sua atuação, as chances de se estabelecer relações ilícitas são maiores.

Para a consolidação e bom funcionamento de uma regulamentação que envolve prestação de contas, interações entre o meio público e privado e que reflete diretamente na sociedade, é imprescindível o pleno funcionamento dos mecanismos que garantem que o Estado seja mais *accountable*. O Brasil tem uma atuação muito isolada em relação às instituições, gerando muitos conflitos em relação às legislações, além de falhas no sistema de *checks and balances*.

A regulamentação do *lobby* é caracterizada como mais um passo em busca de relações mais transparentes. O acesso à informação dos representantes, assim como a publicidade dos interesses privados, facilita o entendimento da construção de prioridades, tanto no Executivo, como no Legislativo. Com uma maior exposição dos processos, há uma inibição inerente às práticas ilícitas, dado seus impactos posteriores para uma reeleição.

Apesar dos pontos positivos para contribuir com a transparência, a regulamentação do *lobby* tem suas limitações. O excesso de legislação pode ser prejudicial para os grupos de pressão que possuem menor financiamento das atividades, além de formar uma paralisia burocrática das atividades.

O monopólio da representação de interesses de grupos que possuem maiores condições, sejam elas de pessoal, locomoção ou estrutura para se articular acabam por possuir mais espaço, já que há desigualdade em toda a sociedade. O Brasil por possuir abismos sociais, econômicos e educacionais acaba por refletir sua estrutura dentro do Congresso. Logo, grupos que se destacam, em sua maioria por conta da sua capacidade de obtenção de lucros e investimentos, têm maiores condições e chances de conseguirem que suas pautas sejam aprovadas. São pautas que passam a beneficiar uma aristocracia política, influenciando, inclusive o ordenamento da agenda.

Por meio da revisão bibliográfica realizada no presente trabalho é possível inferir que a regulamentação do *lobby* ainda tem um percurso considerável a respeito da sua possível eficácia contra as práticas ilícitas. A corrupção é um fato e sua total eliminação é inviável, porém a diminuição de suas consequências é um objetivo em pauta na atual política. Diversos grupos de pressão, assim como a sociedade civil construíram essa agenda por conta dos impactos negativos sofridos, logo a regulamentação do *lobby* é uma pauta que surgiu de uma articulação lobista.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; Biderman, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. São Paulo: Editora Moema, 2011.

BOARIN, Paula Vivacqua. O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional no Brasil: estratégias de influência diferentes para uma política diferente?. In: **Seminário Internacional de Ciência Política** - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Anais I SICP, 2015.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. **Código Eleitoral. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. **Lei número 12.813, de 16 de maio de 2013**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/LLei/L12813.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar número 101 de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados número 6132/1990**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados número 1202/2007**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>. Acesso em: 01 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados número 1961/2015**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1344449>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado número 203, de 1989**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1567>>. Acesso em: 01 2016.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição número 47, de 2016**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126981>>. Acesso em: 01 de dez. 2016.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, p. 153-193. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 01 dez. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo, et al. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: Uma introdução**. São Paulo, Unesp, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 1998.

FARFAN, Tainá. **Câmara discute lobby, regulamentação e transparência**, 2016. Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/25056-camara-discute-lobby-regulamentacao-e-transparencia>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

FARHAT, Saïd. **Lobby: o que é, como se faz, ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Aberje Ed., 2007.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 05-24. São Paulo: ANPOCS, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000100001>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAPYwAI/corruptao-democracia-legitimidade>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. **Regulamentação do lobby no Congresso brasileiro: O estudo comparado do modelo norte-americano**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobbying: instrumento democrático de representação de interesses?* In: **XII Congresso Brasileiro de Sociologia**. Belo Horizonte: XII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005. v. 1. p. 1-478.

GOZETTO. Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy. IN: *Tema: Relações Governamentais*, 2015. Disponível em: <http://www.aberje.siteprofissional.com/acervo_colunas_ver.asp?ID_COLUNA=1644&ID_COLUNISTA=120>. Acesso em: 01 dez. 2016.

GOZETTO; IANONI, Marcus; MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e reforma política*. In: *Teoria e Debate*. São Paulo: n. 98, 2012. Disponível em:

<<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/lobby-e-reforma-politica?page=full>>.
Acesso em: 01 dez. 2016.

GOZETTO; MANCUSO. Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2012, Gramado-RS - AT 7: participação política. São Paulo: ABCP, 2012. v. 1., p. 1-14.

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. O lobby e o interesse público. IN: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009>.
Acesso em: 18 jun. 2014.

JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem, in: ELLIOT, Kimberly (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Unb, 2002.

NETO, Luiz Henrique da Rocha. A Formação do Estado Brasileiro: Patrimonialismo, Burocracia e Corrupção. **Revista de Mestrado em Direito**, Universidade Católica de Brasília, 2008.

NETTO. Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Lobby e a sua regulamentação no Brasil**: Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Programa de Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Poder Legislativo, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*, n. 44, 1998, p. 27-52.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RENNÓ, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

RICARDO, Eduardo Carlos. Relações governamentais, *lobby* e *advocacy* no contexto de *public affairs*. **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. Ano 8, número 14, 1º semestre de 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Nilobook, 2013.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). **O Estudo da Política**: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SACRAMENTO, Ana Rita S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *accountability* no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania/CEAPG**, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005.

SACRAMENTO, Ana Rita S. **Lei de responsabilidade fiscal, accountability e cultura política do patrimonialismo**: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. Dissertação (Mestrado) - NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Dados**, v. 40, 3, 1997.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: **Reforma Política no Brasil. Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38.

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: Editora UnB, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *Lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria. In: **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, p. 52-70. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil**: uma análise comparada. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2015. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2094.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2016.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F; SCHEDLER, Andreas. **The self restraining state**: power and accountability in new democracies. Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal accountability**: the other side of control. Local: editora, 2000.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 2009.