

2141

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PERCEPÇÕES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Manoel Leonardo Santos
Lucas Cunha



PERCEPÇÕES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS¹

Manoel Leonardo Santos²
Lucas Cunha³

-
1. Relatório final de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob), em seu Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), eixo temático 3, Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia, linha de pesquisa sobre governabilidade e representação. Agradecemos os valiosos comentários críticos dos colegas pesquisadores do projeto Governabilidade e Representação.
 2. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG) e vice-diretor do Centro de Estudos Legislativos (CEL/DCP/UFMG).
 3. Doutorando em ciência política da UFMG.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

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

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Texto para Discussão

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

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

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

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

JEL: D72.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 A DISPUTA POLÍTICA..... | 9 |
| 3 O DEBATE TEÓRICO | 12 |
| 4 METODOLOGIA..... | 17 |
| 5 SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> : CONTROVÉRSIAS E CONVERGÊNCIAS..... | 27 |
| 6 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> : CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS..... | 34 |
| 7 POR QUE O <i>LOBBY</i> AINDA NÃO FOI REGULAMENTADO NO BRASIL?..... | 45 |
| 8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 47 |
| REFERÊNCIAS | 48 |
| ANEXO | 51 |

SINOPSE

Este trabalho procura verificar empiricamente em que medida as controvérsias sobre a regulamentação do *lobby* se manifestam nas opiniões dos atores políticos diretamente envolvidos na atividade no Congresso Nacional, quais sejam, representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares de órgãos públicos. Para tanto, apresentam-se resultados de entrevistas originais, do tipo *survey* e em profundidade. Os resultados apontam para convergências sobre a necessidade de regulamentar a atividade e sobre as consequências positivas esperadas com a regulamentação. Convergências também podem ser verificadas quando se submete ao crivo dos respondentes boa parte das proposições legislativas apresentadas no Congresso. Contudo, divergências aparecem quando os temas mais polêmicos são abordados, especialmente aquelas propostas relativas à prestação de contas e à declaração de interesses por parte dos grupos de pressão. Conclui-se que a opinião política entre os atores que exercem a representação de interesses no âmbito do Congresso é favorável à regulamentação, mas alguns pontos devem ser levados ao debate mais aprofundado. Recomenda-se que esse debate não deve, sob nenhuma hipótese, ignorar que a atividade de *lobby* é um importante mecanismo de participação política e que dela depende, em grande parte, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder constituído e seus representantes.

Palavras-chave: *lobbying*; regulamentação; grupos de interesse; Congresso Nacional.

ABSTRACT

This paper aims to empirically verify to what extent the controversies on lobbying regulation are manifested by the opinions of political actors directly involved in the activities of the National Congress, which are interest groups' representatives and legislative advisors of governmental agencies. To this end, we present results of original survey and in-depth interviews. The results point to convergence on the need to regulate lobbying activity and about the positive effects expected to come with regulation. We also find convergence with most regulatory initiatives presented in the Congress. However, differences appear when the most controversial themes are addressed, especially those on accountability and declaration of interest on the part of pressure groups. It thus concludes that the political opinion amongst actors engaged in the representation of interests within the Congress is supportive of the regulations, but some points should be taken to further debate. It is recommended that this debate must not ignore that lobbying is an important mechanism of political participation and that it depends, largely, on the access of different social groups to the constituted power and its representatives.

Keywords: *lobbying*; regulation; interest groups; Congresso Nacional.

1 INTRODUÇÃO¹

As opiniões correntes no senso comum sobre a regulamentação do *lobby* são controversas, e essa controvérsia, claro, também se manifesta na elite política envolvida com a atividade no Brasil. A primeira iniciativa de regulamentação foi empreendida pelo então senador Marco Maciel, ainda em 1984.² Desde lá, somam-se nada menos que dezessete proposições legislativas com o mesmo objetivo. Este número mostra que a preocupação com a regulamentação da atividade não é nova e que tem ocupado parte considerável da atenção dos parlamentares, há pelo menos trinta anos. A impossibilidade de um acordo político sobre a regulamentação, por outro lado, mostra quão polêmica é a decisão.

A controvérsia sobre a regulação do *lobby*, contudo, não se verifica apenas nos debates do dia a dia e no âmbito das elites políticas. Ela também se verifica na literatura especializada, na qual não há consenso sobre se regulamentar a atividade tem realmente efeito positivo. O debate se divide em opiniões favoráveis e contrárias baseadas em diferentes motivos. O primeiro conjunto de argumentos, favoráveis, encontra fundamento na necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais *deliberação*, mais *transparência* e mais *accountability*. Nesse sentido, regulamentar a atividade de *lobby* é visto como essencial para tornar o processo decisório, os interesses dos grupos privados e dos agentes públicos mais transparentes, permitindo assim maior participação e *accountability*. O segundo conjunto de argumentos, contrários, advoga que a regulamentação é prejudicial porque cria *barreiras à entrada* dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares. Além disto, seus defensores argumentam que as relações políticas precisam de algum grau de *confidencialidade* e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas. Por fim, defendem os contrários à regulação que a relação *custo-benefício* da regulamentação não justifica o esforço por parte do Estado (Chari, Hogan e Murphy, 2010).

Este estudo procura ampliar esse debate, verificando empiricamente como essa controvérsia presente tanto na legislação proposta quanto na teoria se manifesta nas opiniões dos atores diretamente envolvidos com a atividade. A saber: os representantes

1. Os autores agradecem enfaticamente a Luiz Alberto dos Santos pela leitura prévia do manuscrito. Suas contribuições foram altamente relevantes e estão estampadas ao longo do texto. Com base em seus comentários, várias lacunas foram sanadas e muitos dos achados reinterpretados. As possíveis omissões e erros, assumimos como de nossa inteira responsabilidade.

2. Projeto de Lei (PL) nº 25/1984 do então senador Marco Maciel.

dos grupos de interesse e os assessores parlamentares dos órgãos públicos. Para tanto, apresentam-se resultados de entrevistas originais, do tipo *survey* e em profundidade, sobre os seguintes aspectos: *i*) por que regulamentar o *lobby*?; *ii*) quais as consequências da regulamentação; e *iii*) o que pensam os atores sobre as propostas de regulamentação que tramitaram e ainda tramitam no Parlamento.

A importância de conhecer as opiniões desses atores sobre o tema é justificada por pelo menos dois motivos, um de natureza acadêmica outro de natureza aplicada. A relevância acadêmica da pesquisa se justifica pela sua originalidade. Trata-se de um dos poucos estudos³ no Brasil e, portanto, com potencial para qualificar o debate no âmbito da ciência política que tem praticamente ignorado o assunto nos últimos anos. Já a justificativa aplicada, encontra fundamento na *expertise* e na relevância política dos entrevistados. Na qualidade de atores diretamente envolvidos no processo, eles certamente terão papel fundamental na discussão sobre a regulamentação da atividade. Ou seja, caso o tema assuma maior relevância na agenda política, tem-se uma antecipação das opiniões e dos pontos de convergência e divergência, o que pode ser muito útil no aprimoramento das proposições legislativas e na construção de um acordo politicamente viável sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil.

Os resultados apontam para uma convergência sobre as consequências positivas que a regulamentação pode gerar para a democracia, para um apoio generalizado à necessidade de regular a atividade no Brasil, e sugerem apoio a um conjunto razoável de propostas contidas nas proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional. Contudo, quando escrutinadas de forma cuidadosa, as respostas evidenciam que há pouca concordância sobre como regulamentar a atividade. Entre as principais divergências podem ser relacionadas pelo menos três como mais relevantes: *i*) os grupos de interesse refutam fortemente o controle e acompanhamento financeiro de suas atividades; *ii*) rejeitam propostas que obriguem a declaração pública de seus interesses, de seus interlocutores e de suas estratégias; e *iii*) refutam, ainda que de forma moderada, que sejam criados mais mecanismos regimentais de incorporação de interesses no processo decisório no interior do Parlamento.

3. Registre-se dois estudos correlatos. O primeiro, de autoria de Luiz Alberto dos Santos, que realizou *survey* intitulado *Percepções dos Políticos e Burocratas sobre o lobby e sua regulamentação no Brasil*. Embora inédito, Santos tem reiteradamente divulgado seus resultados publicamente em vários eventos nos últimos seis anos. O segundo é o estudo de Pablo Silva Cesário, também inédito, que vem pesquisando sobre o tema e catalogou os principais grupos de interesses e suas atuações no âmbito do Congresso Nacional em 2011 e 2012.

O texto está organizado da seguinte forma, além desta introdução. A seção 2 discute resumidamente o contexto do debate político sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil. A seção 3 traz um breve resumo do debate encontrado na teoria. A seção 4 apresenta a metodologia empregada na pesquisa de *survey* e nas entrevistas qualitativas realizadas. A seção 5 discute os resultados relativos às consequências esperadas com a regulamentação do *lobby*. A seção 6 mostra os resultados relativos às opiniões sobre as propostas de regulamentação do *lobby* que tramitam ou tramitaram no Congresso Nacional. A seção 7 explora hipóteses sobre por que o *lobby* ainda não foi regulamentado no Brasil. A seção 8 sumariza os resultados e apresenta sugestões.

2 A DISPUTA POLÍTICA

O debate político sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil não é recente. Como já mencionado, pelo menos desde 1984⁴ ele está presente no Congresso Nacional e um longo caminho foi percorrido até hoje. Além do debate no âmbito do Poder Legislativo, pode-se também, embora mais recentemente, identificar muitas iniciativas por parte do Poder Executivo em direção à regulamentação da atividade. Este debate, contudo, ainda não se converteu em nenhuma ação reguladora mais ampla. Embora o tema tenha estado presente na agenda política, não foi possível ainda chegar a uma forma de regulamentação da atividade no Brasil.

No âmbito do Congresso Nacional, pelo menos dezessete proposições legislativas podem ser identificadas ao longo do tempo. Algumas com tramitação concluída, sem sucesso, e outras ainda em apreciação. Dessas dezessete proposições,⁵ pelo menos doze são substancialmente diferentes. A apreciação dessas proposições legislativas sugere diferenças significativas em pelo menos três aspectos: *i*) o escopo da regulamentação; *ii*) o alcance da regulamentação; e *iii*) o instrumento legislativo utilizado pelos seus autores para tentar viabilizar a ideia.

4. O projeto pioneiro no Brasil sobre a regulamentação do *lobby* foi de autoria do então senador Marco Maciel (PFL/PE). Trata-se do PL nº 25/1984, cuja ementa é a seguinte: "Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências (Brasil, 1984). Mas é importante registrar que o debate é ainda mais antigo pois "desde o final da década de 1970, já se discutia o assunto na Câmara dos Deputados" (Meyer-Pflug, Serrazes e Oliveira, 2008, p. 593).

5. Todas as proposições legislativas desde 1984 estão disponíveis no quadro 1 do anexo.

Sobre o escopo da regulamentação, as variações dizem respeito ao grau de exigência a ser cumprido pelos grupos de interesses e lobistas no exercício da atividade. Enquanto algumas propostas se limitam a propor o simples cadastramento das entidades e dos lobistas, outras preveem uma regulamentação mais ampla, sugerindo o controle de gastos, a declaração dos interesses e o acompanhamento das entidades e dos lobistas envolvidos na atividade. Algumas propostas, inclusive, chegam a prever mecanismos de quarentena, dispositivo que visa proibir por um determinado período que ex-agentes públicos exerçam a atividade depois de deixar seus cargos públicos.

Quanto ao segundo aspecto que distingue as proposições, o alcance da regulamentação, algumas têm ambição maior, visando regulamentar a atividade de *lobby* não apenas no âmbito do Legislativo, mas também em todos os órgãos da administração pública. Outras, ainda, se propõem a regular a atividade nos três níveis federativos de governo. E esta variação, claro, dificulta o acordo político em torno das propostas.

Quanto ao terceiro ponto, o instrumento legislativo utilizado pelos autores, nota-se que estes são muito distintos. Alguns parlamentares sugerem a regulamentação via projeto de lei (PL), outros via projetos de resolução. É possível, ainda, encontrar propostas na forma apenas de mudanças no regimento interno – que nesse caso assumem também a forma de projeto de resolução, mas circunscrito especificamente da Casa em foco. Nota-se que esta variação está intimamente ligada aos dois primeiros aspectos, visto que, a depender do escopo e do alcance da proposta, os instrumentos legislativos de fato precisam ser diferentes.

Toda essa variação pode ser entendida como um indicador da heterogeneidade que se percebe entre as iniciativas legislativas. Assim, longe de um consenso ou de um acordo capaz de gerar uma decisão efetiva por parte do Parlamento, tudo que se viu ao longo dos anos foi um processo legislativo marcado por divergências, expressas nos sucessivos arquivamentos, desarquivamentos, frequente emendamento de proposições, posições divergentes entre comissões parlamentares e, no limite, um processo marcado por idas e vindas que refletem a falta de um acordo mínimo capaz de superar o *status quo*.⁶

Por outro lado, tudo indica que além da falta de um acordo mínimo, falta também que o tema tenha a saliência necessária. Ou seja, que se converta de fato em uma pauta relevante para o Congresso, pois o assunto só tem sido lembrado, em regra, em

6. Para uma discussão mais aprofundada sobre as diferentes propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil, ver Santos e Cunha (2015).

situações de graves escândalos envolvendo lobistas. Sendo assim, passada a crise, o tema arrefece e fica à espera de novo momento. Falta, no limite, o empenho de lideranças ou *empreendedores políticos* que invistam capital político durante períodos mais longos para impedir o *arrefecimento* do debate.

No âmbito do Poder Executivo é possível também encontrar uma preocupação com a regulamentação da atividade de *lobby*. Como exemplo é possível citar as ações da Controladoria-Geral da União (CGU), que em 2008 realizou um evento cujo título fala por si: Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a regulamentação do *lobby* no Brasil. Na oportunidade, participaram do debate importantes setores do governo, do Judiciário e do Legislativo. Esse evento, de fato, foi importante para comprometer parte do governo com a demanda da regulamentação.

Outra iniciativa relevante foi a do Ministério da Justiça (MJ), que apoiou a publicação de um amplo estudo sobre a regulamentação do *lobby*. O caderno integra o conjunto de publicações da Série Projeto Pensando o Direito e apresenta a versão resumida da pesquisa denominada de *Grupos de Interesse (Lobby): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil*, conduzida pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Segundo a publicação, “percebe-se um esforço do Poder Executivo em avançar na regulamentação das atividades de representantes de interesses particulares” (Brasil, 2009, p. 44). Esta publicação traz, inclusive, uma proposta objetiva de regulamentação do *lobby*. A referida proposta é bastante ampla e prevê a regulamentação da atividade nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e tem um escopo amplo de regulamentação. Mas, até onde se sabe, ela nunca foi encaminhada ao Legislativo. Não obstante que a minuta apresentada no relatório da pesquisa não tenha sido assumida por nenhum órgão como proposta do governo, ela influenciou as tentativas de elaboração de um substitutivo para o PL do deputado Zarattini, resultantes de discussões entre Casa Civil, Ministério da Justiça, Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União.

Ainda no âmbito do Executivo, muitas outras iniciativas podem ser destacadas no sentido de regular a atividade. O Código de Conduta da Alta Administração Federal de 2000; a Portaria da Casa Civil nº 34/2001, que regula as audiências públicas e a conduta dos funcionários dos órgãos da Presidência e Vice-Presidência da República; os Decretos nºs 4.081/2002 e 4.232/2002, posteriormente revogados parcialmente tendo normas editadas pelo Decreto nº 4.334/2002. Por fim, destacamos a Lei de Conflito de Interesses. Esta lei, de iniciativa do Executivo, prevê várias normas que limitam a atuação de agentes públicos como lobistas, e exige (em seu Art. 11) que os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do Art. 2º divulguem, diariamente, por meio da rede mundial de computadores (internet) sua agenda de compromissos públicos.

Todos estes diplomas legais, embora não se encaixem exatamente naquilo que está definido no âmbito deste trabalho como regulação do *lobby*, podem ser vistos como iniciativas correlatas importantes.

Todo esse esforço retrata a preocupação tanto do Legislativo quanto do Executivo com o problema, o que pode ser lido como evidência que sugere um ambiente favorável à regulamentação em diversos setores do poder público. Contudo, a falta de consenso não permitiu ainda uma efetiva ação nesta direção.

Todo esse impasse, no entanto, não deve ser visto como um problema apenas de articulação política. Essa falta de consenso também se verifica na discussão teórica, como descrito na seção 3.

3 O DEBATE TEÓRICO

As discussões teóricas sobre a regulamentação do *lobby* se desenvolveram, segundo Thomas (2004), em torno de duas grandes questões: i) as vantagens injustas que o *lobby* profissional leva no processo político em relação àqueles que não tem recursos para profissionalizar suas atividades; e ii) a percepção generalizada sobre as condutas antiéticas dos lobistas e dos agentes públicos quando em interação política. Mas o desenvolvimento de pesquisas mais recentes mostra que o debate supera essas questões e se encontra ampliado em dois conjuntos de argumentos que resumem bem a ideia. De um lado os que defendem a regulamentação e, de outro, os que rejeitam a ideia.

Segundo Chari, Hogan e Murphy (2010),⁷ o debate pode ser assim resumido. O primeiro conjunto de argumentos, favoráveis, encontra fundamento na necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais *transparência*, mais *deliberação* e mais *accountability*. Nesse sentido, regulamentar a atividade de *lobby* é visto

7. Não são muitos os estudos comparativos em larga escala sobre a regulamentação do *lobby* à disposição. O leitor observará que boa parte da análise aqui empreendida está fundamentada no trabalho realizado pelos autores Chari, Hogan e Murphy (2010), no recente livro intitulado *Regulating lobbying: a global comparison*. Para uma consulta sobre o amplo programa de pesquisa dos autores, ver: <<http://www.regulatelobbying.com/>>. Outra referência igualmente importante é o estudo *Lobbyists, government and public trust: building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying* (OECD, 2009). Em 2015, a Transparência Internacional publicou o estudo comparativo *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access* (OECD, 2015). Por fim, em 2014, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou ainda *Lobbyists, governments and public trust: implementing the OECD principles for transparency and integrity in Lobbying* (OECD, 2014).

como essencial para tornar o processo decisório, os interesses dos grupos privados e dos agentes públicos mais transparentes, permitindo assim maior participação e *accountability* por parte da sociedade. O segundo conjunto de argumentos, contrários, advoga que a regulamentação é prejudicial porque cria *barreiras à entrada* dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares. A ideia é que as relações políticas precisam de algum grau de *confidencialidade* e discricionariedade para que as negociações políticas sejam viabilizadas. Por fim, defendem os contrários à regulação que a relação *custo-benefício* da regulamentação não justifica o esforço por parte do Estado.

De forma bastante sucinta, pode-se resumir o debate elencando as consequências que tanto os defensores quanto os contrários à regulamentação esperam, caso ela aconteça. Entre as consequências esperadas pelos defensores da regulação, pelo menos três podem ser consideradas as mais relevantes. A primeira é que os defensores da ideia acreditam que com a regulamentação do *lobby* é possível permitir maior transparência do processo decisório e das relações políticas entre interesses organizados e tomadores de decisão. Transparência, claro, é um valor democrático que se justifica *per se*, mas no caso específico da regulamentação do *lobby*, seus defensores esperam que o incremento da transparência permita que o processo decisório seja aperfeiçoado em pelo menos duas dimensões importantes, mais *deliberação* e mais *accountability*. No que diz respeito à deliberação, seu incremento dotaria o sistema político de valores democráticos mais plurais e legítimos. Deliberação aqui é entendida como o processo de argumentação em torno de políticas e resultados, por meio do qual parlamentares, grupos de interesses e representantes do governo possam formar e transformar suas próprias preferências e a dos demais, em um processo de diálogo público e progressivo.

No que diz respeito à *accountability*, entendem os defensores que a regulamentação do *lobby* pode contribuir para que as decisões públicas sejam tomadas sob o escrutínio da sociedade, tanto no que diz respeito aos interesses atendidos pela decisão, quanto no que diz respeito à necessidade de que essas mesmas decisões sejam tomadas dentro do marco da legalidade e da constitucionalidade. Dessa forma, quando o *lobby* deixa de ficar confinado às antessalas, acreditam os defensores da regulamentação que o sistema político estaria mais capacitado a criar as condições objetivas para que um número maior de grupos de interesses, de eleitores e da sociedade em geral, agora mais bem informados, aumente suas chances participação política, minimizando a força dos grupos mais poderosos, em detrimento dos setores sociais com menos recursos de participação e evitando que segmentos sejam sistematicamente ignorados pelo processo político.

De outro lado, os argumentos contrários se baseiam na ideia de que a regulamentação do *lobby* pode gerar efeitos negativos sobre o sistema político. O primeiro argumento é que a regulamentação poderia gerar a percepção de que somente grupos institucionalizados ou formalmente constituídos estariam aptos a participar do processo decisório. Nesse sentido, a regulamentação da atividade teria o potencial efeito de gerar barreiras à entrada de alguns grupos, prejudicando principalmente aqueles menos organizados e institucionalizados. Nesse sentido, o efeito sobre o processo decisório seria negativo, transformando o Parlamento em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação política. O segundo argumento desfavorável está fundamentado na ideia de que a regulamentação extrema pode atrapalhar as relações entre os interesses organizados e os políticos, engessando, por assim dizer, as relações entre os grupos de interesses e os tomadores de decisão. Segundo esta perspectiva, “para a formulação de boas políticas, a confidencialidade é muitas vezes necessária” (Chari, Hogan e Murphy, 2010, p. 17). Assim, a eficiência na produção de acordos políticos seria comprometida caso não fosse dada aos tomadores de decisão a possibilidade de negociar de forma minimamente reservada e discricionária. Por fim, argumentam os contrários à ideia que a relação custo-benefício não compensa, pois a regulamentação do *lobby* geraria altos custos com fiscalização, ao mesmo tempo em que o controle geraria pouco resultado efetivo sobre a qualidade do processo decisório e sobre a transparência. Por seu turno, simplesmente regulamentar não geraria necessariamente mais poder aos grupos menos poderosos, visto que suas vantagens na disputa política estariam mais relacionadas aos recursos de que dispõem para a ação política que propriamente ao acesso à informação.

Os resultados encontrados por Chari, Hogan e Murphy (2010) em relação à percepção dos atores políticos envolvidos com a atividade de *lobby* e representação de interesses são, majoritariamente, favoráveis aos efeitos positivos gerados pela regulamentação. As percepções dos atores apontam sobretudo a respeito dos efeitos sobre o incremento da transparência e *accountability*. Ainda em favor de sua tese, os pesquisadores afirmam que os atores políticos submetidos a contextos com alta regulamentação percebem mais estes seus efeitos positivos que os atores em jurisdições nas quais a regulamentação é baixa ou média.⁸ Contudo, estes resultados dizem respeito a jurisdições nas quais o *lobby* já foi regulamentado. Ou seja, é preciso cautela ao avaliar a percepção dos atores de forma generalizada, sem considerar se existe ou não regulamentação efetiva nessas jurisdições. Poucos estudos a respeito das percepções sobre o efeito da regulamentação foram realizados em contextos em que não

8. Chari, Hogan e Murphy (2010) classificam as jurisdições por eles pesquisadas baseados em uma escala denominada *CPI Score*, que mede o grau de regulamentação das atividades de *lobby* em diferentes contextos. A escala foi desenvolvida pelo The Center for Public Integrity (USA). Para ter acesso à metodologia de cálculo do *CPI Score*, ver: <<http://goo.gl/XJq4x8>>.

existe tal regulação. Que é o caso do Brasil. Mas alguns resultados apresentados por Chari, Hogan e Murphy (2010) sugerem uma tendência semelhante. Segundo os autores: “a maioria dos entrevistados e respondentes afirma que transparência, *accountability* e efetividade de políticas públicas podem ser incrementados se uma legislação regulamentando o *lobby* for introduzida” (*op. cit.*, p. 21).⁹

No Brasil, como já afirmado, são poucos os estudos acadêmicos ancorados em abordagens quantitativas sobre as opiniões dos principais atores políticos envolvidos no processo e suas percepções sobre as consequências da regulamentação do *lobby*.¹⁰ A literatura nacional é bastante limitada nesse campo, e pode ser resumida a um pequeno conjunto de opiniões que, embora muito bem informadas, limitam-se a defender a regulamentação justificando seus efeitos positivos, mas sem ancorar seus argumentos em fundamentos empíricos mais sólidos. Farhat (2007, p. 61), por exemplo, afirma que “mais cedo ou mais tarde, o Congresso baixará leis com regras restritas para identificar e tornar públicos os interesses defendidos por lobistas em atuação na sua esfera”, mas a crença do autor está ancorada mais em sua experiência profissional e na análise de alguns discursos e propostas em tramitação no Legislativo que propriamente em pesquisas empíricas mais aprofundadas.

Luiz Alberto dos Santos (2007), outro especialista brasileiro, não menos importante, realizou pesquisa relevante sobre o tema e aponta para a parcial confirmação da hipótese de que:

A partir do exame da experiência dos Estados Unidos e do Brasil (...) constata-se que a existência de leis de *lobby* é condição necessária, mas não suficiente, para aumentar a transparência do acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas e dos meios e objetivos que buscam atingir por meio de sua influência no processo de políticas públicas (Santos, 2007).

O autor afirma, ainda, que “a existência dessa legislação não é condição necessária nem suficiente para assegurar a isonomia de acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões no âmbito das políticas públicas, sendo necessárias outras medidas de

9. Importante registrar que as jurisdições não regulamentadas que foram pesquisadas são poucas. Resumem-se a um Estado norte americano, cinco províncias canadenses e dois países-membro da União Europeia. Nesses casos, é preciso considerar que no nível nacional – ou no caso dos países europeus – e no supranacional existe sim regulamentação do *lobby*, o que, claro, matiza fortemente os resultados. Por sua vez, os próprios autores ressaltam que os resultados não podem ser generalizados, dada a baixa taxa de respondentes do *survey*.

10. Ver nota de rodapé 6.

caráter legal e institucional para tanto” (Santos, 2007). O autor realiza um trabalho comparativo de fôlego, mas sua abordagem sobre o Brasil não contém dados empíricos quantitativos que apontem se esta percepção é compartilhada pelos atores políticos diretamente envolvidos no processo.¹¹

Por sua vez, Mancuso (2005) sugere que a regulamentação seria importante tanto para a *accountability* quanto para o acesso a grupos menos poderosos. Segundo ele é necessário

O esforço de formular mecanismos que tornem a prática do *lobby* cada vez mais compatível com valores democráticos. Por exemplo, a transparência do *lobby* na produção legislativa seria muito favorecida se esta ação política fosse regida, no Brasil, por uma lei equivalente ao *Lobbying Disclosure Act*, aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 1946 e reformado em 1995 (Mancuso, 2005. p. 3).

Com relação ao acesso, Mancuso sugere que

Outro desafio é viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva – tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão socioeconômica. Quanto maior se tornar a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política, tanto menor será o desequilíbrio em favor dos interesses economicamente ou politicamente privilegiados (Mancuso, 2005, p. 3).

Embora essas afirmativas sejam compatíveis com os resultados encontrados em pesquisas comparativas, como já citado, da mesma forma que os demais analistas brasileiros, Mancuso (2005) também não faz maiores incursões empíricas sobre a opinião dos atores políticos em relação a estas proposições.

Gozetto (2004) afirma que “apesar de polêmica, a regulamentação do *lobbying* é defendida por lobistas e autoridades públicas, uma vez que, pautado por regras claras, o *lobbying* poderia contribuir para a transparência do processo de tomada de decisões

11. Como já citado na nota 6, Santos realizou pesquisa empírica em 2007 com agentes públicos e políticos. Contudo, os resultados não foram incluídos em sua tese de doutorado. Em comunicação prévia a esse manuscrito, o autor informa que “a partir dos dados então obtidos, foi possível confirmar as hipóteses sobre a validade de uma lei de *lobby* no Brasil a partir das perspectivas dos atores que são objeto do *lobby*”.

e a noção errônea de clandestinidade também chegaria ao fim” (*op. cit.*). A autora fundamenta empiricamente sua afirmação em entrevistas em profundidade realizadas com lobistas. Muito embora entrevistas em profundidade constituam uma base empírica legítima, e não menos relevante que as abordagens quantitativas, elas não permitem a generalização dos resultados para o grande número de atores políticos envolvidos direta e indiretamente no processo político no Brasil.

Em recente trabalho, Mancuso, Angélico e Gozetto (2014) refletem sobre o impacto que a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI), pode exercer no debate sobre regulamentação do *lobby*. A interdependência entre os dois tipos de legislação, segundo os autores, aponta para o seu caráter complementar. Muito embora as duas formas de promoção de transparência não se excluam mutuamente. De acordo com os autores,

As medidas têm sinergia, pois a regulamentação do *lobby* pode produzir informações relevantes, a serem divulgadas por meio da LAIP, e a LAIP pode favorecer o avanço da regulamentação do *lobby*. Mas a aprovação da LAIP não dispensa a discussão sobre regulamentação do *lobby*, pois esta envolve elementos que não são cobertos pela primeira e, embora importantes, a LAIP e a regulamentação do *lobby* possuem limites que devem ser compreendidos, enfrentados e superados (Mancuso, Angélico e Gozetto, 2014, p. 2).

A pesquisa aqui realizada visa exatamente superar esses limites apresentados pela maioria dos estudos sobre o *lobby* no Brasil, contribuindo com o debate, tentando verificar em que medida é possível generalizar as percepções dos atores políticos sobre a regulamentação da atividade. Fortemente baseada na pesquisa global empreendida por Chari, Hogan e Murphy (2010), este estudo procura respostas sobre estas percepções.

4 METODOLOGIA

A pesquisa empírica empreendida, que dá suporte às análises constantes nas seções posteriores, combina duas técnicas de investigação. Uma pesquisa de *survey*, com questionários aplicados para os representantes dos grupos de interesse e os assessores parlamentares dos órgãos públicos, e um conjunto de entrevistas qualitativas realizadas com deputados federais. Os aspectos mais relevantes da metodologia empregada são os a seguir.

4.1 Survey com os grupos de interesses e assessores parlamentares

4.1.1 Registros incompletos e fontes limitadas

A primeira dificuldade enfrentada por pesquisadores na área de estudos sobre a ação dos interesses organizados¹² e do *lobby* no Brasil é a inexistência de um levantamento seguro e completo sobre a grande quantidade de organizações e profissionais dedicados às atividades de influenciar os tomadores de decisão. Não existe nenhum trabalho acadêmico que ofereça sequer uma estimativa desta população no Brasil, e muito menos sobre suas características. Em suma, pouco se sabe sobre a comunidade de *lobby* que atua no sistema político brasileiro.

Dada essa limitação, optou-se pela única fonte disponível e sistemática, que é o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.¹³ Embora reconhecidamente incompleta, esta fonte, segundo o ponto de vista aqui adotado, oferece uma boa oportunidade de pesquisa. Note-se que essa não é uma iniciativa original, o primeiro a usar o cadastro dos grupos de interesse no Legislativo como fonte de pesquisa foi Aragão (1994). Mas é importante registrar que, em seu trabalho, o autor usou os dados da Primeira Secretaria da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (1987-1988), órgão próprio daquele poder constituinte. Este cadastro, claro, é diferente do cadastro na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, pois está circunscrito a um momento político específico.¹⁴

12. Neste trabalho utilizam-se os termos interesses organizados, grupos de pressão e grupos de interesse como sinônimos. Esta variação terminológica deve ser vista, portanto, apenas como recurso de estilo, com a função de evitar repetições sucessivas dos termos. Reconhece-se, contudo, que a literatura faz distinções sobre os termos, ver Thomas (2004).

13. O art. 259. do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que:

Além dos ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras *instituições de âmbito nacional* da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas comissões, às lideranças e aos deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. § 1º Cada ministério ou entidade poderá indicar *apenas um representante*, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por comissão ou deputado. § 2º Esses representantes fornecerão aos relatores, aos membros das comissões, às lideranças e aos demais deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. § 3º Caberá ao primeiro-secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos deputados (Brasil, 1989).

14. De fato, exatamente nos anos da Constituinte, o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados está bem abaixo dos anos anteriores e posteriores, apresentando apenas 22 registros. Por outro lado, os grupos registrados na Primeira Secretaria da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e capturados por outras fontes chegou, segundo Aragão (1994), a 383 registros. Entende-se, portanto, que o deslocamento dos grupos de interesse para o cadastro da ANC inibiu o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Para uma análise da série histórica do cadastramento, ver Santos (2014).

Posteriormente, Santos (2007) também recorre aos dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados e, da mesma forma que Aragão (1994), alerta para os limites do cadastro. Segundo o autor,

A exiguidade dos registros decorre de sua nula influência sobre as condições para o exercício da atividade, e o baixo número de entidades registradas, tanto na Câmara quanto no Senado, mascara a existência da comunidade de interesses, cuja dimensão não pode ser mensurada a partir desses dados (Santos, 2007, p. 418, grifos nossos).

Mas, embora seja razoável aceitar as limitações do cadastro como fonte, é difícil compartilhar, pelo menos por completo, do argumento de Santos (2007) que aponta a absoluta *nulidade da influência* do cadastramento sobre as condições para o exercício da atividade de *lobby* no Parlamento. Há motivos para discordar desta afirmação, aqui vista como excessivamente determinística. O motivo é que, ainda que o cadastramento não seja compulsório e não impeça o exercício da atividade, ele oferece alguns incentivos, sem maiores custos, aos representantes dos grupos de interesse. O primeiro, e talvez o mais relevante, é que, ao se cadastrar, esse representante recebe uma identificação (crachá) que o credencia a se apresentar como interlocutor legítimo dos interesses que representa. Portanto, há motivos para acreditar que esta identificação ajuda em sua interação com os parlamentares, dando credibilidade ao representante do grupo de interesse, de um lado, e uma segurança relativa ao parlamentar, de outro. Se se considera que a atividade de *lobby* é cercada de desconfiança e tem, em geral, uma percepção negativa tanto da sociedade quanto por parte dos agentes políticos, acredita-se que este não é um incentivo desprezível. Por outro lado, nem todos os grupos de interesse tem intenção de se manter no anonimato. Ou seja, pelo mesmo motivo do preconceito amplamente compartilhado sobre a atividade, aqueles que atuam de forma legal e legítima têm incentivos para se diferenciar de práticas menos aceitáveis. Por fim, o cadastramento permite ao representante acesso a espaços reservados no Parlamento (à exceção do Plenário), assim como permite acesso facilitado ao edifício da Câmara dos Deputados.

Estes argumentos relativos aos incentivos ao cadastro encontram alguma sustentação quando se verificam as opiniões dos respondentes e que o número de entidades cadastradas na Primeira Secretaria tem aumentado consideravelmente ao longo dos anos.¹⁵

15. O *survey* aqui realizado aponta que “embora o cadastro não seja obrigatório, assessores parlamentares e lobistas afirmam que há vantagens em se cadastrar. Os dados mostram que 89,7% dos respondentes afirmam haver vantagens significativas em se cadastrar” (Santos, 2014, p. 14). No mesmo trabalho, constam os dados sobre a evolução do cadastro da Primeira Secretaria, que é incremental desde 1983, até 2012.

Mas é importante registrar que os incentivos aqui considerados, embora atenuem, não são suficientes para mitigar a subestimação do cadastro com relação à magnitude da comunidade de *lobby* que atua no Parlamento. Contudo, em que pese esse limite, optou-se por recorrer ao cadastro no âmbito dessa pesquisa por se tratar da única fonte a que se tem acesso.

Por outro lado, o sub-registro não é uma característica apenas do caso brasileiro, este fenômeno se verifica em outros contextos, inclusive em alguns países que já regulamentaram a atividade e que preveem o cadastramento como condição para a atuação. Chari, Hogan e Murphy (2010) afirmam que, mesmo depois da regulamentação, falhas na legislação na Austrália e na Polônia, por exemplo, geraram sub-registro. No caso da Austrália, lei de 1983, o problema estava na definição de lobista, que deixava de fora grande parte da atividade daqueles que representavam grandes interesses se não fossem, pelo menos oficialmente, pagos para tal. O resultado foi o sub-registro da atividade e o descontentamento dos lobistas profissionais, que se viam obrigados a atuar declarando suas atividades, sem que os demais precisassem fazer o mesmo. O problema só foi minimizado posteriormente, quando em 2008 a legislação foi revista e, desta vez, tanto o registro dos lobistas quanto as exigências de prestação de informações foram alvo de regulação ampla. Mas, segundo os autores, “ainda assim os especialistas afirmam que muito da atividade de *lobby* e influência continua fora do radar da legislação e da agência de controle e fiscalização” (Chari, Hogan e Murphy, 2010, p. 94).

No caso da Polônia, a lei prevê que um resumo das proposições legislativas seja publicado pelo Conselho de Ministros em um boletim especialmente dedicado a isto, a cada seis meses. Assim, uma vez alertados sobre as matérias a serem apreciadas pelo Parlamento, lobistas, grupos interessados e cidadãos podem se registrar e se habilitar a participar. Contudo, segundo Chari, Hogan e Murphy (2010, p. 80), a lei é frequentemente ignorada, o que gera um baixo registro da participação dos interesses envolvidos no processo decisório daquele país.

O sub-registro, portanto, não é um problema exclusivo do caso brasileiro, nem muito menos do cadastro da Primeira Secretaria. Este parece ser um fenômeno intrínseco à atividade de *lobby*, que encerra muito do seu conteúdo às antessalas e ao anonimato, o que se converte em um obstáculo nada trivial para a realização de pesquisa no campo.

Entende-se, dessa forma, que embora não seja uma fonte realmente segura, os dados da Primeira Secretaria, gerados por provisão regimental, oferecem uma oportunidade de pesquisa não desprezível. E a opção metodológica aqui adotada se justifica porque, embora parcial e incompleto, além de única fonte, o cadastro oferece fácil acesso a uma lista dos interesses organizados que atuam no Parlamento, inclusive com os endereços e contatos dos cadastrados, criando assim as condições objetivas para a realização do *survey* de opinião desenvolvido no contexto deste estudo.

Em suma, por força das evidências, é importante registrar que a descrição e as inferências realizadas a partir desses dados certamente são limitadas e subestimam o tamanho da comunidade de *lobby* e representação de interesses que atua no Parlamento. Mas abrir mão desta fonte significa confinar o tema e submetê-lo ao esquecimento. Como, aliás, em regra tem acontecido no Brasil.

4.1.2 Comunidade de *lobby*, população e amostra

O número de cadastros da Primeira Secretaria no biênio 2011-2012 é de 179. A inspeção da tabela 1 mostra que estão cadastrados predominantemente os sindicatos, as associações de caráter nacional, os órgãos de representação profissional, as grandes corporações, entre outros. Além destes grupos, nota-se que boa parte do cadastramento diz respeito também à representação de órgãos de Estado, como os ministérios, as secretarias com *status* de ministério, os órgãos de controle, as agências reguladoras e os tribunais. Sabe-se, contudo, que a participação de grupos de interesse no Parlamento é muito mais ampla que esse pequeno universo. Qualquer observador mais atento poderá constatar que a participação no âmbito das comissões parlamentares, por exemplo (em especial nas audiências públicas), mostra um universo de *lobby* e influência bem mais amplo que o que aqui está retratado.¹⁶ Portanto, a população aqui considerada, deve ser vista como parte do universo de grupos de interesses que atuam no Parlamento, o que gera possibilidade de pelo menos três vieses em relação à ampla constelação de grupos de interesses que gravita em torno do Parlamento. Esses vieses são: *i*) o grau de institucionalização; *ii*) a natureza dos interesses representados; e *iii*) a profissionalização da atividade.

16. No âmbito desta mesma pesquisa estão sendo levantados os dados da participação dos grupos de interesse nas comissões parlamentares. Os resultados devem ser divulgados em breve.

TABELA 1
Características da população e da amostra do *survey*

| Órgãos e entidades | População | População (%) | Amostra | Amostra (%) | |
|-----------------------|----------------------------|---------------|-----------|-------------|------|
| Órgãos de Estado | Instituições financeiras | 1 | 0,6 | 1 | 1,5 |
| | Agências reguladoras | 7 | 3,9 | 5 | 7,7 |
| | Ministérios | 26 | 14,5 | 3 | 4,6 |
| | Tribunais | 5 | 2,8 | 2 | 3,1 |
| | Órgãos de controle | 5 | 2,8 | 4 | 6,2 |
| | Conselhos | 1 | 0,6 | 0 | 0,0 |
| | Secretarias ministeriais | 5 | 2,8 | 1 | 1,5 |
| | Fundações e institutos | 5 | 2,8 | 2 | 3,1 |
| | Departamentos | 2 | 1,1 | 0 | 0,0 |
| | Procuradorias | 1 | 0,6 | 1 | 1,5 |
| | Outros | 8 | 4,5 | 4 | 6,2 |
| Total Estado | 66 | 36,9 | 23 | 35,4 | |
| Sociedade civil | Representação sindical | 43 | 24,0 | 14 | 21,5 |
| | Associações livres | 43 | 24,0 | 18 | 27,7 |
| | Representação profissional | 5 | 2,8 | 3 | 4,6 |
| | ONGs | 1 | 0,6 | 0 | 0,0 |
| | Centrais sindicais | 2 | 1,1 | 0 | 0,0 |
| | Outros | 5 | 2,8 | 2 | 3,1 |
| Total sociedade civil | 99 | 55,3 | 37 | 56,9 | |
| Outros | Instituições financeiras | 3 | 1,7 | 0 | 0,0 |
| | Grandes corporações | 8 | 4,5 | 5 | 7,7 |
| | Fundações e institutos | 1 | 0,6 | 0 | 0,0 |
| | Outros | 2 | 1,1 | 0 | 0,0 |
| Total outros | 14 | 7,8 | 5 | 7,7 | |
| Total | 179 | 100 | 65 | 100 | |

Fonte: Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (2012).

Obs.: Os dados foram fornecidos pela Câmara dos Deputados, sob demanda dos autores via Lei de Acesso à Informação, e estão disponíveis sob consulta aos autores.

O primeiro viés diz respeito ao grau de institucionalização das entidades representadas. Note-se que, juntamente com a representação dos órgãos de Estado, as categorias predominantemente representadas são formadas por grupos formalmente constituídos e melhor caracterizados como grupos de pressão. Esses grupos, em geral, são identificados na maioria dos países como a parte mais institucionalizada e tradicionalmente representada do sistema político. Os dados do cadastro, portanto, não captam as formas menos institucionalizadas de representação de interesses.

O segundo viés diz respeito aos tipos de interesses representados, que são predominantemente interesses especiais, relacionados a segmentos específicos e/ou interesses particulares. Este viés mostra que as associações da sociedade civil, como as organizações não governamentais (ONGs) e outros movimentos representativos de segmentos sociais, estão subestimadas. Provavelmente, esta omissão do cadastro está relacionada ao fato de que os interesses defendidos por esses grupos são, predominantemente, interesses difusos, o que implica tanto em recursos escassos quanto em estratégias de atuação diferenciadas.

Parte-se da premissa de que, dada a natureza do interesse representado e a disponibilidade de recursos por parte desses grupos, suas estratégias de atuação e sua penetração no sistema político são afetadas. De fato, constam na literatura especializada diferenciações conceituais entre grupos de interesse e movimento sociais. Segundo Thomas (2004, p. 7), grupos de interesses “são grupos organizados em torno de uma *issue*, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental”. Já os movimentos sociais “tentam emplacar visões mais amplas e gerar mudanças sociais mais profundas (usualmente em favor de grandes segmentos desfavorecidos da população) e/ou, defendem questões específicas (como o movimento negro, os ambientalistas e as feministas)” (Thomas, 2004, p. 395). Outhwaite e Bottomore (1996) também apresentam distinção relevante, sugerindo diferenças significativas entre os termos *grupos de interesse econômico* – que teriam como característica representar os interesses econômicos de seus membros ou de causas particulares, por exemplo, sindicatos e organizações setoriais – e *grupos de interesses promocionais* – considerados como engajados na defesa desprendida de uma causa promovida no interesse de todos, por exemplo, grupos ambientais. O que se percebe com a análise do cadastro é que os *movimentos sociais*, ou se preferir, os *grupos de interesses promocionais*, pela sua natureza e pelos recursos que dispõem, provavelmente estão subestimados no cadastro. Acredita-se que isto ocorra porque sabe-se que os movimentos sociais, por serem menos institucionalizados e em geral por disporem de menos recursos, encontram muito mais dificuldade de atuar sistematicamente, pois a atividade sistemática de *lobby* envolve problemas de ação coletiva e requer empreendedores políticos capazes de arcar com os custos da participação. Este problema, claro, está diretamente ligado à quantidade de recursos disponíveis para esses grupos para fazer frente a esse desafio.

Por seu turno, o próprio repertório de ações desses grupos se diferencia dos demais. Regra geral, movimentos sociais são mais afetos a mobilizações, ações de protestos e posicionamento público sobre seus interesses políticos, que propriamente à atividade de *lobby*. Aquilo que a literatura denomina de *advocacy*, o *lobby* dos movimentos sociais em defesa de interesses difusos, portanto, encerra práticas diferenciadas. Nesse sentido, imagina-se que os incentivos ao cadastramento sejam diferenciados, o que certamente gera um viés que deve ser considerado na análise.

O terceiro viés do cadastro está relacionado à ausência – ou à presença obscurecida – de lobistas profissionais, prática que é reconhecida e amplamente desenvolvida no país, mas que por falta de regulamentação continua à margem dos registros. É possível que muitas das entidades e empresas cadastradas realizem suas atividades de *lobby* e

representação de interesses pela via da contratação de um profissional de *lobby*, de um escritório de relações governamentais, de relações públicas ou mesmo de escritórios de advocacia. Mas o cadastro da Primeira Secretaria, por falta de previsão legal, não permite esta diferenciação.

Como a pesquisa de *survey* foi realizada com base no cadastro da Primeira Secretaria, os dados aqui mobilizados devem ser analisados à luz dessas limitações.

4.1.3 Estratégias de coleta de dados

Foi realizado o levantamento de uma série histórica do cadastro da Primeira Secretaria, que abrange o período 1983-2012, sendo selecionados para o *survey* apenas os representantes dos grupos e assessores cadastrados no biênio 2011-2012. Esta escolha se justifica porque o objetivo aqui é oferecer a visão mais atualizada possível.

Entre julho de 2011 e dezembro de 2012 foi realizado o procedimento de coleta de dados. Várias foram as estratégias. Em primeiro lugar, foram enviadas cartas-convite pelo correio convencional, acompanhadas do questionário impresso e de um envelope de resposta previamente selado. Paralelamente, foram enviadas as mesmas cartas-convite via correio eletrônico, contendo um *login* e senha para o preenchimento do questionário que também foi disponibilizado de forma *on-line*. A dupla estratégia visava oferecer ao respondente a oportunidade de escolher qual das duas formas de resposta lhe parecia mais conveniente.

Posteriormente, foram enviados mais três *e-mails*, visando lembrar aos que ainda não haviam respondido, e estes *e-mails* foram enviados com intervalos de dois meses entre cada retomada de contato. Por fim, entre outubro e novembro de 2012, foram feitos contatos telefônicos visando estimular a resposta.

Como forma de garantir o anonimato, a segurança e a livre participação dos respondentes, foram tomadas três providências. A primeira foi abrigar o questionário *on-line* no domínio do servidor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O *software* utilizado foi o *Lime survey*, um *software* aberto que permite incluir rotinas de proteção dos dados, evitando portanto as ferramentas mais comuns oferecidas por provedores e empresas que atuam na *web*. Além disto, a pesquisa foi registrada no Conselho de Ética e Pesquisa (COEP) da UFMG que, ao aprovar a metodologia, emitiu parecer atestando que a pesquisa estava dentro das diretrizes éticas daquele conselho. Cópias do parecer foram enviadas a todos os respondentes, tanto impressas como de forma eletrônica. Por fim, todos os respondentes também receberam um termo de consentimento livre e informado, que garantia ao respondente tanto o sigilo dos dados como sua inteira liberdade de participar

ou não da pesquisa. O termo de consentimento livre e informado foi elaborado segundo normas do COEP, e foi previamente aprovado pelo mesmo conselho.

Do total de 179 representantes cadastrados no biênio 2011-2012, 65 responderam ao questionário.¹⁷ O que significa que 36,3% da população, que como já afirmado, é aqui entendida apenas como os grupos de interesse cadastrados na Primeira Secretaria.

Foram enviados convites para todos os 179 grupos cadastrados, portanto, a pesquisa não selecionou previamente uma amostra aleatória de respondentes. A opção por não selecionar uma amostra está relacionada à baixa taxa de resposta em pesquisas dessa natureza. Este problema atinge mesmo os estudos mais relevantes sobre o tema. Chari, Hogan e Murphy (2010), responsáveis pela pesquisa mais relevante da atualidade sobre regulamentação do *lobby* em perspectiva comparada, reportam que a taxa de resposta dos seus questionários é de cerca de 10%. Nas palavras dos próprios autores, “nós estamos francamente decepcionados com a baixa taxa de resposta, mas, se pensarmos detidamente, isso talvez reflita o quão sensível esta questão pode ser”.¹⁸ A taxa de resposta da pesquisa dos autores varia de acordo com o tipo de respondente. Políticos respondem 8,3%, administradores e burocratas 18,3% e lobistas e grupos de interesses apenas 5,3%. Esta é, portanto, a razão que justifica não realizar *surveys* com amostras probabilísticas. Optou-se por seguir este rumo e, considerando que o estudo aqui empreendido conseguiu 36,3% de respondentes entre os grupos de interesses e assessores parlamentares, o resultado da coleta parece, dentro do possível, satisfatório.

Ainda em defesa da amostra aqui considerada, veja-se a tabela 1. Esta tabela mostra que existe uma correspondência muito significativa entre a distribuição da população e a distribuição da amostra. Note-se que nos percentuais das organizações da sociedade civil¹⁹ a correspondência entre população e amostra é bastante satisfatória, 55,3% para a população e 56,3% da amostra. O mesmo acontece com a categoria residual denominada outros.²⁰ Nesse caso, tem-se 7,8% e 7,7%, respectivamente. Por fim, para a representação

17. A maioria dos respondentes, 61 deles, optou pelo questionário *on-line*.

18. “We were quite frankly disappointed with the overall (low) response rate, but, in hindsight, it may reflect how sensitive this issue can be” (Chari, Hogan e Murphy, 2010, p. 117).

19. Esta categoria denominada *sociedade civil* inclui grupos de interesses e entidades de representação sindical (patronal e trabalhista), associações livres (extra corporativas), órgãos de representação profissional, ONGs e centrais sindicais. Os 37 respondentes desta categoria são os representantes das entidades cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.

20. A categoria residual denominada outros engloba cinco grandes corporações.

dos órgãos de Estado,²¹ a categoria representa 36,9% do total de cadastros, e na amostra o percentual de respondentes é de 35,4%. Neste último caso, embora os percentuais gerais sejam compatíveis, é importante registrar que há um número significativamente menor entre os ministérios cadastrados e os respondentes. O que sugere cautela nas respostas relativas a esta categoria. Mas, no geral, se controlada pelas categorias aqui consideradas, a amostra guarda forte semelhança com a distribuição da população, o que inspira relativa confiança. Assim, muito embora a aleatoriedade não esteja garantida, o risco de viés entre a amostra e a população está significativamente atenuado, pois nas três categorias não há muitas discrepâncias entre população e amostra. Mas nunca é demais lembrar que se está tomando como população apenas os grupos cadastrados, o que impede pensar nesta amostra como uma amostra representativa de toda comunidade de *lobby* que atua no Parlamento. Como, aliás, já foi discutido na seção anterior.

Quanto ao erro aleatório, amostra de tamanho 65 para uma população finita de 179 corresponde a uma margem de erro de 0,08, para mais ou para menos, com intervalo de confiança de 90%.²² Ou seja, tem-se 90% de confiança que a proporção verdadeira de uma característica na população está contida no intervalo definido pela proporção estimada acrescida da margem de erro de 0,08 (para mais e para menos). Acredita-se que este é um resultado bastante satisfatório, pois o campo de investigação envolve problemas sérios com a aquisição de respostas pelos entrevistados, como já visto. Ademais, por se tratar de um estudo pioneiro, é natural que se tenha limitações um pouco maiores do que em geral os campos de investigação mais amadurecidos apresentam.

4.2 Entrevistas em profundidade

Em caráter complementar, foram realizadas também onze entrevistas em profundidade com deputados federais, sendo sete deles presidentes de comissões permanentes e quatro relatores assíduos de comissões parlamentares. A coleta de dados foi realizada entre 2012 e 2013. Os dados destas entrevistas foram muito importantes para contextualizar e lançar luz sobre a prática do *lobby* e a natureza da atuação desses grupos no Parlamento. Ademais, esses dados serviram como forma de complementar as interpretações dos dados

21. Na categoria *órgãos de Estado* estão incluídas instituições financeiras públicas, agências reguladoras, ministérios, tribunais e outros órgãos da justiça, órgãos de controle, conselhos de políticas secretarias ministeriais, fundações e institutos públicos, departamentos de governo e procuradorias. Os 23 respondentes destas categorias são os assessores parlamentares cadastrados na primeira secretaria da Câmara dos Deputados.

22. O erro foi calculado de acordo com a seguinte fórmula do tamanho de amostra (n) necessário para se estimar a proporção de uma pequena população de tamanho N , com 90% de confiança ($z = 1,65$): $n = m / (1 + (m - 1) / N)$, onde $m = z^2 p (1 - p) / e^2$ e $p = 0,5$.

quantitativos. Boa parte desse conteúdo empírico, portanto, está consubstanciado na interpretação dos resultados e refletido nas conclusões substantivas deste estudo.

Em suma, as generalizações dos resultados a seguir devem levar em conta as limitações anteriormente relacionadas. Sabe-se que as dificuldades de obtenção de dados nesse campo são sintomáticas. Infelizmente, as atividades de *lobby* sempre estão fortemente associadas a práticas indesejadas e obscuras e que o termo recebe em geral uma carga pejorativa que induz resistência dos atores políticos envolvidos na atividade em revelar informação. Espera-se que futuros estudos superem esses limites. Mas dados os problemas inerentes a este campo, é razoável depositar confiança na relevância do esforço aqui realizado.

Feitas as ressalvas metodológicas necessárias, passa-se, na seção 5, à análise dos resultados.

5 SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY: CONTROVÉRSIAS E CONVERGÊNCIAS

Os resultados da pesquisa apontam para uma posição majoritariamente a favor da regulamentação. Quando perguntados sobre o quanto o(a) Sr.(a) concorda ou discorda com a afirmação de que a atividade de *lobby* precisa ser regulamentada no Brasil?, 58,5% dos respondentes afirmam que concordam plenamente e 21,5% concordam mais que discordam. Assim, mesmo considerada a margem de erro de 8%, nota-se claramente o apoio generalizado à regulamentação, pois as duas categorias juntas representam 80% dos respondentes, ficando 7,7% dos respondentes indiferentes e apenas 6,2% contrários, afirmando que discordam ou discordam totalmente; 6,1% dos respondentes preferiram não responder à questão.

Como a amostra inclui diferentes atores envolvidos no processo decisório, atuando em defesa de interesses e com estratégias distintas, faz-se necessária uma comparação entre as opiniões dos respondentes por grupo. Para tanto, a amostra foi dividida basicamente entre três grupos: os representantes dos grupos de interesses da sociedade civil, os assessores parlamentares dos órgãos de Estado que atuam no Parlamento e uma categoria residual denominada outros.²³ A comparação desagregada do apoio à regulamentação do *lobby* entre os grupos, contudo, não revela diferenças relevantes. Enquanto 78,3% dos

23. Para conhecimento dos grupos que compõem as três categorias, ver notas 19, 20 e 21.

assessores parlamentares apoiam a regulamentação (concordam parcial ou plenamente), 81,1% dos representantes dos grupos de interesses da sociedade civil também apoiam. Na categoria outros, 80% se alinham aos demais.

Mas, concordar com a necessidade de regular não significa necessariamente concordar sobre as consequências esperadas com a regulamentação. Sobre esse aspecto, as próximas seções discutem a visão dos entrevistados sobre os aspectos positivos e negativos esperados com a regulamentação do *lobby*. A estratégia analítica empregada doravante é a mesma. Primeiro são analisados os resultados agregados, depois comparam-se as respostas entre diferentes grupos.

5.1 Sobre as consequências da regulamentação

Com relação às percepções sobre as consequências que as regulamentações do *lobby* acarretariam, as opiniões também são convergentes, embora variem em intensidade. A tabela 2 descreve os pontos de consenso sobre as consequências (positivas e negativas), capturadas pelo *survey* realizado com os representantes das entidades e os assessores parlamentares. Para tanto, foram formuladas oito questões, baseadas nos argumentos contrários e favoráveis constantes na literatura supracitada.

TABELA 2
Opiniões sobre as consequências esperadas com a regulamentação do *lobby*

| Efeitos esperados | Discordam | Indiferente | Concordam | Não sabe/ Não respondeu | Total | Polarização |
|--|-----------|-------------|-----------|----------------------------|-------|-------------|
| Efeitos positivos da regulamentação do <i>lobby</i> | | | | | | |
| 1. Ao tornar as ações dos grupos de interesses e dos políticos mais claras, permitirá maior transparência do processo decisório. | 7,7 | 6,2 | 75,4 | 10,7 | 100 | 0,17 |
| 2. Pode deixar o eleitor e a sociedade mais bem informados sobre os interesses envolvidos nas decisões políticas permitindo maior <i>accountability</i> . | 9,2 | 9,2 | 72,3 | 9,3 | 100 | 0,20 |
| 3. Vai diminuir o risco das ações de <i>lobby</i> assumirem a forma degenerada de corrupção e tráfico de influência. | 15,4 | 9,2 | 64,6 | 10,8 | 100 | 0,35 |
| 4. Aumenta a informação para todos os grupos, evitando o domínio de interesses específicos e setores mais poderosos. | 16,9 | 9,2 | 63,1 | 10,8 | 100 | 0,38 |
| Efeitos negativos da regulamentação do <i>lobby</i> | | | | | | |
| 5. Gera a percepção de que só é possível participar por meio de grupos formalmente constituídos, criando barreiras à entrada para os grupos menos organizados. | 56,9 | 10,8 | 23,1 | 9,2 | 100 | 0,51 |
| 6. A regulamentação fortalece os grupos mais poderosos, transformando o Parlamento em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação | 55,4 | 20 | 15,4 | 9,2 | 100 | 0,34 |
| 7. A atividade deve ser autorregulamentada, pois a regulação por lei fere a liberdade de expressão e de associação. | 58,4 | 13,8 | 15,4 | 12,4 | 100 | 0,35 |
| 8. O custo-benefício para o Estado não compensa: altos custos com fiscalização e pouco resultado em termos políticos. | 67,7 | 9,2 | 12,4 | 10,7 | 100 | 0,28 |

Fonte: UFMG/Ipea

Obs.: Dados primários coletados em pesquisa de *survey*. Disponíveis sob consulta aos autores.

5.2 Sobre as consequências positivas

A maioria dos respondentes revelou uma ampla aceitação sobre as consequências positivas relacionadas à regulamentação do *lobby*. Com relação ao aumento da transparência, 75,4% dos entrevistados afirmaram que concordam, parcial ou plenamente, com a afirmação. Com relação à possibilidade de diminuir o risco de corrupção e o tráfico de influência, o apoio é de 64,6%. Com relação ao aumento da *accountability* eleitoral, 72,3% acreditam neste resultado. Por fim, no que diz respeito à diminuição da assimetria informacional entre os grupos e suas consequências positivas para os setores menos poderosos, 63,1% dos entrevistados afirmou que este deve ser um efeito esperado.

Como se vê claramente, as percepções dos envolvidos na atividade são bastante otimistas. Regra geral, o apoio à regulamentação, que como já dito é de 80,0%, se confirma quando são explorados seus potenciais efeitos positivos. Os grupos de interesse acreditam fortemente nos efeitos positivos da regulamentação, inclusive sobre o controle da corrupção, embora esta afirmação não encontre apoio na literatura especializada. O que se vê na literatura é que grande parte dos autores sustenta que o papel da regulamentação é garantir *accountability* (Thomas, 2004; Graziano 1994; 1997; Gray e Lowery, 1998), mas não se encontram argumentos fortes que sustentem que a regulamentação diminui a corrupção. Como sugerem Chari, Hogan e Murphy (2010, p. 6), regulamentar a atividade “não significa dizer que a regulamentação do *lobby* visa proibir o suborno – muitas democracias liberais já desenvolveram legislação específica que lidam com a corrupção.”²⁴ Ou seja, em vez de visar o combate à corrupção, boa parte dos autores defendem que o papel da regulação do *lobby* é sensibilizar a sociedade para os interesses por trás das decisões, trazendo a política para o escrutínio público (Gray e Lowery, 1998) e aumentando o conhecimento de como funcionam os sistemas políticos e de quais são os atores e interesses que nele atuam.

24. Dada a associação, ao nosso ver incorreta, entre *lobby* e corrupção, alguns diplomas legais são geralmente apontados como normas que também regulam a atividade de *lobby*. Assim, dispositivos como a Lei de Colarinho Branco (nº 7.492/1986), a recentemente aprovada Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013), ou mesmo os artigos do Código Penal que tipificam tráfico de influência e suborno como crime, em geral são citadas. É importante deixar claro que essas normas *não* devem ser vistas como *regulamentação do lobby*. Exemplos mais apropriados seriam os atos normativos que visam regulamentar a atividade, pelo menos indiretamente, são eles: a Resolução nº 47/2013 (Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados); a Resolução nº 20/1993 (que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado); o Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal); o Decreto nº 4.334/2002 (Regulamentação de audiências concedidas a particulares por agentes públicos), entre outros.

Poder-se-ia, pelo menos teoricamente, defender que quanto mais *accountability*, menos corrupção. Mas o debate sobre a “esperada” relação inversa entre *accountability* e corrupção é dúbio. Com relação ao que fazer para o exercício efetivo do controle dos eleitos e da burocracia na prestação de serviços ao cidadão, Przeworski (2002), por exemplo, é bastante cético. Como o principal problema de *accountability*, o autor aponta a debilidade dos mecanismos eleitorais de controle popular – tanto os retrospectivos quanto os prospectivos. Por outro lado, o autor constata que mecanismos de controle direto por parte de cidadãos sobre as burocracias públicas têm existido apenas em poucas democracias, além de não funcionarem assim tão bem. Sobre o que fazer, responde: “só resta a alternativa de protestar publicamente, que funciona de vez em quando, ou esperar que os mecanismos de *accountability* horizontal comecem a funcionar” (Przeworski, 2002, p. 74).

5.3 Sobre as consequências negativas

De forma bastante coerente com o apoio dado à regulamentação do *lobby* e com a visão generalizada dos seus efeitos positivos, os respondentes mostraram discordância forte sobre os efeitos negativos associados à regulação. Voltando à tabela 2, nota-se que 56,9% dos respondentes discordam, parcial ou plenamente, com as possíveis restrições à participação dos grupos menos poderosos que poderiam ser geradas pela regulamentação. No mesmo sentido, quando questionados sobre se a regulamentação do *lobby* aumentará o poder dos interesses mais organizados e poderosos em detrimento dos interesses coletivos da sociedade, transformando o Parlamento em um balcão de negócios e distorcendo ainda mais a representação política, 55,4% dos respondentes rejeitam este efeito negativo apontado por parte da literatura.

Quando inquiridos sobre se o *lobby* deve ser uma atividade autorregulamentada, 58,4% respondem negativamente. Por fim, com relação ao custo-benefício da regulamentação, a tendência se confirma, 67,7% dos entrevistados contestam a ideia de que não vale a pena regulamentar a atividade porque a relação custo-benefício não justifica a iniciativa.

Resumidamente, pode-se afirmar que os respondentes concordam com os efeitos positivos e refutam os efeitos negativos que a literatura sugere que podem ser gerados com a regulamentação do *lobby*. Mas é preciso considerar que há diferenças em termo do grau de consenso das questões aqui mobilizadas. Ainda na tabela 2, é possível aferir

que o grau de polarização²⁵ das repostas varia (última coluna). Note-se que a polarização varia entre 0,17 e 0,51, sendo os valores menores atribuídos à menor polarização e vice-versa. Com base nesse indicador, a questão com opiniões menos polarizadas é a primeira, e a mais polarizada é a quinta questão. Esta variação, contudo, não chega a refutar o consenso, apenas a matiza-lo. Contudo, a comparação entre os grupos sugere que existem algumas diferenças importantes entre as respostas das diferentes categorias de entrevistados.

5.4 Diferenças entre as opiniões dos agentes do Estado e da sociedade civil

A tabela 3 traz os resultados das repostas considerando os diferentes tipos de respondentes.²⁶ No que diz respeito às consequências positivas esperadas com a regulamentação, em pelo menos três delas os padrões de resposta são bastantes consistentes. A saber: mais transparência, *accountability* e diminuição dos riscos de corrupção. A nota principal a ser observada aqui é que a crença dos agentes do Estado a estas consequências positivas é ligeiramente superior.

Porém, uma diferença que parece merecer reflexão diz respeito à percepção sobre as consequências que a regulação do *lobby* exerceria sobre a diminuição da assimetria de informações entre os grupos, gerando efeitos positivos sobre o incremento do poder de influência dos menos poderosos. Note-se que a diferença entre respondentes dos representantes dos órgãos de Estado e da sociedade civil é bastante acentuada. Enquanto no primeiro grupo apenas 52,2% concordam parcial ou plenamente, no segundo, 67,6% assume esta posição. Uma interpretação possível para esta diferença encontra fundamento no fato de que são os grupos de interesse da sociedade civil os mais afetados por estas assimetrias. Por força de sua atividade, os representantes dos ministérios e dos órgãos de Estado têm, em geral, mais informação que a maioria dos grupos de interesses, dado que o Executivo é o principal proponente de proposições legislativas e que o governo é, em geral, o principal formulador de políticas. Esta diferença, portanto, é aqui interpretada pelos diferentes papéis desempenhados por sociedade civil e governo quando envolvidos na atividade de representação de interesses e de *lobby*.

25. A polarização é calculada da seguinte forma: $P = 1 - \left(\frac{I - (C - D)}{C + I + D} \right)$, onde: *I* = indiferentes; *C* = Concordam; *D* = Discordam; e *N* = Não sabe e Não respondeu. Agradecemos a Acir Almeida (Ipea) pela sugestão de considerar a polarização das opiniões, sugerindo inclusive a forma de cálculo.

26. Com relação às respostas da categoria outros, considera-se que o *N* baixo (apenas cinco respondentes) distorce sobremaneira a análise comparativa em termos percentuais. Portanto, este grupo não será analisado. Advoga-se que, por se tratar de uma categoria residual, o prejuízo à análise está minimizado e não gera consequências sobre a validade dos resultados.

TABELA 3
Opiniões sobre as consequências positivas sobre a regulamentação de lobby, agentes do Estado e sociedade civil
 (Em %)

| Questão | Agentes do Estado | | | | Sociedade civil | | | | Goodman-Kruskal |
|---|-------------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|
| | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | |
| 1. Ao tornar as ações dos grupos de interesses e dos políticos mais claras, permitirá maior transparência do processo decisório. | 4,3 | 0,0 | 73,9 | 21,7 | 10,8 | 10,8 | 73,1 | 5,4 | 0,035 |
| 2. Pode deixar o eleitor e a sociedade mais bem informados sobre os interesses envolvidos nas decisões políticas permitindo maior <i>accountability</i> . | 4,3 | 8,7 | 69,6 | 17,4 | 13,5 | 8,1 | 73,0 | 5,4 | 0,009 |
| 3. Vai diminuir o risco das ações de lobby assumirem a forma degenerada de corrupção e tráfico de influência. | 13,0 | 4,3 | 60,9 | 21,7 | 18,9 | 13,5 | 62,3 | 5,4 | 0,011 |
| 4. Aumenta a informação para todos os grupos, evitando o domínio de interesses específicos e setores mais poderosos. | 21,7 | 8,7 | 52,2 | 17,4 | 13,5 | 10,8 | 67,6 | 8,1 | 0,012 |

Fonte: UFMG/Ipea (2013).

Obs.: Dados primários coletados em pesquisa de survey. Disponíveis sob consulta aos autores.

Mas para saber em que medida essas diferenças encontradas na amostra podem ser consideradas significativas para a população, foram realizados testes de associação entre os diferentes grupos de respondentes. O teste de associação aqui utilizado foi o Goodman e Kruskal. A estatística reportada é o Tau de Goodman e Kruskal²⁷ e os valores estão dispostos na última coluna da tabela. Os resultados mostram associações muito fracas e, ainda, que nenhuma delas apresentou significância estatística que permitisse rejeitar a hipótese nula. Substantivamente, isto significa que não é possível afirmar, com certa confiança, que estas diferenças de fato existem na população.

Assim, em que pese esse resultado, a análise comparativa entre os grupos sobre as consequências esperadas pela regulação não altera as conclusões gerais até agora sugeridas. Note-se que, em todas as questões avaliadas, o padrão é o mesmo, o que caracteriza uma percepção altamente favorável às consequências positivas da regulamentação da atividade.

Já no que diz respeito às questões relacionadas aos efeitos negativos da regulamentação

27. As estatísticas de Goodman-Kruskal são medidas de associação entre variáveis categóricas. O Tau de Goodman-Kruskal é uma medida de associação por tabulação cruzada de variáveis nominais. A estatística baseia-se na atribuição aleatória da categoria e mede a porcentagem com a melhor previsibilidade da variável dependente (variável de coluna ou linha) dado o valor de outras variáveis (variáveis de linha ou coluna). O Tau de Goodman-Kruskal é o mesmo que o Lambda de Goodman-Kruskal, exceto pelo fato de que os cálculos da estatística são baseados em probabilidades de atribuição especificadas por proporções marginais ou condicionais. Fonte: Minitab Support (tradução nossa). Disponível em: <<http://goo.gl/WyqeUg>>.

do *lobby*, sumarizadas na tabela 4, a comparação mostra pelo menos três diferenças relevantes. A primeira é com relação às barreiras à entrada que a regulamentação pode gerar. Enquanto a maioria dos representantes dos grupos de interesse da sociedade civil não dá suporte a esta ideia (62,2% discordam parcial ou plenamente), o mesmo não acontece com os assessores parlamentares. Para este grupo, a discordância é de 43,5%. O que se vê neste caso é que essa última categoria discorda com muita intensidade da ideia de que a regulamentação do *lobby* pode gerar a percepção de que só é possível participar por meio de grupos formalmente constituídos, inibindo assim a ação de novos interesses.

TABELA 4
Opiniões a respeito das consequências negativas sobre a regulamentação do *lobby*, agentes do Estado e sociedade civil
(Em %)

| Questão | Agentes do Estado | | | | Sociedade civil | | | | Goodman-Kruskal |
|---|-------------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|
| | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | |
| 4. Gera a percepção de que só é possível participar através de grupos formalmente constituídos, criando barreiras à entrada para os grupos menos organizados. | 43,5 | 8,7 | 30,4 | 17,4 | 62,2 | 13,5 | 18,9 | 5,4 | 0,020 |
| 5. A regulamentação fortalece os grupos mais poderosos, transformando o Parlamento em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação. | 43,5 | 26,1 | 13,0 | 17,4 | 64,9 | 18,9 | 10,8 | 5,4 | 0,018 |
| 6. A atividade deve ser autorregulamentada, pois a regulação por lei fere a liberdade de expressão e de associação. | 65,3 | 8,7 | 4,3 | 21,7 | 48,7 | 18,9 | 24,3 | 8,1 | 0,062* |
| 7. O custo-benefício para o Estado não compensa: altos custos com fiscalização e pouco resultado em termos políticos. | 65,3 | 8,7 | 4,3 | 21,7 | 64,9 | 10,8 | 18,9 | 5,4 | 0,023 |

Fonte: UFMG/Ipea (2013).

Nota: * Pvalor $\leq 0,05$.

Obs.: Dados primários coletados em pesquisa de *survey*. Disponíveis sob consulta aos autores

A segunda diferença diz respeito à negativa dos respondentes acerca da pergunta que sugere que a regulamentação do *lobby* pode transformar o Legislativo em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação política no Parlamento. Nesse caso, os grupos de entrevistados apresentam diferenças relevantes, sendo os representantes da sociedade civil bem mais refratários à proposição (64,9%) do que os agentes do Estado (43,5%). O resultado parece relativamente fácil de explicar, já que os grupos de interesse advogam para si o papel de representação política dos interesses de seus membros e que, por outro lado, não veem o *lobby* como um balcão de negócios. Aliás, são eles os mais interessados em separar a ideia de *lobby* como atividade legítima da percepção equivocada que associa atividade a negociata ou troca de favores e favorecimento mútuo, percepções bastante compartilhadas em função da carga pejorativa que o termo carrega.

Mas é a terceira diferença (a de número 6 na tabela) que merece mais atenção. Trata-se da forte divergência sobre a autorregulamentação. Nota-se na diferença entre os dois tipos de respondentes que os agentes do Estado discordam fortemente que se a atividade não for autorregulamentada ela fere a liberdade de expressão e associação (65,3%). Do outro lado, os representantes da sociedade civil, embora estejam muito próximos de formar uma maioria contrária ao efeito negativo da regulação, divergem de maneira muito mais amena (48,7%). Note-se que esta diferença apresenta resultado de associação bem mais forte que as demais e que o resultado é estatisticamente significativo para o teste de Goodman e Kruskal. O que permite afirmar que a diferença encontrada na amostra pode ser generalizada para a população, com grau de confiança de 95%.

Por fim, a última questão é a que menos apresenta divergências entre grupos. Note-se que os percentuais em torno de 65% são praticamente compatíveis, o que mostra a discordância na mesma intensidade entre os dois grupos no que diz respeito ao baixo custo-benefício por parte do Estado com a regulação da atividade.

Em suma, em que pesem as pequenas diferenças, existe uma convergência entre os operadores do *lobby* quanto à necessidade e aos efeitos positivos que se deve esperar com a regulamentação da atividade. Da mesma forma, regra geral os respondentes refutam seus efeitos negativos. Pode-se afirmar, portanto, que as diferenças são muito mais de grau que propriamente divergências severas e polêmicas.

Mas essa convergência não significa, claro, que todos concordem em *como* regulamentar. Sobre este aspecto, a análise dos resultados de outra bateria de questões a seguir mostra que o consenso não é assim tão evidente.

6 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Nas iniciativas legislativas apresentadas no Congresso Nacional para a regulamentação do *lobby*²⁸ constam, claro, diferentes propostas. Como dito anteriormente, são nada menos que dezessete proposições que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional desde 1984. Dada esta significativa atividade parlamentar sobre o tema, outro aspecto importante que a pesquisa procurou investigar foram as opiniões dos representantes dos

28. Existem discussões sobre as previsões constitucionais que podem ser vistas como fundamentos para a atividade de *lobby* e representação de interesses. Mas essa discussão não será aqui mobilizada. Para uma excelente contribuição, ver Santos (2007).

grupos de interesses e dos assessores parlamentares sobre os aspectos mais relevantes e polêmicos dessas propostas. Para tanto, foram selecionadas e submetidas aos entrevistados treze propostas contidas nos dezessete projetos analisados.

A tabela 5 sumariza as opiniões sobre as propostas de regulamentação elencadas. Nesta se pode ver, já de saída, que a convergência não impera. Na tabela 5, um bloco de apenas seis das treze propostas selecionadas pode ser, segundo os critérios aqui definidos, considerada como de ampla concordância entre os respondentes. Cumpre informar que, para efeito da análise aqui empreendida, entende-se como uma proposta com ampla concordância a que tenha recebido mais de 50% das opiniões favoráveis e, ao mesmo tempo, que tenha um grau de polarização menor que 0,5. As proposições que não cumpriram estes dois requisitos foram consideradas como proposições que dividem as opiniões dos respondentes.

TABELA 5
Opiniões sobre as propostas da regulamentação do *lobby* em tramitação

| Proposta | Discordam | Indiferentes | Concordam | Não sabem/não responderam | Total | Polarização |
|---|-----------|--------------|-----------|---------------------------|-------|-------------|
| Propostas com ampla concordância | | | | | | |
| 1. As doações de campanha realizadas pelos grupos de pressão devem ser declaradas e tornadas públicas. | 6,1 | 1,5 | 78,5 | 13,9 | 100 | 0,14 |
| 2. Exige procuração da entidade/órgão para que seus representantes possam exercer suas atividades a fim de que possam atuar regularmente em seu nome. | 10,8 | 4,6 | 73,9 | 10,7 | 100 | 0,24 |
| 3. Obriga o registro dos representantes de grupos de interesses para o acesso ao Congresso Nacional e o exercício de suas atividades. | 15,4 | 1,5 | 73,8 | 9,3 | 100 | 0,34 |
| 4. Os parlamentares e ministros devem disponibilizar suas agendas de compromissos oficiais, contendo eventos, interlocutores e temas. | 15,4 | 6,2 | 67,6 | 10,8 | 100 | 0,35 |
| 5. Veda a concessão de qualquer tipo de remuneração ou vantagem a parlamentares e servidores, incluindo presentes, viagens, refeições etc. | 16,9 | 9,2 | 61,5 | 12,4 | 100 | 0,39 |
| 6. Permite a entidades credenciadas protocolar pareceres, estudos, pesquisas e inclusive sugestões legislativas, com encaminhamento obrigatório pela Mesa. | 20 | 10,8 | 58,5 | 10,7 | 100 | 0,45 |
| Propostas que dividem opiniões | | | | | | |
| 7. Oferece aos grupos a possibilidade de apresentar formalmente e em seu nome emendas legislativas no âmbito das comissões parlamentares. | 24,6 | 12,3 | 52,3 | 10,8 | 100 | 0,55 |
| 8. Limita o credenciamento apenas para as entidades que cumpram regras democráticas de gestão e mantenham atividades de <i>lobby</i> regular e comprovadamente | 29,2 | 4,6 | 50,8 | 15,4 | 100 | 0,69 |
| 9. Estabelece instrumentos de amplo acompanhamento da vida financeira das entidades e pessoas envolvidas com a atividade de <i>lobby</i> . | 32,3 | 6,2 | 49,3 | 12,2 | 100 | 0,74 |
| 10. Permite que se firmem convênios e acordos de cooperação com as entidades credenciadas, inclusive financeiros. | 24,6 | 15,5 | 47,7 | 12,2 | 100 | 0,56 |
| 11. Exige relatórios periódicos de atividades e prestação de contas dos gastos das entidades com ações de <i>lobby</i> no Congresso Nacional. | 35,4 | 4,6 | 46,2 | 13,8 | 100 | 0,82 |
| 12. Obriga o agente de <i>lobby</i> a apresentar declarações com informações contendo seus interesses, as proposições e os servidores e autoridades públicas com quais deseja tratar. | 38,5 | 6,2 | 44,6 | 10,7 | 100 | 0,86 |
| 13. Determina que os grupos de pressão devem ser necessariamente ouvidos nas comissões que avaliem proposições de seu interesse. | 46,2 | 6,2 | 38,5 | 9,1 | 100 | 0,85 |

Fonte: UFMG/Ipea (2013).

Obs.: Dados primários coletados em pesquisa de *survey*. Disponíveis sob consulta aos autores.

6.1 Convergências sobre como regular o *lobby*

As propostas com apoio mais significativo são a declaração obrigatória do financiamento de campanha por parte dos grupos, a exigência de procuração legal para o exercício da representação e a obrigação do registro de lobistas e representantes das entidades. Como se vê, todas estas tiveram o apoio de mais de 70% dos respondentes, que afirmaram que concordam parcial ou plenamente com elas. Quando questionados sobre se as doações de campanha realizadas pelos grupos de pressão, tanto aos partidos quanto aos candidatos, deveriam ser declaradas e tornadas públicas, 78,5% apoiaram a ideia. Com relação à exigência da procuração legal da entidade ou do órgão público para que os lobistas/representantes possam exercer suas atividades regularmente em seu nome, 73,9% apoiaram a proposta. Percentual similar de 73,8%, concordam com a obrigatoriedade do registro.

Duas outras propostas também receberam um apoio significativo, embora menos intenso pois apresentam valores agregados (concordam parcial ou plenamente) situados entre 60% e 70%. Quando questionados sobre se os parlamentares e ministros devem disponibilizar suas agendas de compromissos oficiais, constando os eventos, os interlocutores e os temas a serem tratados nos referidos eventos oficiais, 67,6% apoiaram a ideia. Já quando questionados sobre a proposição legislativa que prevê a vedação total de pagamento, por parte da organização, de qualquer remuneração, prêmio, presente, viagens e refeições a parlamentares ou servidores públicos, 61,5% apoiaram a ideia total ou parcialmente.

Por fim, mais uma proposta sondada recebeu apoio também, embora com valor ligeiramente menor. Quando instados a se posicionar, 58,5% dos respondentes foram a favor da intenção de permitir a todas as entidades credenciadas a possibilidade de protocolar na Mesa Diretora do Legislativo pareceres, estudos, pesquisas ou quaisquer documentos que julguem relevantes – inclusive sugestões de iniciativa legislativa. A proposta prevê, ainda, que a Mesa deve obrigatoriamente encaminhar para as comissões os referidos documentos.

Em suma, embora com diferentes intensidades de apoio, essas são as proposições que encontram maior aceitação entre todos os respondentes. Note-se que o grau de polarização entre os grupos é bastante discreto, variando de 0,14 a 0,45. Posteriormente, serão analisados os resultados desagregados por grupo. Por ora, passa-se à análise das opiniões controversas de forma agregada.

6.2 Controvérsias sobre como regular o *lobby*

Voltando à tabela 5, é possível ver que sete das treze propostas submetidas ao processo legislativo receberam opiniões controversas entre os respondentes.

O primeiro bloco que merece consideração contém duas propostas que receberam percentuais ligeiramente acima de 50% de concordância, mas que apresentaram um grau de polarização relativamente alto (acima de 0,5). A primeira é a proposta que garante aos grupos a possibilidade de apresentar formalmente – e em seu nome – emendas legislativas no âmbito das comissões parlamentares, sobre a qual o percentual é de 52,3% de concordância. A segunda é a que determina a restrição do credenciamento apenas para as entidades que cumpram regras democráticas de gestão e que mantenham atividades de *lobby* regular e comprovadamente, 50,8% dos respondentes foi parcial ou plenamente favorável. Dados os percentuais e a polarização, não é possível considerar que essas propostas sejam amplamente aceitas pelos respondentes.

Um segundo bloco, formado pelas propostas de 9 a 12, pode ser pensado como o conjunto de propostas que trata de questões de natureza financeira e de transparência das atividades de *lobby*. Entre as propostas nele contidas, está a que estabelece instrumentos de amplo acompanhamento da vida financeira das entidades e pessoas envolvidas no processo de representação de interesses. Neste caso, o apoio é forte, mas não suficiente para formar uma maioria, já que a estatística é de 49,3%. Em seguida tem-se a proposta que visa regulamentar que as entidades representativas, os órgãos de governo e os órgãos técnico-científicos devidamente credenciados poderão firmar convênios e acordos de cooperação, bem como colaborar financeiramente, com atividades que visem ampliar o debate e a deliberação em torno dos temas aos quais têm interesse. Essa proposta teve apoio parcial ou pleno de 47,7%.

Mais duas propostas compõem o que se está agrupando em termos de controle financeiro e de atividades. A proposta de número 11 diz respeito à exigência de relatório de atividades e prestação de contas especificamente dos gastos das entidades com suas atividades de *lobby* no Congresso Nacional, que teve apoio de 46,2% dos entrevistados. Já a proposta de número 12 visa vincular o agente de *lobby* a apresentar declarações com informações contendo interesses que representam, seus objetivos, as proposições de seu interesse e os servidores e as autoridades públicas com quais deseja tratar. Medida que se caracteriza como fonte de controle bastante amplo das atividades de *lobby*. Não sem razão, essa proposta recebeu apenas 44,6% de apoio parcial e total por parte dos respondentes.

Por fim, a proposição que visa garantir que os representantes dos grupos de pressão deverão ser necessariamente ouvidos nas comissões que avaliem proposições de seu interesse, também não une os respondentes. Neste caso, inclusive, o percentual de apoio parcial ou pleno, que é de 38,5%, é inferior à soma das respostas contrárias à ideia, que é de 46,2%.

Interpretações mais substantivas sobre os resultados podem ser encontradas nas seções seguintes, quando da análise desagregada das opiniões. Por agora, o importante é notar que, embora em seis das sete proposições que dividem opiniões os percentuais sejam mais favoráveis que contrários, os graus de polarização das respostas desse grupo são bem elevados. Se considerados em comparação com a polarização das respostas dadas às propostas com ampla concordância, nota-se que a polarização destas varia de 0,14 a 0,45, enquanto o mesmo indicador aponta uma variação de 0,55 a 0,85 para o padrão de respostas do segundo grupo.

De forma resumida, o que se depreende desse resultado sobre as controvérsias acerca das propostas de regulamentação é que em pelo menos três aspectos o consenso fica abalado. O primeiro diz respeito ao controle financeiro das atividades, o segundo à imposição da declaração pública dos interesses, das atividades e dos interlocutores dos grupos de pressão e o terceiro, e não menos relevante, diz respeito à inclusão dos grupos de interesse como atores relevantes no processo legislativo, atribuindo a estes um papel regimental e legalmente reconhecido. Não sem razão, estes pontos são relevantes pois os dois primeiros estabelecem uma interferência muito forte no controle sobre as atividades de *lobby*. Já o terceiro, atribui um *status* bem relevante dos interesses organizados no processo legislativo, atribuindo aos grupos um papel no processo legislativo que constitucionalmente cabe exclusivamente aos parlamentares.

A próxima subseção explora as diferenças entre os respondentes, em busca de elucidar melhor o quebra-cabeças.

6.3 As diferenças entre os grupos

Considerando as propostas com ampla concordância, se vê que, embora os percentuais de apoio sejam altos no geral, quando analisados separadamente os diferentes atores apresentam algumas diferenças nas suas opiniões. Nos dados que constam na tabela 6, estão as respostas desagregadas por grupos.

TABELA 6
Opiniões favoráveis sobre às proposições de regulamentação do *lobby*: agentes do Estado e sociedade civil

| Questão | Agentes do Estado | | | | Sociedade civil | | | | Goodman-Kruskal |
|--|-------------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|
| | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | |
| 1. As doações de campanha realizadas pelos grupos de pressão devem ser declaradas e tornadas públicas. | 4,3 | 0,0 | 69,6 | 26,1 | 5,4 | 2,7 | 83,8 | 8,1 | 0,003 |
| 2. Exige procuração da entidade para que seus representantes possam exercer suas atividades a fim de que possam atuar regularmente em seu nome. | 13,0 | 0,0 | 69,6 | 17,4 | 10,8 | 8,1 | 73,0 | 8,1 | 0,008 |
| 3. Obriga o registro dos representantes de grupos de interesses para o acesso ao Congresso Nacional e o exercício de suas atividades. | 17,4 | 0,0 | 65,2 | 17,4 | 16,2 | 2,7 | 75,7 | 5,4 | 0,002 |
| 4. Os parlamentares e ministros devem disponibilizar suas agendas de compromissos oficiais, contendo eventos, interlocutores e temas. | 8,7 | 13,0 | 56,6 | 21,7 | 18,9 | 2,7 | 73,0 | 5,4 | 0,017 |
| 5. Veda a concessão de qualquer tipo de remuneração ou vantagem a parlamentares e servidores, incluindo presentes, viagens, refeições etc. | 8,7 | 4,3 | 65,3 | 21,7 | 24,3 | 13,5 | 54,1 | 8,1 | 0,043 |
| 6. Permite a entidades credenciadas protocolar pareceres, estudos, pesquisas e inclusive sugestões legislativas, com encaminhamento obrigatório pela Mesa. | 26,1 | 13,0 | 43,5 | 17,4 | 18,9 | 10,8 | 62,2 | 8,1 | 0,016 |

Fonte: UFMG/Ipea (2013).

Obs.: Dados primários coletados em pesquisa de *survey*. Disponíveis sob consulta aos autores.

Em termo gerais, o primeiro resultado importante é que o apoio às propostas de regulamentação por parte dos representantes da sociedade civil é maior que o apoio apresentado pelos assessores parlamentares ligados aos órgãos de Estado. Os dados mostram que, em cinco das seis propostas analisadas, o apoio mais significativo tende para os respondentes da sociedade civil. Ou seja, na maioria dos casos, os grupos de interesse são mais favoráveis à regulamentação que os assessores parlamentares. Este apoio mais intenso dos representantes dos grupos de interesse da sociedade à regulamentação é um resultado de certa forma inesperado, visto que seria mais plausível imaginar que esses grupos deveriam ser naturalmente mais refratários a uma legislação que impusesse limites às suas atividades. As razões para isto não estão ao nosso alcance elucidar, mas uma hipótese plausível seria pensar que esses representantes sofrem, de forma mais acentuada que os assessores parlamentares, o preconceito com relação à

atividade que desempenham. Como já visto, em geral a atividade de *lobby* é frequentemente associada à corrupção e ao tráfico de influência. Nesse sentido, poderia este resultado ser visto como uma interpretação mais generalizada de que os grupos de interesse veem na regulação uma possibilidade de se defenderem contra a percepção pejorativa que a atividade enseja.

O segundo aspecto relevante fica por conta da exceção que escapa da análise anterior. Com relação ao apoio menos intenso da sociedade civil à vedação ao oferecimento de vantagens, presentes e outros benefícios aos servidores públicos e agentes políticos. Nesse caso, são os assessores parlamentares que defendem mais fortemente a iniciativa. A interpretação desde dado sugere que os assessores parlamentares, por serem funcionários públicos, podem possivelmente estar enxergando esta iniciativa como uma medida protetiva para o exercício de suas funções públicas. Mas essa é apenas uma hipótese que carece ainda de confirmação.

Mas, de um modo geral, mesmo com essa exceção, o que se depreende dos dados é um apoio quase generalizado a essas propostas. Entretanto, o mesmo não acontece com as questões analisadas a seguir.

6.4 Opiniões divididas

A tabela 7 mostra as opiniões desagregadas por grupos sobre as proposições que foram consideradas como propostas que dividem as opiniões dos respondentes. E nesse caso, as diferenças entre os grupos é bem mais evidente. Aqui se nota que das sete propostas, quatro receberam mais apoio dos agentes do Estado que da sociedade civil.

TABELA 7
Opiniões divididas sobre as proposições de regulamentação do *lobby*: agentes do Estado, sociedade civil e outros

| Questão | Agentes do Estado | | | | Sociedade civil | | | | Goodman-Kruskal |
|---|-------------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|-------------|----------|------------------------|-----------------|
| | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | Discorda | Indiferente | Concorda | Não sabe/não respondeu | |
| 7. Oferece aos grupos a possibilidade de apresentar formalmente e em seu nome emendas legislativas no âmbito das comissões parlamentares. | 30,4 | 4,3 | 47,9 | 17,4 | 24,3 | 16,2 | 51,4 | 8,1 | 0,011 |
| 8. Limita o credenciamento no Congresso Nacional apenas para as entidades que cumpram regras democráticas de gestão e que mantenham atividades de <i>lobby</i> regular e comprovadamente. | 34,8 | 4,3 | 39,2 | 21,7 | 29,7 | 2,7 | 54,1 | 13,5 | 0,012 |
| 9. Estabelece instrumentos de amplo acompanhamento da vida financeira das entidades e pessoas envolvidas com a atividade de <i>lobby</i> . | 17,5 | 4,3 | 56,5 | 21,7 | 45,9 | 8,1 | 37,9 | 8,1 | 0,070* |
| 10. Permite que se firmem convênios e acordos de cooperação com entidades credenciadas, inclusive financeiros. | 30,5 | 17,4 | 39,1 | 13,0 | 21,7 | 16,2 | 48,6 | 13,5 | 0,009 |
| 11. Exige relatórios periódicos de atividades e prestação de contas dos gastos das entidades com ações de <i>lobby</i> no Congresso Nacional. | 26,1 | 0,0 | 56,5 | 17,4 | 43,2 | 8,1 | 35,2 | 13,5 | 0,061* |
| 12. Obriga o agente de <i>lobby</i> a apresentar declarações com informações contendo seus interesses, as proposições e os servidores e autoridades públicas com quais deseja tratar. | 39,2 | 4,3 | 43,5 | 13,0 | 40,5 | 8,1 | 40,6 | 10,8 | 0,002 |
| 13. Determina que os grupos de pressão devem ser necessariamente ouvidos nas comissões que avaliem proposições de seu interesse. | 43,5 | 4,3 | 39,1 | 13,0 | 51,5 | 8,1 | 32,4 | 8,1 | 0,006 |

Fonte: UFMG/Ipea (2013).

Obs.: Dados primários coletados em pesquisa de *survey*. Disponíveis sob consulta aos autores.

Parece interessante dividir esse conjunto de sete propostas em pelo menos dois blocos. Um que agrupe propostas que afetam o controle de gastos, as finanças e as atividades de *lobby* das entidades da sociedade civil – formado pelas questões 9, 10, 11 e 12; e outro que agrupe as demais propostas que tratam de estabelecer as formas de participação dos grupos de interesse no processo legislativo – formado pelas questões 7, 8 e 13. Este agrupamento se justifica pela afinidade temática das propostas, que permite que sejam feitas análises mais associadas entre elas.

Quanto ao primeiro bloco, duas propostas tratam diretamente de aspectos financeiros. A primeira é a que estabelece instrumentos de amplo acompanhamento da vida financeira das entidades e das pessoas envolvidas com a atividade de *lobby*, a segunda é a que exige relatórios periódicos de atividades e prestação de contas dos gastos das entidades com ações de *lobby*. Em ambos os casos os grupos de interesse da sociedade civil são mais contrários que a favor, enquanto os agentes do Estado são majoritariamente a favor.

O resultado dessa divisão parece auto-evidente. Nesses casos, fica claro que, embora sejam favoráveis à regulamentação da atividade, os grupos de interesses tendem a não aceitar um controle mais efetivo de suas finanças e, portanto, não estão realmente muito dispostos a torná-las mais transparentes. Importante notar que, para estas duas propostas, o Tau de Goodman e Kruskal mostra as mais altas associações entre todas as propostas analisadas. O teste revela, ainda, significância estatística com nível de confiança de 95%, o que permite inferir que as diferenças aqui encontradas entre os grupos podem ser generalizadas para a população.

A terceira proposta desse bloco é a que prevê a possibilidade de as entidades representativas, os órgãos de governo e os órgãos técnico-científicos devidamente credenciados poderem firmar convênios e acordos de cooperação, bem como colaborar financeiramente, com atividades que visem ampliar o debate e a deliberação em torno dos temas nos quais têm interesse. Nesse caso, os grupos de interesse são mais favoráveis que os agentes do Estado. E aqui o resultado parece bastante plausível. É possível interpretar este posicionamento favorável porque além de ser este um mecanismo de controle financeiro bem mais ameno, ele viabiliza a contribuição formal por parte das entidades representativas de aportar recurso à atividade de *lobby*. Sendo assim, parece razoável que o apoio a esta proposição seja maior entre os grupos da sociedade civil.

Concluindo a análise deste bloco, tem-se a proposta que obriga o agente de *lobby* a apresentar declarações com informações contendo seus interesses, as proposições e os servidores e autoridades públicas com quais deseja tratar. Não sem razão, nesse caso o resultado é o esperado. Embora não se possa generalizar para a população, o apoio dos assessores parlamentares a esta proposição é maior que o apoio dos grupos da sociedade civil. O dado faz sentido por que, embora esse seja um controle menos contundente que o controle financeiro, ele afeta as atividades dos grupos de pressão à medida que os obriga a tornar públicos seus interesses, suas estratégias de atuação e seus interlocutores. É factível considerar os resultados coerentes porque, no limite, disponibilizar estas informações pode ter consequências desfavoráveis a certos grupos. De fato é o que se pode observar, quando se verifica que a proposta divide ao meio os próprios respondentes da sociedade civil.

A observação mais atenta do segundo bloco sugere também resultados bem interessantes. Todas as propostas deste bloco visam regulamentar mecanismos de participação dos grupos de interesses no processo decisório. Duas delas podem ser interpretadas como favoráveis para esses grupos. Trata-se das propostas 7 e 13. A primeira é a iniciativa que visa permitir que as entidades credenciadas tenham o direito de protocolizar na Mesa pareceres, estudos, pesquisas e inclusive sugestões legislativas. É importante registrar que

a proposta determina que a Mesa deve obrigatoriamente encaminhar os documentos aos demais órgãos do Legislativo. A segunda determina que os grupos de pressão devem ser necessariamente ouvidos nas comissões que avaliem proposições de seu interesse. No primeiro caso, o apoio maior das entidades da sociedade civil é auto-evidente, pois essa medida significaria uma vantagem e possivelmente um ganho relevante para suas atividades. Por outro lado, faz sentido defender que o apoio menor dos assessores parlamentares a esse ponto está relacionado à natureza de suas atividades. No caso dos assessores do governo e das instituições de Estado, os *inputs* sobre questões de seus interesses ingressam no Parlamento pela via do Executivo ou com a chancela de instituições poderosas como as agências reguladoras, os tribunais, entre outras. Obviamente, nesses casos os assessores parlamentares não veem nesse procedimento uma vantagem no processo decisório.

Quanto à segunda proposta, contudo, tem-se um resultado pouco intuitivo. Nesse caso, o apoio à proposta que prevê que os grupos devam ser necessariamente ouvidos nas comissões quando uma matéria afete diretamente seus interesses é mais intenso entre os assessores parlamentares. Ora, à primeira vista esta deveria ser uma proposta de interesse dos grupos da sociedade civil, visto que teriam garantida sua participação no processo decisório no âmbito das comissões. Uma hipótese alternativa, contudo, pode ser pensada em termos do receio dos grupos com relação ao dispositivo gerar mais competição por influência. Não sem razão, a literatura afirma que é mais fácil o *lobby* obter sucesso quando não existe oposição e, preferivelmente, sem suporte ativo do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos (Fowler e Shaiko, 1987; Schlozman e Tierny, 1986). Nesse sentido, agir sem oposição seria a melhor das alternativas para os grupos de interesses. Esta hipótese, contudo, ainda carece de confirmação empírica.

Por fim, ainda nesse bloco, os resultados relativos à proposta número 8 também se apresentam como contraintuitivos. Seria de se esperar que os grupos de interesses fossem refratários às limitações de credenciamento. Contudo, eles são majoritariamente favoráveis à proposta. Da mesma forma que para a proposta anterior, parece razoável aplicar o mesmo raciocínio anteriormente citado. Segundo este raciocínio, seria coerente esse posicionamento, uma vez que essa regra pode representar limites à participação de muitos grupos de interesse, diminuindo assim a competição por influência. Nunca é demais lembrar que os respondentes desse *survey* são justamente os representantes dos grupos de interesse mais institucionalizados e que, portanto, são os grupos que detêm mais recursos e, por conseguinte, são os menos afetados por possíveis barreiras à participação. Mas, da mesma forma que na análise anterior, esta é uma hipótese que ainda precisa de confirmação empírica.

Para este segundo bloco, não é possível responder de forma mais efetiva estas perguntas. De fato, o que se vê é que o Tau de Goodman e Kruskal não deram significativos para nenhuma delas, o que não nos permite inferir se estes resultados podem ser generalizados para a população.

6.5 Resumo dos resultados

Pode-se inferir que o apoio à regulamentação do *lobby* é bastante amplo entre todos os respondentes. Contudo, as análises desagregadas mostraram que existem divergências significativas no que diz respeito a como regular a atividade. O apoio se torna controverso quando o assunto é o controle das atividades financeiras dos grupos de interesses e dos seus gastos com atividades de *lobby*. Nesses casos, as organizações da sociedade civil são refratárias às propostas que aumentam esse controle. O mesmo acontece quando a proposta trata da obrigatoriedade da revelação pública dos interesses e atores políticos envolvidos em decisões que afetam interesses específicos. Ou seja, embora no geral as opiniões controversas sobre as proposições que regulam a atividade financeira e a transparência dos interesses apresentem percentuais mais favoráveis que contrários, não é seguro afirmar que há convergência de opiniões, pois os limites entre as posições favoráveis e desfavoráveis é reduzido.

Por outro lado, há divergências importantes no que diz respeito às propostas que alteram os mecanismos de participação dos grupos de interesse no processo decisório. Aqui é possível verificar contradições e opiniões favoráveis e contrárias sobre a ampliação destes mecanismos. Se em alguns casos os respondentes se apresentam majoritariamente favoráveis a criação de garantias de participação mais amplas, em outros, contraditoriamente, as organizações da sociedade civil se posicionam de maneira menos favorável a estes mecanismos.

Em suma, o resultado geral sugere uma certa convergência sobre a necessidade de regulamentação da atividade, mas o problema começa exatamente quando se discute como regulamentar. Importante notar que a polêmica se dá exatamente naquilo que é mais importante. A regulamentação do *lobby* tem por objetivo tornar as relações políticas mais transparentes e aumentar a *accountability* entre sociedade e sistema político. Convenhamos, isto não será possível sem regulamentação em pelo menos três pontos: *i*) a declaração dos gastos; *ii*) a divulgação ampla dos interesses envolvidos no processo decisório; e *iii*) a participação do maior número possível de interesses no processo decisório, em especial daqueles interesses menos poderosos.

Dando apoio a essas conclusões, a seção 7 traz as opiniões dos grupos de interesse e de parlamentares sobre porque o *lobby* ainda não foi regulamentado no Brasil. Este é o objeto da última parte deste estudo.

7 POR QUE O *LOBBY* AINDA NÃO FOI REGULAMENTADO NO BRASIL?

Existem percepções bem variadas sobre qual o principal motivo de o *lobby* ainda não ter sido regulamentado no Brasil. A pesquisa revela que 16,9% dos respondentes acham que o *lobby* ainda não foi regulamentado porque a maioria acredita que a autorregulação é suficiente, 12,3% acham que é porque os grupos de pressão são contra, 10,8% atribuem a não regulamentação ao fato de que os políticos em geral são contra e 7,7% ao fato de que os lobistas profissionais são contra. Já 27,7% dos respondentes afirmaram que não sabem o motivo, ou preferiram não responder a questão. Contudo, 24,6% dos respondentes apontaram outros motivos, diferentes daqueles disponíveis nas alternativas sugeridas pelo questionário. A questão aberta que perguntou aos respondentes sobre que outros motivos poderiam justificar porque a regulamentação não se concretiza mostrou aspectos bem interessantes.

Entre os outros motivos apontados pelos respondentes, pode-se identificar pelo menos três. O primeiro diz respeito à visão negativa que a opinião pública e a mídia têm sobre a atividade de *lobby*, o que impede que a regulamentação seja discutida de forma apropriada e bem informada, gerando controvérsia sobre o tema. O segundo motivo foi a falta de conhecimento da sociedade sobre o que seja o *lobby*, o que impediria que o tema ganhasse relevância a ponto de entrar na agenda política. A terceira foi a falta de consenso sobre como regular a atividade, o que impede um acordo mínimo sobre a regulamentação.

Com relação à visão negativa da mídia e da opinião pública sobre a atividade, os entrevistados (na pesquisa de *survey*) afirmaram que o *lobby* ainda não foi regulamentado porque:

“Há ainda a imagem negativa que a mídia irradia em relação a essa atividade. Temos também uma associação automática à corrupção, que realmente existe, mas não de maneira generalizada.”

“A grande mídia desvirtua a atividade de *lobby*, que acaba tendo conotação negativa e preconceituosa.”

“A opinião pública ainda não aceita bem o *lobby*, mesmo aquele feito de forma ética e transparente. Isto influencia negativamente para que o tema seja discutido de forma apropriada.”

A respeito da falta de conhecimento da sociedade sobre o tema, dois entrevistados afirmaram que:

“O assunto é de baixíssimo conhecimento das pessoas em geral. Mesmo os profissionais da área saberiam pouco discorrer sobre a questão.”

“O tema simplesmente ainda não amadureceu. A sociedade não sabe ainda o que é *lobby*. O tema não tem poder de agenda. Além do mais, uma lei anticorrupção efetiva é bem mais necessária que a regulação do *lobby*.”

Quanto à falta de consenso, argumento que interessa mais de perto aos resultados obtidos anteriormente, alguns fragmentos apoiam as conclusões prévias. Segundo cinco respondentes, a regulamentação não se materializa porque:

“Existem pessoas e grupos que se beneficiam com a desregulamentação, o que possibilita uma confusão entre *lobby* e tráfico de influência.”

“Há consenso de que o *lobby* necessita ser regulamentado, mas ainda não há consenso sobre vários pontos do texto (mesma coisa que a reforma política). Algumas questões, infelizmente, são distantes da realidade política atual.”

“Os profissionais não sabem se a regulamentação será para melhor ou para pior e o governo não se posiciona diretamente sobre o assunto, muito embora existam ações da CGU e Casa Civil neste sentido.”

“Falta de consenso entre os grupos privados de atuação e o *lobby* da iniciativa pública.”

“Porque as propostas em tramitação não apresentam propostas adequadas.”

Como já referido anteriormente, as respostas abertas neste estudo elencadas representam as posições diferenciadas de aproximadamente um quarto dos respondentes (24,6%), o que sugere que esses motivos que justificam a não regulamentação da atividade não devem ser desconsiderados. Incluí-los no debate, portanto, parece fundamental.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A polêmica sobre a regulamentação do *lobby*, que marca a literatura especializada e as experiências de outros países, não parece tão forte entre os atores políticos envolvidos no processo de influência no Brasil. Os resultados da pesquisa mostraram que existe um amplo consenso sobre a necessidade de regulamentação e que esses atores compartilham fortemente as percepções positivas sobre os efeitos benéficos que a regulamentação pode produzir para o sistema político brasileiro.

Todavia, esse apoio à regulamentação não se verifica com a mesma intensidade quando são submetidos à apreciação dos entrevistados os pontos mais relevantes das propostas legislativas colocadas à disposição no Congresso Nacional. Para a maior delas, as opiniões tanto dos representantes da sociedade civil quanto dos assessores parlamentares dos órgãos de Estado parecem divididas.

Quando se verificam os resultados desagregados, importantes divergências se revelam. As entidades da sociedade civil e de interesses privados apresentam uma divisão de opiniões em alguns desses quesitos, e em um dos segmentos, a rejeição é maior que a aprovação. Nos demais, há empate ou mais aprovação que rejeição: *i*) a exigência da prestação de contas de seus gastos com *lobby*; *ii*) a obrigatoriedade de revelar seus interesses e os atores com os quais pretende interagir e exercer influência; e *iii*) com relação à forma como regulamentar a participação no processo decisório.

Cabe registrar que são exatamente esses os pontos centrais no debate, visto que a regulamentação do *lobby* tem como finalidade predominante ampliar a transparência e a *accountability* em sistemas democráticos. Não há exagero em afirmar que uma regulação da atividade que não contenha provisões normativas sobre esses pontos, corre sério risco de não gerar os efeitos esperados. Esses pontos se convertem, portanto, nos principais desafios a serem enfrentados pelo sistema político brasileiro, caso esteja no plano de seus principais atores empreender esforços para regular a atividade.

Por seu turno, como restou demonstrado, a falta de conhecimento e a percepção negativa da sociedade e da mídia sobre o *lobby* também é um relevante problema identificado. A crença amplamente compartilhada pela sociedade e pela opinião pública sobre as fortes relações entre *lobby*, tráfico de influência e corrupção é certamente um aspecto a ser considerado para que o tema entre definitivamente na agenda política do país.

Como recomendações, sugere-se uma pauta com aspectos importantes a se levar em consideração, caso esteja entre os planos do governo o enfrentamento da questão na direção regulamentar o *lobby* no Brasil.

- 1) Embora as opiniões dos grupos de interesses e dos assessores parlamentares sugiram um apoio amplo sobre a necessidade de regulamentar a atividade, divergências a respeito de como regulamentar levam a crer que as preferências desses atores apontam para uma regulamentação parcimoniosa. Nesse sentido, um balanço cuidadoso das propostas deve preceder qualquer iniciativa, visto que a controvérsia sobre *como* regulamentar não é nada trivial.
- 2) Dada a tendência a uma legislação parcimoniosa, equacionar as propostas para evitar a ineficiência ou os efeitos não intencionais se faz necessário. O *trade off* envolvido nas experiências internacionais aponta para sérios riscos de negligenciar aspectos importantes. Em especial aqueles que são fundamentais para a transparência e *accountability*, tais como: *i*) a prestação de contas; *ii*) a divulgação dos gastos do lobista e de seus empregadores; e *iii*) o detalhamento das atividades e das relações entre lobistas e políticos.
- 3) Outro aspecto importante diz respeito à necessidade de se considerar mecanismos que permitam diminuir a assimetria de recursos e oportunidades que separa os grupos mais poderosos daqueles com menos capacidade de participação e influência.
- 4) Dada a visão negativa da sociedade e da opinião pública sobre a atividade, é fundamental ampliar o debate e focalizar o tema de forma a permitir uma reflexão madura e consequente que supere os preconceitos e as visões do senso comum.

Por fim, não se deve sob nenhuma hipótese esquecer que a atividade de *lobby* é um importante mecanismo de participação política. Dela depende, em grande parte, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder constituído e seus representantes. A falta de atenção sobre este aspecto pode gerar, no sentido contrário do esperado, prejuízos à qualidade da representação e, com certeza, à qualidade da democracia.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, J. M. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 25, de 21 de março de 1984. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1984. Disponível em: <<http://goo.gl/u6GGxQ>>.

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

_____. Ministério da Justiça. **Grupos de interesse (*lobby*)**: a possibilidade de regulação jurídica no Brasil. Brasília: UniCeub, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 8).

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. **Regulating lobbying**: a global comparison. Manchester: Manchester University Press, 2010.

FOWLER, L. L.; SHAIKO, R. G. The grassroots connection: environmental activists and Senate roll calls. **American Journal of Political Science**, n. 31, v. 2, p. 484-510, 1987.

FARHAT, S. **Lobby**: o que é, como se faz. São Paulo: Peirópolis; Aberje, 2007.

GOZETTO, A. C. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Campinas: [s. n.], 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/M6EV8G>>.

GRAZIANO, L. *Lobbying*, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. **Dados**: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 37, n. 2, 1994.

_____. O *lobby* e o interesse público. **Dados**: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, 1997.

GRAY, V.; LOWERY, D. Interest group and economic growth in the U.S. states. **The American Political Science Review**, v. 28, n. 1, p. 109-131, 1988.

MANCUSO, W. *Lobby* e democracia no Brasil. **Revista ComCiência**, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/1K5NX1>>.

MANCUSO, W. P.; ANGÉLICO, F.; GOZETTO, A. C. **Ferramentas da transparência**: o impacto da lei de acesso a informações públicas no debate sobre regulamentação do *lobby* no Brasil. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. Araraquara: UNESP, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/3njyBt>>.

MEYER-PFLUG, S. R.; SERRAZES, A. A.; OLIVEIRA, V. E. T. A possibilidade de regulamentação do *lobby* no Brasil. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: Conpedi, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/b69vUB>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, government and public trust**: building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying. Paris: OECD publishing, 2009.

_____. **Lobbyists, governments and public trust: implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying**. Paris: OECD Publishing, 2014. v. 3. Disponível em: <<http://goo.gl/kIbZvX>>.

_____. **Lobbying in Europe**: hidden influence, privileged access. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/27D8d9>>.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Eds.) **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PRZEWORSKI, A. Accountability social na América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

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

SANTOS, M. L. **Representação de interesses na arena legislativa**: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para discussão n. 1975). Disponível em: <<http://goo.gl/E1cG72>>.

SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil**: uma análise comparada. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2094).

SCHLOZMAN, K. L.; TIERNEY, J. T. **Organized interests and American Democracy**. New York: Harper & Row, 1986.

THOMAS, C. S. (Ed.). **Research Guide to U.S. and international interest groups**. Westport, CT: Praeger Publishers, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. O. *Lobby*: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Organicom**, v. 8, n. 14, 2011.

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

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

ANEXO

QUADRO 1

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

| Número/ano/casa | Autoria e partido | Ementa | Última ação (data) |
|---|----------------------------------|---|--|
| PLS nº 25/1984 – Senado | Sen. Marco Maciel PFL/PE | Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências. | Arquivado ao final da legislatura (5 de dezembro de 1987) |
| PRC nº 337/1985 – Câmara | Dep. Francisco Dias PMDB/SP | Dá nova redação ao art. 60 do Regimento Interno, incluindo no credenciamento dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e órgãos de representação de funcionários públicos. | Arquivado ao final da legislatura (1ª de fevereiro de 1987) |
| PLS nº 203/1989 – Senado | Sen. Marco Maciel PFL/PE | Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências. | Aprovado no Senado e enviado à Câmara. Arquivado no Senado (9 de fevereiro de 2007) |
| PL nº 6.132/1990 ¹ – Câmara | Sen. Marco Maciel PFL/PE | Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências (reapresentado). | Declarado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). (2 de junho de 1993) Aguardando apreciação de recurso ao Plenário da Câmara. |
| PRC nº 23/1995 | Dep. Aroldo Cedraz PFL/BA | Altera dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (estabelecendo várias regras de cadastramento e prestação de contas por parte de lobistas e grupos de interesse) | Desapensado do PRC 231/1990 e apensado PRC-63/2000. Proposição sujeita à apreciação do Plenário (4 de agosto de 2009) |
| PRS nº 72/1995 | Sen. Lucio Alcântara | Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Senado Federal, para fins que especifica e dá outras providências. | Arquivado ao final da legislatura (10 de fevereiro de 2003) |
| PRC nº 83/1996 – Câmara | Dep. José Fortunati PT/RS | Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à Câmara dos Deputados para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo | Arquivado ao final da legislatura (2 de fevereiro de 1999) |
| PRC nº 87/2000 – Câmara | Dep. Ronaldo Vasconcellos PFL/MG | Disciplina a atuação dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e assemelhados na Câmara dos Deputados. | Arquivado ao final da legislatura (31 de janeiro de 2011) |
| PRC nº 03/2001 – Câmara | Dep. Walter Pinheiro PT/BA | Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências. | Parecer contrário (CCJC). Arquivado ao final da legislatura (31 de janeiro de 2011) |
| PL nº 6.928/2002 ² – Câmara | Dep. Vanessa Grazziotin PCdoB/AM | Cria o Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal de 1988. | Parecer favorável do relator na CCJC ainda não votado. (11 de julho de 2003) – em tramitação |
| PL nº 1.713/2003 – Câmara | Dep. Geraldo Resende PPS/MS | Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dá outras providências. | Rejeitado na CTASP e arquivado (16 de maio de 2005) |
| PL nº 5.470/2005 – Câmara | Dep. Ricardo Zarattini PT/SP | Disciplina a atividade de <i>lobby</i> e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, e dá outras providências. | Devolvida ao autor (art. 137, § 1º do Regimento Interno – prejudicabilidade (2 de agosto de 2005) |
| PL nº 1.202/2007 ³ – Câmara | Dep. Carlos Zarattini PT/SP | Disciplina a atividade de <i>lobby</i> e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, e dá outras providências | Apresentado um substitutivo na CCJC (12 de fevereiro de 2012) – em tramitação |
| PRC nº 14/2011 | Dep. Mendes Ribeiro PMDB/RS | Acrescenta art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados. | Parecer favorável da CCJC (17 de julho de 2013) – em tramitação |
| Substitutivo 01 da CCJC ao PL nº 1.202/2007 | Dep. Cesar Colnago PSDB/ES | Disciplina a atuação de pessoas e grupos de interesse cujas atividades visem influenciar atos e decisões sujeitos à discricionariedade do poder público, e dá outras providências. | Substitutivo apresentado na CCJC (12 de fevereiro de 2012) – em tramitação |
| PRC nº 103/2007 – Câmara | Dep. Francisco Rodrigues DEM/RR | Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa. | Parecer contrário na CCJC, arquivado ao final da legislatura (31 de janeiro de 2011) |
| PRC nº 158/2009 – Câmara | Dep. João Herrmann Neto PT/SP | Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do <i>lobby</i> | Arquivado ao final da legislatura (31 de janeiro de 2011) |

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

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

² Tramitam apensados a este projeto as seguintes proposições: PL nº 689/2003 (2), PL nº 1.846/2007, PL nº 3.453/2012; PL nº 758/2003; PL nº 4.718/2004; PL nº 7.004/2006; PL nº 4.219/2008 (2), PL nº 7.003/2010, PL nº 2.024/2011; PL nº 4.764/2009; PL nº 4.805/2009; PL nº 3.310/2012.

³ Nos termos do § 1º do art. 137 do RI. (Nova versão do PL nº 5.470/2005)

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

