



A PRÁTICA DO *LOBBY* NO PARLAMENTO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM SOB A PERSPECTIVA DE SUA REGULAMENTAÇÃO

Abraham Lincoln Ferreira Cardoso¹

Palavras-chave: *Lobby*. Parlamento. Regulamentação. Transparência. Representatividade.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a atuação dos profissionais de Relações Governamentais e dos lobistas junto aos tomadores de decisão, num contexto de ausência de regulamentação, sendo que a principal questão de pesquisa é saber de que maneira a falta de regulamentação afeta o exercício da atividade de *lobby*. Como questões secundárias, a pesquisa objetiva também saber dos atores envolvidos no processo de *lobby* se há a necessidade de se regulamentar essa atividade junto aos poderes públicos da União, em especial junto à Câmara dos Deputados.

No que tange à primeira parte do problema de pesquisa, a regulamentação, partiu da premissa de que as discussões sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil e no mundo surgem com base em duas grandes questões. Segundo Thomas (2004, apud SANTOS; CUNHA, 2015b): **a)** as vantagens que o *lobby* profissional tem em relação aos grupos não organizados, especialmente no processo político (desigualdade de forças), e; **b)** a preocupação com as condutas não muito éticas dos lobistas bem como dos agentes públicos (preocupação com a corrupção).

Segundo estudo de Chari, Hogan e Murphy (2010, apud SANTOS; CUNHA, 2015b) a discussão sobre a regulamentação do *lobby* nas democracias no mundo encontra posições favoráveis e contrárias. Os argumentos favoráveis à regulamentação do *lobby* em qualquer sociedade defendem que com a regulamentação o processo da atividade dos grupos de pressão e dos lobistas terá mais possibilidade de transparência e *accountability*. Já os que são contrários à regulamentação do *lobby* entendem que este processo pode criar dificuldades de barreiras para a entrada dos menos poderosos ou dos de menor poder aquisitivo e pode atrapalhar as relações entre representantes de interesses e parlamentares e agentes públicos. Também alegam que a relação custo-benefício não justificaria o esforço do Estado na fiscalização desta atividade.

¹ Câmara dos Deputados (abelin44@gmail.com).

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



Santos (2007, apud GONÇALVES, 2012), defende que a regulamentação do *lobby* deve se utilizar instrumentos que garantam a transparência do processo de influência junto aos órgãos e entidades de governo. A regulamentação “fortalece os mecanismos de participação dos grupos de pressão no processo decisório, aproxima o trabalho dos agentes políticos do interesse público e deixa a atividade de *lobby* menos suscetível à corrupção” (GONÇALVES, 2012, p. 20).

Na literatura especializada, segundo Santos e Cunha (2015a), ainda não há consenso sobre se regulamentar o *lobby* tem realmente efeito positivo. O debate é polêmico com argumentos favoráveis e contrários. Em estudo realizado por Chari, Hogan e Murphy (2010, apud SANTOS; CUNHA, 2015b, p. 8-9),

- 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 e 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.

No caso brasileiro, não há regulamentação, mas há atuação efetiva de grupos de interesse que se pautam pelas normas regimentais das casas legislativas, códigos de conduta junto ao Executivo Federal, bem como pelas regras informais. Como afirmam Coelho e Junqueira,

[...] muito embora existam mecanismos dispostos na Constituição Federal de 1988 que permitem a atividade do lobista e uma tentativa de identificar os atores dos grupos de interesse no âmbito da Câmara dos Deputados, todavia não existe no Brasil uma legislação capaz de regulamentar a atividade de forma adequada e ampla (COELHO; JUNQUEIRA, 2016, p. 1).

Neste caso, busca-se compreender qual é esse modelo de atuação efetiva na Câmara dos Deputados – regras informais atuantes, arranjos institucionais existentes, interesses, forma de atuação e importância para o processo de decisão política, quanto em relação às perspectivas de seus atores e da Câmara dos Deputados, dificuldades decorrentes da não regulamentação, formas de sobrevivência à margem do ordenamento legal.

A pesquisa parte da premissa de que o *lobby* no Brasil existe, a despeito da carência de

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



lei que o regulamente. Também entendemos que o *lobby* atua no processo de tomada de decisão política junto aos órgãos políticos, seja no Executivo como no Legislativo. Ele é praticado por instituições privadas e pelo próprio Estado, por meio das assessorias parlamentares de seus mais variados órgãos, em seus diversos escalões.

O estudo se localiza no campo do estudo dos grupos de interesses e de pressão e sua influência no processo decisório, permeando as áreas de estudos do processo legislativo, representatividade e representação, *accountability*, *advocacy*, transparência. Entendemos que o tema desta pesquisa também dialoga com áreas pouco exploradas, como a da influência de regras informais no processo decisório e da consolidação institucional, em especial pela falta de lei que regulamente o exercício dessa atividade.

A metodologia aplicada ao estudo tem caráter notadamente qualitativo lançando mão de várias técnicas de pesquisa na tentativa de atingir seus objetivos. Entre as ferramentas, utiliza-se de resultados de grupos focais, realizados com aproximadamente 45 profissionais de Relações Governamentais durante o ano de 2015 e de *surveys* realizados com mais de 100 servidores da Câmara dos Deputados em outubro de 2015. Igualmente, lançou-se mão de elementos de pesquisa bibliográfica, utilizando-se da literatura americana e europeia para *lobby* e estratégias como ponto de partida para se criar tipologia para o caso brasileiro.

Como resultados iniciais, apurados numa primeira etapa, tem-se a tendência de que parte desses atores entende que não há a necessidade de se regulamentar a atividade de *lobby* o Brasil. Para os entrevistados, as poucas regulamentações existentes nos Regimentos Internos das Casas Legislativas bem como as normas internas no âmbito do Poder Executivo já seriam suficientes para “normatizar” a atuação desses atores nesses órgãos tomadores de decisão. Some-se a isso, a existência de códigos de conduta nas empresas privadas bem como nas associações e federações privadas que atuam junto aos tomadores de decisão, já são mais que suficientes para impor regras de atuação desses atores.

Porém, percebe-se também que, para outra parte dessa parcela de atores ouvida, há o desejo de que haja uma regulamentação de maior alcance, de âmbito federal e que alcance todos os órgãos de tomada de decisão, sendo assim mais efetiva. A motivação para que haja esta regulamentação é justamente para trazer maior transparência bem como limites mais claros e, talvez, precisos, para a atuação desses atores junto aos órgãos de tomada de decisão.

Neste momento da pesquisa, a resposta à questão da influência da falta de regulamentação do *lobby* sobre o exercício da profissão ainda não se encontra respondida, carecendo de maiores investigações.

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



REFERÊNCIAS

COELHO, Gabriel Rodrigues C.; JUNQUEIRA, Ana Cláudia S. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*. **Boletim Arcos**, 2016. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. **Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro**: o estudo comparado do modelo norte-americano. 2012. 101 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2012.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil**: convergências e divergências. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, out. 2015a. (Texto para discussão, 2141).

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil**: uma análise comparada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, mai. 2015b. (Texto para discussão, 2094).