



I Prêmio SEAE de
Artigos em Advocacia da
Concorrência e Regulação
Econômica

Segundo lugar
Categoria 1 - Advocacia da concorrência



O Lobby como Instrumento Democrático de Elaboração de Políticas Públicas: Um Estudo Comparado entre o Brasil e o Chile (1988-2014)

Giovana Santos Carneiro

I PRÊMIO SEAE DE ARTIGOS EM ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E
REGULAÇÃO ECONÔMICA

CATEGORIA 1 - ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA
**O LOBBY COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE ELABORAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE O BRASIL E O
CHILE (1988-2014)**

Brasília, DF

2022

INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais, de forma geral, são influenciadas por diversos fatores históricos, políticos e econômicos ao redor do mundo. Após os regimes ditatoriais na América Latina no final do século XX, esses fatores começaram cada vez mais a serem tratados em seus estudos. Visando entender como se dão esses aspectos após a redemocratização da América Latina, surge a seguinte pergunta de pesquisa: Como o lobby pode auxiliar no desenvolvimento democrático de políticas públicas? Para responder a esse questionamento o trabalho dividiu-se em três tópicos, realizando um estudo comparado entre o Brasil e o Chile em seus respectivos períodos de redemocratização.

No tocante a variável dependente, temos, pois, a apresentação do lobby com um papel fundamental no monitoramento e desenvolvimento democrático de políticas públicas. Como variáveis independentes serão analisados: o processo pelo qual o profissional de lobby pode influenciar a elaboração de políticas públicas; como o lobby ajudou nas políticas públicas no Brasil e no Chile após a redemocratização de ambos os países; a necessidade de regulamentação da atividade e ainda estudar como a sociedade civil pode participar da elaboração de políticas públicas; e aumentar a participação democrática no processo decisório.

Para atender aos objetivos propostos por esse trabalho, o tema será abordado por meio de uma pesquisa exploratória (desenvolvida através de pesquisas baseadas em bibliografias acerca do tema, assim como análises de estudos de casos) sobre a análise de políticas públicas. Além disso, a pesquisa utilizará uma abordagem qualitativa, avaliando os benefícios dessas iniciativas no alcance dos objetivos democráticos no país, através de percepções e análises.

Ao final, o trabalho almeja entender como o Brasil ainda se encontra em uma fase embrionária no tocante à regulamentação do Lobby e a participação da sociedade civil no processo de tomadas de decisões e elaboração de políticas públicas, se comparadas aos processos chilenos.

1. DELIMITAÇÕES E OUTRAS DEFINIÇÕES DE LOBBY, POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E ATORES NÃO ESTATAIS

O presente tópico tem a pretensão definir os conceitos principais utilizados neste trabalho. Para isso, o capítulo será totalmente voltado à conceituação dos principais termos que serão utilizados. Assim, esta parte está dividida em quatro subtítulos, cada uma delas

definindo o que é o lobby, as políticas públicas, os atores não estatais e a democracia no que tange ao acesso de informações do Poder Público.

Os conceitos a serem explicados neste capítulo possuem intrínseca relação, haja visto que políticas públicas são elaboradas com o acompanhamento de lobistas, sendo este um processo que garante o sucesso democrático de diálogo com a sociedade civil. De fato, pode-se colocar todos esses aspectos dentro da esfera de democracia participativa no período em questão, após a redemocratização tanto do Brasil quanto do Chile, ampliando a participação da sociedade civil.

1.1. O QUE É LOBBY

Originalmente, o significado da palavra lobby corresponde ao saguão de entrada dos hotéis, onde os representantes da política eram abordados por pessoas que queriam influenciar em suas decisões. O primeiro cientista político a empregar o termo como a busca de influenciar decisões políticas foi Arthur F. Bentley em *The Process of Government* (Lemos, 1988 p. 55 apud Oliveira, 2005 p. 30). Por isso, o termo se tornou comum na esfera política para referenciar a atividade de tentativa e influência em alguma decisão no Poder Legislativo.

Assim, Lobby é o nome que se dá à atividade de influência de um grupo organizado com o objetivo de apresentar - através de um intermediário - determinadas pautas ao Poder Público que visem favorecer atividades ou objetivos defendidos por um grupo. Segundo Said Farhat (2007, p. 27), lobby é "toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes".

Nesse sentido, as Relações Governamentais e Institucionais, que abrange o Lobby, referem-se ao relacionamento com o Governo, que visa estabelecer um diálogo contínuo entre os entes privados e os principais formuladores de políticas públicas. Para Luiz Alberto dos Santos, a atividade de lobby, por ser substancialmente informativa, consiste em se inteirar de um determinado assunto que seja o motivo da defesa de interesses para convencer os tomadores de decisões. É então, uma ação dos grupos de interesse e dos grupos de pressão:

A prática do lobbying é importante instrumento no âmbito do sistema democrático, à medida que provê um fórum para a resolução de conflitos entre pontos de vista diversos e concorrentes e institui um sistema de "checks and balances" que permite a competição entre grupos de interesse. Além disso, provê informação, análise e opinião para legisladores e líderes de governo permitindo tomada de decisão informada e equilibrada. (SANTOS, 2007, p. 88)

Desse modo, os grupos de pressão utilizam o lobby para esclarecer o legislador ou a autoridade pública sobre as decisões ou propostas que possam vir a ser encaminhadas como

um mecanismo operacional de persuasão. O Lobby deve ser visto como informação objetiva disponível para, em tempo hábil, instrumentar a melhor decisão.

Por conseguinte, o surgimento destes grupos de pressão na sociedade brasileira e na chilena pós-redemocratização vêm com o intuito de ampliar a transparência governamental. Ou seja, os grupos de pressão, sejam eles entes públicos ou a sociedade civil organizada, visam instituir a transparência como valor societal no país, tal que só é alcançado em regimes democráticos.

1.2. O QUE É POLÍTICA PÚBLICA

Entende-se política pública como sendo tudo aquilo que o governo faz, ou deixa de fazer. De acordo com Celina Souza (2003), a articulação entre a análise de política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara. Dessa forma, as Relações Governamentais e Institucionais visam estabelecer uma maior transparência nas tomadas de decisões dos entes governamentais.

Para SECCHI (2019), uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Assim, o autor estabelece que a razão pela qual uma política pública ser instituída se deve pelo tratamento de um problema entendido como coletivamente importante.

Nessa perspectiva, a intencionalidade pública não necessariamente está ligada ao interesse coletivo, mas sim ao que o tomador de decisão, que pode ser qualquer personalidade pública com poder de influência, tem como relevante. Nesse sentido, Bryan D. Jones examina ao longo de sua obra *Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy*, de 2003, como funciona a racionalidade limitada desses tomadores de decisões.

Para Jones (2003), o estudo da junção do comportamento humano para as macros políticas permite-nos analisar o movimento entre o indivíduo e o processo organizacional. De forma geral, o autor examina o uso da ciência exata na ciência política. O comportamento lógico é a escolha racional enquanto o comportamento ilógico é algo não enraizado no pensamento do indivíduo. Assim, a racionalidade limitada se explica de 4 diferentes formas. São elas:

- a) **Racionalidade Pretendida:** pessoas possuem objetivos orientados, mas podem falhar para realizar por conta de aspectos da arquitetura cognitiva e sua complexidade fundamental.

- b) **Princípio da Adaptação:** o pensamento humano é adaptável e basicamente racional. Quanto mais tempo um tomador de decisão gasta em um problema, maior a probabilidade de seu entendimento se aproximar do ambiente real da tarefa e as limitações da arquitetura cognitiva humana desaparecem.
- c) **Princípio da Incerteza:** entender a incerteza à luz dos cálculos e de probabilidades, haja visto que a maioria dos indivíduos não conseguem analisar as incertezas.
- d) **Princípio de Trade-Off:** analisar que as pessoas têm dificuldade de negociar objetivos durante tomadas de decisões.

Com base nessas explicações, Jones afirma em sua Teoria Comportamental da Escolha que a racionalidade limitada aponta para os limites da adaptação racional haja visto que os comportamentos políticos acontecem de forma simultânea. O seguinte esquema explica o que Jones trata como sendo o processo de elaboração de uma política pública:

Figura 1 - Impactos da Racionalidade Limitada em Políticas Públicas



Fonte: Bryan D. Jones. Elaboração própria.

Jones (2003) também afirma que a sociedade civil dá ao tomador de decisão uma resposta de insatisfações. Este por sua vez toma uma decisão que gera infinitas variáveis. Essas variáveis podem refletir integralmente ou parcialmente as respostas enviadas pela sociedade como podem não as atender de forma nenhuma.

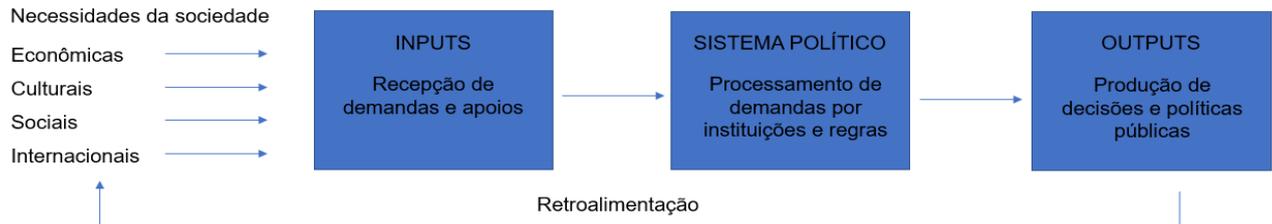
Ao final, é possível observar que o impacto da tomada de decisão é maior em casos de políticas públicas do que nos casos em que os indivíduos comuns tomam as respectivas decisões. Esse impacto, por sua vez, automaticamente gera novas respostas por parte da sociedade, fazendo com que o ciclo seja constante, formando um sistema político de tomadas de decisões.

Assim, em termos de políticas públicas o problema dos governos é justamente a capacidade de tomarem apenas uma decisão por vez (JONES, 2003). Essa decisão requer máxima atenção, enquanto outras questões são resolvidas de uma forma menos incisiva.

Para David Easton (1980), o limite de um sistema político é definido por todas as ações mais ou menos relacionadas a tomadas de decisões vinculantes para uma sociedade. A decisão é baseada conforme a vivência do tomador de decisão e não necessariamente com o uso da racionalidade do que é melhor para a sociedade. Diferente de Jones que exemplificou

o processo usando “respostas” e “impactos”, Easton descreve o processo de elaboração de políticas públicas por “inputs” e “outputs”, de acordo com o esquema abaixo:

Figura 2 - Processo de Políticas Públicas



Fonte: David Easton. Elaboração da própria autora, 2022.

Assim, é essencial para a viabilidade de um sistema político ordenado que os membros tenham algumas expectativas básicas comuns em relação aos padrões que devem ser usados na tomada de avaliações políticas e ao modo como os membros receberão e interpretarão os fenômenos políticos. Contudo, conquistar esse cenário é uma enorme dificuldade haja visto que os tomadores de decisões agem mais pela emoção que pela razão, como afirma Jones (2003) em seu estudo.

1.3. DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA PARA O LOBBY

Tendo recebido uma importante atenção desde que surgiu enquanto sistema político, a democracia é foco de pesquisa de diversos pensadores ao longo da história. Autores, que passam por Platão, Maquiavel, Jean-Jacques Rousseau, Joseph Schumpeter, Anthony Downs e Robert Dahl, desenharam conceitos diversos, com aplicabilidades também diversas. Diamond (1999) afirma que, entre os cientistas políticos, não só há uma divergência entre os pesquisadores sobre o número de democracias existentes no mundo, mas também sobre como classificar esse regime específico.

A democracia percorreu um longo caminho desde o seu surgimento na Antiguidade. Diferentes formas de governo e de ideologias foram defendidas em prol de um rótulo democrático. Dessa forma, é preciso compreender a maneira que o termo caminhou desde o princípio.

Alexis Tocqueville no clássico *A Democracia na América*, de 1835, já apontava que só é possível desenvolver a democracia se houver a participação direta dos cidadãos na gestão da coisa pública, pelo fato de considerar que o poder emana do povo e que este contribui para a formulação das leis e na escolha dos legisladores. A democracia estabelecida como forma

de governo é viável com a presença de uma sociedade civil que reconhece a soberania do Estado e participa de suas decisões. Vale destacar que:

Uma sociedade civil sólida e organizada é, possivelmente, um dos mais importantes pré-requisitos da consolidação democrática. Mais do que qualquer outro componente constituinte dessa forma de governo, é a sociedade civil que dá legitimidade à autoridade do Estado e às práticas democráticas. (RODRIGUES, 2000)

Para Dahl (2003), uma sociedade democrática em grande escala exige seis condições para ser de fato consolidada: “mandatários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificada; autonomia para associações e cidadania inclusiva.” Em um Estado democrático, a vontade geral se manifesta na escolha dos representantes. Nas democracias modernas os representantes devem agir em nome do povo, garantindo o direito à participação de todos os setores no cenário político.

O Poder Legislativo é, então, nas democracias modernas, “o responsável por representar os cidadãos, elaborar e aprovar as leis; fiscalizar o Poder Executivo, contrabalançando suas prerrogativas; e, reconhecer, garantir e proteger as liberdades e direitos fundamentais da cidadania” (DIAP, 2014, p. 03). Quanto à participação da sociedade civil, os setores organizados devem acompanhar as atividades em todas as instâncias do Estado, pois assim teriam suas demandas legitimadas.

A qualificação da democracia moderna tem sido alvo de constante debate, isto porque se trata de um conceito com conteúdo ideológicos e práticos que se diferenciam muito ao longo do tempo, mas que, especialmente a partir da segunda metade do século XXI vai adquirindo um significado essencialmente comportamental, normativo e não substancial – fazendo com que passe a ser alvo de muitas críticas.

A democracia, portanto, vai estar cada vez mais orientada para o estabelecimento de regras de como se deve chegar às decisões políticas e não para quais grupos seriam estas decisões (BOBBIO, 2004, p. 319). Nesse sentido, a participação da sociedade civil organizada se torna um emblema de democracia participativa.

1.4. A IMPORTÂNCIA DE ATORES NÃO ESTATAIS E TRANSNACIONAIS

A sociedade civil tem sido vista como uma esfera não estatal, antiestatal, pós-estatal e até supraestatal (GÓMEZ, 2003). Se já não bastasse tal variada gama de significados, vê-se também que nos últimos anos os entendimentos acerca de atores não estatais e transnacionais têm se complexificado de maneira homérica, dada a intensificação dos processos de

globalização – vide, neste caso, as teorizações acerca da existência de uma sociedade civil internacional ou global exemplificadas por atores não estatais.

Consolidadas pós Constituição de 1988, a participação social no processo democrático tem sido marcada no Brasil por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença de atores não estatais e transnacionais nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas (GÓMEZ, 2003). Do ponto de vista governamental, a participação desses atores corresponde ao reconhecimento de uma competência técnica de associações que defendem pautas específicas, em nome de uma pluralidade política difusa.

O pensamento realista (MORGENTHAU, 1986), definiu as relações internacionais como "relações interestatais", o que indica que, nessa concepção, o ator fundamental no plano internacional é o Estado-nação, e os atores não-estatais são relegados à condição de "ambiente" da política interestatal. Essa análise enfatiza que o confronto dos atores transnacionais não-estatais com o Estado-nação faz com que as razões deste último tendem a prevalecer. Os Estados geralmente quando entram em confronto com outros atores do sistema internacional fazem com que prevaleçam sua vontade em função do maior poder relativo de que dispõem e também da maior legitimidade em face das sociedades que representam.

No entanto, os meios pelos quais o Estado nacional prevalece, o da coação e da legitimidade, nem sempre são eficientes. A exemplo disso, pode-se observar os custos gerados pela prevalência do caráter soberano, que podem ultrapassar os ganhos. Países como o México de Cárdenas¹, o Irã de Mossadegh² e a Venezuela do primeiro governo de Carlos Andrés Pérez³ puderam nacionalizar as suas indústrias petrolíferas e até expulsar as multinacionais do ramo, mas os custos posteriores em investimento de capital, contratos de serviços e pacotes tecnológicos trouxeram-lhes onerosos débitos com o passar dos anos. Esses efeitos perversos abrem, assim, mais espaço para a barganha entre o ator estatal e o não-estatal, que têm ganhado força no cenário nacional.

No contexto da Teoria Pluralista, em oposição à Realista, os atores não estatais são tidos como entidades importantes nas Relações Internacionais, não podendo ser ignorados. Sendo assim, as organizações internacionais são consideradas atores independentes atuando com autonomia no sistema internacional. Viotti (2012) destaca que atores não estatais são importantes entidades na política mundial.

¹ Governo de Lázaro Cárdenas no México (1934-1940).

² Governo de Mohammad Mossadegh derrubado pela Operação Ajax no Irã (1951-1953).

³ Governo de Carlos Andrés Pérez na Venezuela (1974 a 1979).

Neste contexto, organizações não governamentais, sejam elas organizações internacionais e/ou corporações multinacionais, também exercem posição relevante na definição de políticas nacionais. Segundo Viotti (2012), o Estado não é uma entidade reificada⁴, sendo composto por burocracias individuais, grupos de interesse e indivíduos que tentam formular ou influenciar a política. Os teóricos pluralistas defendem, então, que as tomadas de decisões devem ser resultadas da combinação de interesses de entre o Estado e as entidades não estatais.

Além disso, cabe à sociedade civil formar o referido consenso, sendo representada pelos atores não estatais e transnacionais. São eles que se dão as disputas entre projetos de classe, sendo também o lugar de elaboração da hegemonia. Para o pensamento gramsciano, a hegemonia está relacionada à efetiva construção democrática que implica a superação entre ‘dirigentes’ e ‘dirigidos’, entre ‘governantes’ e ‘governados’ (SIMIONATTO, 2008, p. 19).

Nesse sentido, a sociedade civil deve se organizar de forma garantida legalmente comportada pelo referido consenso e partir em busca de sua hegemonia (PUTNAM, 1995). Ou seja, a hegemonia irá depender intrinsecamente da relação que o tomador de decisão estabelecer com a sociedade civil, e vice-versa.

Durante a década de 1970 as proposições realistas das relações internacionais passaram por um processo de contestação que tiveram início com os trabalhos de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr., em sua obra conjunta “*Power and Interdependence: World Politics in Transition*”, que trata a interdependência complexa como uma nova percepção da política mundial.

Mesmo que o foco do estudo tenha sido a política internacional, é possível fazer um paralelo com a teoria dentro da política nacional de cada país. As mudanças verificadas na obra tratam de como o surgimento de empresas transnacionais e o papel cada vez mais em destaque da economia nas relações internacionais não eram mais explicadas satisfatoriamente pelas teorias realista e idealista das relações internacionais. Assim, os autores procuraram desenvolver uma teoria que buscava integrar realismo e liberalismo suplementando-os, usando o conceito de interdependência nos processos de barganha, podendo explicar o mesmo processo na política interna das Nações.

Conforme Nye a interdependência refere-se a “situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente” (KEOHANE;

⁴ Reificar neste caso, se refere à teoria marxista de transformar relações sociais, especialmente às ligadas ao trabalho, num objeto – ou, no caso específico das relações do trabalho, mais que um objeto, uma commodity: em um bem, um objeto de valor.

NYE JR., 2011). Isto é, interdependência significa dependência mútua entre os estados ou entidades não estatais. Quando se fala em dependência mútua, esta pode se referir ao plano militar, econômico, social, político etc.

A interdependência pode gerar benefícios, mas também se refere à existência de custos elevados recíprocos, não necessariamente simétricos, nas transações. Os benefícios podem significar o ganho em cima da perda de outro, ou de ganho de dois ou mais entidades. Os custos envolvem a sensibilidade a curto prazo ou uma vulnerabilidade a longo prazo de cada estado. (KEOHANE; NYE JR., 1988).

Neste sentido, a composição dos atores não estatais pode ser vista como um local habitado por organizações de associação livre, da qual a sociedade e suas instituições possam participar de acordo com os seus interesses privados ou coletivos, vinculando-se com outros por intermédio da ajuda mútua. Esses atores não estatais são vistos de uma forma “espontaneísta”, na qual grupos e associações voluntárias afloram.

Em uma democracia plena⁵, o papel dos atores não estatais seria de alta relevância aos tomadores de decisões, o que nem sempre acontece. Outrossim, a organização dessas entidades, sejam elas compostas por instituições, organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas, é imprescindível na composição de políticas públicas mais assertivas.

2. O LOBBY NO BRASIL NO CONTEXTO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Na história moderna do Brasil, dois processos marcaram a ruptura da democracia: o primeiro, com o Golpe Militar em 1964, que depôs Getúlio Vargas; no segundo, após o período militarista iniciado com o Movimento de 1964, o processo de redemocratização teve início com o fim do governo do general João Batista Figueiredo, representada pela anistia aos acusados por crimes políticos.

Os acontecimentos históricos que ocorreram após essas duas fissuras no regime democrático brasileiro, temporalmente próximas uma da outra, espelham uma fragilidade das instituições nacionais da época e revela em que termos a Constituição Federal foi elaborada em 1988. A análise minuciosa da época imediatamente seguinte à Ditadura Militar e seus anos subsequentes revelam a instalação do Lobby como instrumento amplamente utilizado. Para melhor entender este processo, analisar-se-á os fatos históricos, políticos e econômicos da redemocratização do Brasil.

⁵ O termo democracia plena (ou consolidada) pretende-se expressar o ponto de vista de que se trata de democracias e sistemas de governo funcionantes, hígidos, que são constituídos por setores (do regime) interconectados um com o outro (sistema eleitoral, direitos de participação política, direitos e liberdades civis, independência dos poderes, poder efetivo para governar).

O processo de descompressão do sistema político começou a ser planejado já em 1975, 10 anos antes da queda do regime. Os generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva acreditavam que a ditadura deveria fazer suas escolhas e reconheceram uma queda do apoio popular que impossibilitava o êxito na sustentação do regime por mais tempo. No entendimento da dupla, os generais precisavam renunciar à Presidência da República e o posicionamento foi abraçado pelos principais nomes das Forças Armadas.

Após a eleição de Tancredo Neves, este foi internado em Brasília um dia antes da cerimônia de posse, até que faleceu. José Sarney assumiu a Presidência no dia 15 de março, dando fim a 21 anos de ditadura militar no Brasil. Mas a redemocratização só foi completa com a promulgação da Constituição de 88, a Constituição Federal, durante o governo de Sarney. Sobre a instituição da CF:

Como o Brasil e como a própria democracia, a Constituição de 1988 também é imperfeita. Envolveu movimentos contraditórios e embates formidáveis entre forças políticas desiguais, e inúmeras vezes errou o alvo. [...] E, fruto de seu inevitável enquadramento histórico, nasceu velha em seus capítulos sobre o sistema eleitoral e em sua ânsia de regular as minúcias da vida social. (STARLING; SCHWARCZ, 2019)

De toda forma, a Constituição de 1988 é a melhor expressão de que o Brasil tinha um olho no passado e outro no futuro e estava firmando um sólido compromisso democrático (STARLING; SCHWARCZ, 2019). Apesar de não ser ideal, a CF é moderna em direitos, sensível às minorias políticas e prevê alguns instrumentos institucionais legais para participação popular direta.

A Constituição de 1988 não só permite a participação popular direta, como também a incentiva. Essa noção de participação da sociedade civil e instituições não estatais caracteriza a CF como nossa maior representação da solidez das instituições democráticas (STARLING; SCHWARCZ, 2019).

Nesse sentido, após instituição da democracia no Brasil firmada pela Constituição Federal, o Lobby surge no país como atividade. Isso porque o Lobby é, por definição descrita no capítulo anterior, o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas (OLIVEIRA, 2005). Ou seja, a atividade de Lobby só pode existir em países democratas.

Para isso, os grupos de pressão utilizam-se de diversas atividades que incluem coleta de informações, propostas políticas, estratégias, confecção de pesquisas e a procura por aliados. A pressão é seu último estágio e geralmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país. (GRAZIANO, 1994). Os grupos de pressão fornecem informações aos tomadores de decisão. Informações estas que dizem respeito sobre a pauta

defendida pelo grupo. Os mesmos transformam esses grupos em interlocutores, convidando-os a emitir sua opinião.

Em uma sociedade democrática, os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e se valem das ideias e opiniões dos grupos de pressão para subsidiar suas decisões (OLIVEIRA, 2005). Sendo assim, pode-se interpretar o Lobby como o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político (GRAZIANO, 1994).

No Brasil, a democracia trouxe novos atores e os aspectos processuais da tomada de decisão foram alterados. Dessa forma, o Congresso passa a ter um poder sem precedentes na formulação de políticas. Isso se fortalece quando, segundo Aragão (1992), a partir das eleições de 1982 em que o empresariado passa a se preocupar com a oposição no Congresso. Isso fez com que grupos tomassem força no monitoramento do legislativo, tais como Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Esse processo fez com que estes grupos de pressão tivessem a legitimidade do direito de pressionar as autoridades em favor de determinadas medidas decorre diretamente dos princípios constantes do art. 5º da Constituição, que trata dos direitos fundamentais de todo brasileiro. Isso acontece porque a atual Constituição se norteia em uma democracia participativa, fundamentada no pluralismo político. A caracterização do aspecto participativo se dá pela “participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 2006).

Depois de firmada a nova Constituição, o Brasil passou por uma fase de fortalecimento do Poder Legislativo, muito em decorrência dos grupos de pressão descritos anteriormente neste trabalho e que surgiram na época. Com o objetivo de garantir sua atuação mesmo após findada a Constituinte, estes grupos acompanharam de perto a evolução da produção normativa do país. Assim:

O resultado do processo de redemocratização foi o fortalecimento do Congresso Nacional como poder político e, conseqüentemente, dos grupos de pressão, que retomaram seu lugar no processo democrático, fazendo pressão e tentando influenciar os legisladores (OLIVEIRA, 2005).

Por conseguinte, o surgimento dos grupos de pressão na sociedade brasileira pós-redemocratização vem com o intuito de ampliar a transparência governamental (OLIVEIRA, 2005). Ou seja, os grupos de pressão, sejam eles entes privados ou a sociedade

civil organizada, visam instituir a transparência como valor societal no país, tal que só é alcançado em regimes democráticos.

Com a consolidação da democracia no Brasil e uma maior transparência das informações, sobretudo por parte do Poder Legislativo, a sociedade civil tem percebido as vantagens de apresentar propostas e oferecer sua opinião aos tomadores de decisão com o intuito de contribuir com o processo de elaboração de políticas públicas no país (OLIVEIRA, 2005).

Assim, o Lobby continuou se estruturando ao longo dos anos seguintes à redemocratização do Brasil. Pode-se afirmar que os grupos de pressão estiveram presentes nos principais acontecimentos históricos do país (OLIVEIRA, 2005). Apesar disso, existem poucos estudos aprofundados na história do Lobby no Brasil.

Conseqüentemente, ao longo dos últimos 30 anos de consolidação democrática, o Brasil vem caminhando para a estabilização do aspecto transparência em sua esfera pública, buscando contemplar um direito que já é constitucionalmente garantido ao cidadão: o acesso às informações governamentais (CALMON, 2017). Após anos de defasagem de dados sobre como a democracia funcionava junto à participação da sociedade civil, estudos começam a ser elaborados em sua maioria a partir dos anos 2000.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu normas para o uso do dinheiro público e para garantir responsabilidade na gestão fiscal. No §1º do Art. 1º da Lei, existe a intenção de reforçar a transparência:

Art. 1º [...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

A legislação, além de ser uma das mais rigorosas a respeito do assunto, garante à sociedade civil organizada o poder e dever de fiscalizar as entidades públicas em prol de garantir a democracia. A LRF também conta com avanços importantes em relação à transparência das informações, garantindo acesso aos dados gerados a partir das obrigações estabelecidas:

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

Dessa forma, pode-se perceber que o processo de institucionalização do acesso à informação pela sociedade civil organizada ganhou força nos últimos anos no Brasil. A norma originou discussões que desencadearam a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013). A lei trouxe um impacto de grande porte dentro das instituições privadas, já que os atos vistos como ilícitos, se executados por qualquer funcionário, independente do conhecimento dos superiores, é passível de punição e multa sobre o faturamento bruto da empresa. As empresas também criaram setores internos de *compliance* para incentivar o trabalho transparente dentro dessas instituições.

Esses espaços normativos que surgiram com o passar dos anos deram força para apresentação de diversas matérias solicitando a regulamentação do Lobby no Brasil, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Os conteúdos das resoluções têm como principal objetivo de controle por meio de registro e padronização de condutas (CALMON, 2017).

Apesar de ainda não ser regulamentado, os lobistas tentam garantir a legitimidade da profissão no país. A pressão dos grupos sobre o Governo brasileiro pela institucionalização das atividades e a ausência de acordo no Legislativo pela aprovação da regulamentação fez com que, em 2018, o então Ministério do Trabalho reconheceu o Lobby como ocupação, no cadastro oficial de profissões do país⁶.

Assim, retirar o processo dos bastidores é necessário para promover simetria no fluxo de informações e dar à sociedade o conhecimento sobre a atuação de cada candidato eleito e os grupos com quem se envolve (CALMON, 2017). Essa transparência nas regras de participação do jogo democrático no processo legislativo e de formulação de políticas públicas permitirá uma melhor e mais eficaz atuação dos grupos de pressão e profissionais de lobby. Assim sendo, pode haver um fortalecimento da democracia brasileira (SACRAMENTO, 2005).

3. O LOBBY NO CHILE NO CONTEXTO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Assim como grande parte dos países da América Latina, o Chile enfrentou árduos anos de Ditadura Militar, iniciada em 1973. Após anos do governo ditatorial liderado por

⁶ Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), disponível em: <https://tinyurl.com/yceqhl7>, acesso em: 19/06/2020.

Augusto Pinochet, os Estados Unidos deixam de apoiar o regime a queda do então presidente começa a ser vislumbrada.

Dando início ao fim da ditadura no Chile, o governo promulgou em 1987 a Lei Orgânica Constitucional dos Partidos Políticos, que permitiu a criação de partidos políticos, e a Lei Orgânica Constitucional sobre sistema de inscrições eleitorais e Serviço Eleitoral, que abre os registros eleitorais. As normativas abriram brecha para a convocação de cidadãos a um plebiscito onde se ratificou um candidato proposto pelos Comandantes em Chefe das Forças Armadas e o General Diretor dos Carabineros, para ocupar o cargo de presidente da República no período seguinte de 8 anos. O plebiscito, que aconteceu em 5 de outubro de 1988, marcou a queda da ditadura militar chilena oficialmente. Em 14 de dezembro de 1989 Patricio Aylwin foi eleito presidente.

Essa perspectiva traz elementos fundamentais à narrativa da criação de um regime democrático fundamentado pelo regime militar. Como se pode perceber, à espelho do que houve no Brasil, o regime militar entendeu que estava em queda e institucionalizou a democracia de forma a beneficiar aqueles que antes estavam no poder. O Chile, assim, realizou seu processo de transição democrática que foi inaugurada com a instalação do primeiro governo e parlamento eleitos, em 1990 (GARRETÓN, 1992).

Neste sentido, como se trata de uma "transição incompleta" com enclaves autoritários (GARRETÓN, 1992), o governo de Patricio Aylwin foi o responsável por garantir as principais transformações para consolidar o regime democrático. Essas garantias exigem a participação e mobilização de vastos setores populares e das camadas médias, e apontam para a democratização da sociedade.

Contudo, o Chile não elaborou uma nova Constituição Federal após a transição para um regime democrático. A atual Carta Magna foi escrita e promulgada na ditadura do general Augusto Pinochet, em 1980. O documento foi modificado várias vezes desde que foi promulgado. Ainda, desde que instituído o regime democrático no Chile, a Carta Magna sofre críticas por parte de entidades não governamentais. Os defensores da criação de uma nova Constituição chilena alegam que é necessária a realização de um plebiscito para que a população vote a favor ou contra a elaboração e eventual eleição dos parlamentares constituintes.

Por conseguinte, com o passar dos anos que seguiram a institucionalização da democracia no Chile, os debates em torno da participação da sociedade civil organizada e seus respectivos atores não estatais se tornaram mais recorrentes. O Lobby no país já era uma

realidade logo após o fim oficial do regime ditatorial e as forças institucionais iniciaram apelos pelo reconhecimento da atividade.

Houve um consenso na sociedade chilena de que as decisões dos órgãos públicos devessem sempre ser tomadas em prol do bem comum e, portanto, que não fossem determinadas por influências ilegítimas de interesses individuais (LAPOSTOL; LOPEZ, 2016). Para os chilenos, isso significou um entendimento de que a chave para alcançar esses objetivos seria a transparência e, por conseguinte, permitir que todas as partes interessadas e a opinião pública geral fizesse julgamentos a respeito das decisões tomadas.

Nesse tempo, as atividades relacionadas ao Lobby ganharam força no país e, à espelha do Brasil, o Chile também começou a discutir sua regulamentação na Câmara dos Deputados e no Senado. Em 2003 o Chile já deu indícios de que caminhava para discussões sobre acesso da sociedade civil às tomadas de decisões.

O Chile foi o primeiro país da América Latina a aprovar uma legislação de transparência sobre a atividade, debate que ganhou força após os escândalos da Caixa de Pandora. A crise desdobrou-se de tal forma que houve uma mobilização entre parlamentares, movimentos sociais e o Presidente da República para que fosse aprovada em março de 2014, um marco construído ao longo de vinte anos de discussões e mais de onze projetos de lei:

Una década marcada por grandes dificultades para llegar a un consenso en la materia, especialmente debido al objeto mismo del lobby. Los proyectos originales difieren de la fórmula actual de la ley, los primeros estaban centrado en el sujeto activo del lobby, es decir, aquel que realiza dicha actividad, el llamado “lobbista”, mientras que la actual ley se enfoca en la autoridad o el sujeto pasivo.⁷ (LAPOSTOL; LOPEZ, 2016)

Dessa forma, em 2012 sob o governo de Sebastián Piñera, o Poder Executivo chileno elabora uma proposta substitutiva aos projetos em voga no parlamento, alterando radicalmente as matérias que estavam sendo seguidas pelos parlamentares. Por meio desta indicação, diferentemente dos projetos anteriores, o objetivo é focar a questão nos contribuintes do lobby e na transparência das agendas públicas (LAPOSTOL; LOPEZ, 2016).

Após um ano e meio de tramitação, a Lei 20.730/2014 foi promulgada e determinou a criação de um sistema online de transparência, que permite o acesso às doações recebidas, agendas e viagens das autoridades públicas (LAPOSTOL; LOPEZ, 2016). A plataforma também informa quem, quando, onde e para tratar de qual assunto se reuniu com os

⁷ Tradução: “Uma década marcada por grandes dificuldades em chegar a um consenso sobre o assunto, principalmente devido ao próprio objetivo do lobby. Os projetos originais diferem da fórmula atual da lei, os primeiros foram focados no tema ativo do lobby, ou seja, aquele que realiza essa atividade, o chamado “lobista”, enquanto a lei atual se concentra na autoridade ou sujeito passivo.”

tomadores de decisão. Ao acessar o portal é possível saber que dia um lobista se reuniu com algum agente público, ou custos e motivos de viagens pagas com recursos públicos.

A norma também traz a obrigatoriedade de registro de informações ao agente público, e não ao lobista. Ou seja, o profissional pode se registrar voluntariamente, mas a autoridade deve registrar tudo obrigatoriamente. Assim, ainda que o representante não tenha um cadastro, o registro de sua atividade será feito de uma forma ou de outra. A lei também cria sanções para as autoridades que deixarem de registrar informações exigidas.

O processo de regulamentação tramitou durante o governo de Sebastian Piñera e foi promulgado no governo de Michelle Bachelet. O que faz a discussão chilena ser bastante diferente, por exemplo, dos Estados Unidos, é que a lei é uma norma de acesso às informações de agenda dos funcionários públicos. Sobre o modelo chileno, o diretor-executivo da Transparência Chile Alberto Precht, ressalta:

O que o modelo chileno faz, que é muito interessante, não é regular a indústria, como se faz normalmente no modelo americano, mas regular a reunião, o contato que pode acontecer e que pode gerar uma atividade de lobby entre quaisquer atores, não somente a uma empresa que se dedica ao lobby ou uma empresa em particular, mas também, por exemplo, os sindicatos, as ONGs, as associações empresariais. Qualquer um que possa ser sujeito ativo de lobby, portanto essa reunião ficaria regulamentada. (PRECHT, 2015)

Outras críticas perpassam por temáticas como a ausência de artigos que proibam expressamente para que os lobistas - ou entidades que representam - contribuam para o financiamento político, sejam partidos políticos, campanhas eleitorais ou coalizões. Os autores também destacam que este é um aspecto muito importante para ser ignorado.

É válido ressaltar também que o processo de regulamentação do Lobby no Chile não se deu por uma vontade puramente interna, baseada no diálogo entre governo e sociedade. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ator não estatal de cooperação internacional composto por 37 países, foi um agente fundamental nesse processo.

No caso do Chile, o país assinou o Acordo de Adesão à Organização, tornando-se parte da OCDE, após um rigoroso processo de exames e implementações antes de ingressar na organização. Em se tratando especificamente do Lobby, o ator exigiu que o país definisse a atividade e quem são os lobistas; que os profissionais devessem tornar públicas informações relevantes sobre seu trabalho; e por fim que o Chile efetivasse a regulamentação do Lobby no país (LAPOSTOL; LOPEZ, 2016).

Dessa forma, o Chile tem conseguido desestigmatizar aos poucos a profissão de Lobby e desassociá-lo ao tráfico de influência e corrupção. Felizmente, no Chile, a promulgação da Lei 20.730, de 08 de março de 2014, de alguma forma têm diminuído dentro

da sociedade a conotação negativa que existe em relação ao Lobby e garantido segurança institucional a estes profissionais.

4. O LOBBY BRASILEIRO E CHILENO: UM ESTUDO COMPARADO

Esse tópico busca então comparar os processos de regulamentação do Lobby do Brasil e do Chile, analisando se e com qual intensidade aconteceram as discussões do tema nos respectivos países. Ainda, esta parte do trabalho buscará demonstrar como o Lobby pode ser um instrumento facilitador do sistema democrático e a importância do mesmo para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes. Por fim, demonstrará os avanços do Chile nesses sentidos e porque está em vantagem em relação ao Brasil, mesmo possuindo processos históricos semelhantes no que tange suas redemocratizações.

5. A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS NA MANUTENÇÃO DO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

Segundo levantamento feito em 2017 pelo *Edelman Trust Barometer*⁸, a corrupção está sendo relatada como a preocupação número um dos cidadãos, causando mais preocupação do que a globalização ou a migração. A pesquisa indica:

Figura 3 - Principais preocupações dos cidadãos



Fonte: OCDE (2017, p. 07).

De acordo com o instituto, a corrupção aparece em primeiro lugar nos índices porque os cidadãos alegam que a corrupção gera má gestão pública, o que ocasiona a dificuldade de solucionar todos os demais problemas sociais. Para eles, a corrupção dificulta instituir as mudanças necessárias para resolver os problemas das sociedades (OCDE, 2017).

Com o advento da profissão e sua vinculação aos escândalos de corrupção nos mais diversos países do mundo, atores não estatais ao redor do globo criaram suas próprias medidas para garantir a segurança legal e transparente da gestão de políticas públicas. Nesse contexto, o papel dos grupos de pressão como o requisito democrático de uma abordagem

⁸ É o instituto que estuda mais abrangentemente confiança no mundo. Nos últimos 20 anos, Edelman examinou a confiança nos negócios, governo, mídia e ONGs. A cada ano, medem os níveis de confiança nessas instituições e avaliam os motivadores e detratores da confiança de cada uma.

pluralista da tomada de decisão pública é frequentemente ignorado como razões para justificar a regulamentação (SANTOS, 2014).

A fim de conter a corrupção estigmatizada nas nações e proteger os profissionais de Lobby, em fevereiro de 2010 o Conselho da OCDE aprovou a recomendação sobre princípios por transparência e integridade no lobby. Em suma, a Organização recomenda que, para atender às necessidades expectativas de transparência e integridade, os países devem adotar regulamentos sobre lobby.

Um dos objetivos do regulamento é obter um debate político informado e formulação de políticas efetivas e permitir a todos os interessados, desde setor privado e ao público em geral, acesso justo e equitativo a participar do desenvolvimento de políticas públicas (OCDE, 2010). Nesse sentido, há três recomendações principais que a OCDE faz para a legislação de lobby:

A primeira é uma definição clara e ampla do que constitui um lobista, que deve ser controlado com determinação. Essa definição deve ir além daqueles que se definem como lobistas, líderes empresariais e sindicais, organizações não-governamentais (ONGs) e acadêmicos com acesso regular aos legisladores. Os lobistas também devem incluir aqueles que procuram influenciar o executivo, bem como o poder legislativo.

Uma segunda recomendação da OCDE é que os lobistas devem tornar públicas informações relevantes sobre suas atividades. Essas informações incluem seus clientes e os destinatários de suas atividades de lobby. Além disso, as informações financeiras sobre as empresas do setor também devem ser divulgadas.

A terceira recomendação da OCDE é que os regulamentos de lobby visam criar uma "cultura de integridade" no governo, ONGs e lobistas (LAPOSTOL e LOPEZ, 2016).

Dessa forma, o Comitê de Governança Pública da OCDE visou auxiliar membros e não membros na construção e fortalecimento da capacidade de desenvolver, implementar e avaliar políticas, instituições e serviços públicos centrados no cidadão (OCDE, 2019). O organismo possui uma Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial, à qual estão vinculados uma Divisão e um Comitê de Política de Regulação. Tais órgãos visam ajudar os países a melhorar seus sistemas de governo e um desenvolvimento econômico e social sustentado.

Para a OCDE, essa missão existe porque há a ligação clara entre o desempenho econômico de um país a longo prazo e a qualidade de seu marco regulatório (ASSUNÇÃO, 2013). Percebe-se, assim, que existem pressões de vários tipos para que o Estado regule, como ideias políticas, pressões econômicas e da opinião pública, regras internacionais sobre a regulamentação do Lobby.

De forma geral, muitas organizações internacionais, tais como a União Europeia, o Banco Mundial e a própria OCDE, ora em pauta, propõem ideias de boas práticas para a

regulação do Lobby (ASSUNÇÃO, 2013). O foco dessas ideias é realizar uma análise objetiva das evidências no processo de elaboração das políticas públicas para, assim, garantir o avanço democrático do país.

Essas instituições, bem como a OCDE, muitas vezes estabelecem que o país possua algum tipo de regulamentação da atividade de Lobby para que acordos sejam feitos. No caso específico da OCDE, a organização cobra não só de seus membros como também de solicitantes que haja uma regulação nacional da atividade.

5.1. O processo regulatório no Chile

A desigualdade estrutural do Chile e o crescente desconforto político no país são o resultado da quadro jurídico-econômico imposto pela ditadura e sustentado pelos governos democráticos que se seguiram (SAHD; VALENZUELA, 2017). A estimativa mais recente do índice GINI⁹ para o Chile (Banco Mundial, 2013) indica que o Chile, em uma escala de 0 a 100, tem 50,5%, enquanto a média da OCDE está próxima de 30%.

Embora os efeitos desigualdade requeiram avaliações independentes e a igualdade total de renda não seja o objetivo (STIGLITZ, 2012), a diferença significativa entre a realidade chilena e outros países em desenvolvimento ou em desenvolvimento precisa ser avaliado. Desigualdades extremas tendem a gerar desespero social cumulativo, afetar a economia estabilidade e prejudicar o desenvolvimento de um país em geral (SAHD; VALENZUELA, 2017).

Outros (WILKINSON; PICKETT, 2011) sugerem que desigualdade de renda pode causar uma diminuição da confiança no governo e maior criminalidade. No entanto, no caso do Chile, o indicador alto por si só não é o único problema. Como a figura 1 mostra, é a evolução do índice GINI desde 1970 que é o mais impressionante na desigualdade do Chile.

Figura 4 - Índice GINI do Chile (1969-2013)

⁹ Medida de desigualdade desenvolvida para quantificar qualquer distribuição embora seja comumente utilizado para medir a disparidade de distribuição de renda.



Fonte: SAHD; VALENZUELA, 2017, *apud*. World Bank Development Indicators.

Como é possível observar na Imagem 04, a desigualdade do Chile não apenas aumentou acentuadamente entre 1973 e 1990, durante a ditadura militar, mas permaneceu elevada nos últimos 25 anos de regra democrática.

Esse processo mobilizou os principais tomadores de decisões chilenos para que fossem pensados mecanismos que fizessem com que a confiança no governo e nas instituições democráticas aumentasse. Desde então, o Chile se caracterizou por ter uma das mais estáveis coalizões multipartidárias na América Latina, com impactos substanciais na qualidade da democracia (SAHD; VALENZUELA, 2017).

Ainda, para reforçar as políticas públicas de desenvolvimento econômico-social e o regime democrático, o Chile percebeu que vários setores têm um impacto considerável sobre a economia chilena, que é fortemente regulamentada pelo estado. Na falta de regulamentação sobre lobby, os funcionários públicos tinham pouca responsabilidade pelas reuniões que realizavam com esses grupos ou seus resultados.

Desde 2004, os governos sucessivos do Chile lançaram iniciativas legais para melhorar transparência, probidade e princípios de bom governo, como já detalhado anteriormente neste trabalho. Com a promulgação da Lei em 2014, o Chile marcou seu desenvolvimento democrático e acesso às elaborações de políticas públicas.

Os dados confirmam esse fenômeno e sugerem que o escopo das relações entre interesses privados e públicos se ampliaram como efeito da implementação da Lei do Lobby. Esse processo pode ser descrito como um marco de democratização do acesso às tomadas de decisões.

Por muito tempo, houve opacidade no processo de tomada de decisão e influência de grupos de interesses especiais definição da alocação de recursos no país (SAHD; VALENZUELA, 2017). Apesar de a lei estar em um estágio inicial, gradualmente encontra maior aceitação entre grupos de interesse, lobistas e organizações da sociedade civil.

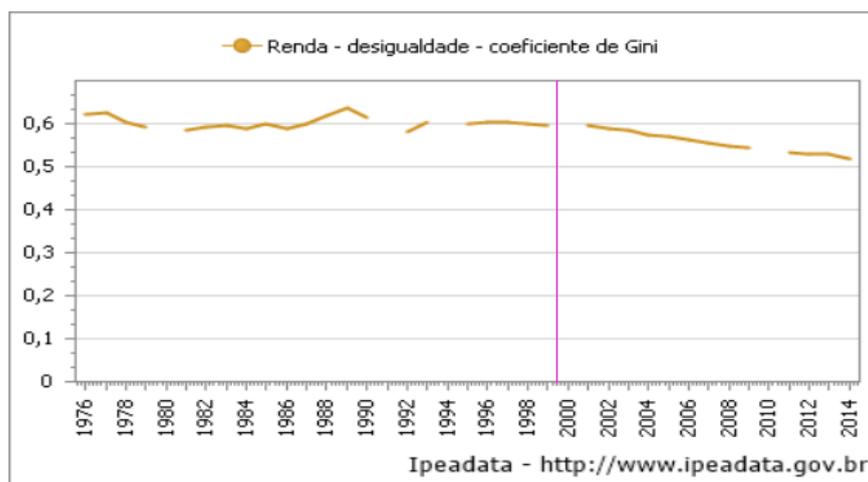
Ainda não há evidências sobre até que ponto a abertura nas práticas de lobby pode contribuir para reduzir a desigualdade. Contudo, com base na avaliação dos principais impactos de suas implementações, a Lei do Lobby tem o potencial de democratizar o acesso dos cidadãos a autoridades (SAHD; VALENZUELA, 2017). Na medida em que os cidadãos adotam plenamente a lei para solicitar às autoridades, as atividades de lobby não permanecem uma vantagem exclusiva para grupos de interesse poderosos.

Portanto, pode-se perceber que este novo regulamento visa impedir a captura de certos atores privados na definição da agenda, do processo de regulamentação e a alocação de recursos públicos. O potencial da lei para democratizar ainda mais o acesso às autoridades é infinito (SAHD; VALENZUELA, 2017). Por consequência, chilenos estão exigindo mais transparência e responsabilidade dos funcionários públicos. Assim, é possível afirmar que a Lei do Lobby aprimora boa governança e nivela o campo de atuação dos atores em suas relações com o governo.

5.2. O processo regulatório no Brasil

O Brasil enfrentou uma desigualdade econômica estrutural ao longo das décadas de 1970 e de 1980, anos que marcaram negativamente a ditadura militar brasileira até que chegasse seu fim. Após a institucionalização do regime democrático, o Brasil só conseguiu inverter a ordem do coeficiente para que a desigualdade diminuísse após 1992, com o início do desenvolvimento do Plano Real.

Figura 5 - Índice GINI do Brasil (1976-2014)



Fonte: Ipeadata (2016)

Assim, concomitantemente à diminuição da desigualdade social no país, existiu o aumento das discussões sobre a democratização do acesso a informações públicas e uma preocupação da sociedade civil com o gerenciamento de políticas públicas (SANTOS, 2014). Como exposto no capítulo anterior, o Brasil ainda não possui uma lei Federal que regulamenta a atividade de Lobby. Contudo, existem outras normativas severas que pretendem fortalecer a integridade e a prevenção da corrupção na Administração Pública.

Dessa forma, a Constituição brasileira estabelece o direito de petição e liberdade de associação. Consequentemente, o direito de exigir a divulgação de informações e o direito de ter interesses coletivos representados por associações são garantidos pela Constituição. Além disso, o direito penal brasileiro trata de suborno, tráfico de influência e outras formas de corrupção.

No que diz respeito ao processo legislativo, a Constituição de 1988 declara que as comissões parlamentares devem promover audiências públicas com a sociedade civil organizada e demais atores não estatais. Existe também, no regimento interno de ambas as Casas do Poder Legislativo, a obrigatoriedade de registro de representantes do Governo e da sociedade civil.

A regulamentação do Lobby compete somente à União, não podendo as unidades federativas ou os municípios legislar sobre o assunto (art. 22, XVI da CF/88). No Brasil, a regulamentação do Lobby tem sido amplamente discutida desde o final da década de 70, apesar da primeira tentativa ter surgido no início dos anos 80 (LABA, Karen. 2015, p. 08).⁹

Assim, para lidar com a ausência de regulação federal sobre a atividade do Lobby, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional vem sendo adaptados às mudanças que ocorrem no sistema político do país desde o final dos anos de 1970. Isso se dá pela necessidade que as Casas observaram em criar mecanismos de representação de interesses pelas entidades:

Em 1977, o deputado Marco Maciel, exercendo a presidência da casa, reformulou o regimento interno, adicionando os grupos formados por órgãos de representação nacional dos servidores públicos na redação de seu caput. Mais tarde, em 1984, após outra reforma, o Regimento Interno passou a aceitar as entidades associativas mais representativas em seu credenciamento e; em 1989 houve a criação de um título específico sobre a participação da sociedade civil nos processos legislativos (OLIVEIRA, 2004). A resolução nº 17 de 1989, se atém a permitir que a sociedade civil participe do processo legislativo através de petições, pareceres técnicos, projetos de lei de iniciativa popular e audiências públicas (art. 254). (LABA, 2015, p. 9)

Já na tentativa de criar uma legislação federal que regulamenta o Lobby, existem no Poder Legislativo diversos projetos de lei sobre a temática. Para especificar a pesquisa, o

texto irá focar na análise da proposição que se encontra em regime de tramitação mais avançada, o PL 6.132/90¹⁰, de autoria do próprio ex-senador Marco Maciel. A matéria aguarda votação no Plenário desde 2007.

A matéria obriga o registro de pessoas físicas e jurídicas que exercem qualquer atividade tendente a influenciar o processo de decisão no âmbito do Congresso Nacional. Entre suas disposições, o PL pretende regulamentar o modo e limite das atuações dos lobistas, obrigando a declaração anual dos gastos relativos às suas atividades, como também, especificasse em dados a indicação do interessado no serviço, o projeto cuja aprovação ou rejeição era defendida e a matéria cuja discussão era desejada.

Concomitantemente, a OCDE possui ainda um estudo para orientar o Brasil no processo de seguridade ao Poder Público durante as tomadas de decisões. O documento “Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal¹¹” analisa a implementação de salvaguarda da integridade na Administração Pública Federal brasileira.

A avaliação foi realizada com base em quatro conjuntos de princípios desenvolvidos pela OCDE: Princípios para a Gestão da Ética no Serviço Público (*Principles for Managing Ethics in the Public Service*); Diretrizes sobre a Gestão de Conflitos de Interesses no Serviço Público (*Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*); Princípios para o Fortalecimento dos Contratos e das Licitações Públicas (*Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement*); e, Princípios de Transparência e Integridade nos Processos de Intermediação de Interesses (*Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*).

O relatório é a primeira avaliação do sistema de integridade da administração pública federal de um Estado-Membro do G20¹². O trabalho é parte da contribuição da OCDE na implementação do Plano de Ação Anticorrupção do G20 (G20 Anti-Corruption Action Plan), aprovado em 2010. A avaliação feita pela OCDE reforça, assim, a necessidade de um ator estatal de relevância regional como o Brasil ter a regulamentação do Lobby e um programa firme de controle da administração pública.

6. VISÃO CRÍTICA FACE À AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

¹⁰ Análise feita com base no inteiro teor do projeto de lei disponível no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>>. Acesso em: 21/06/2020.

¹¹ Relatório elaborado pela OCDE disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/48947422.pdf>>. Acesso em: 21/06/2020.

¹² Grupo formado pelos seguintes membros: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido, Rússia, Brasil, União Europeia, Argentina, México, China, Índia, Austrália, Indonésia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul e Turquia.

A regulamentação do lobby pode ajudar a aumentar a transparência e o escrutínio público interação entre grupos de interesse, políticos e burocratas. No entanto, não é suficiente. De fato, a informação flutua de e para o governo através de redes de pessoas - epistêmicas comunidades - independentemente de suas posições formais. Como afirma Kingdon (1995: 45), haverá sempre sejam pontes feitas por "valores comuns, orientações e visões de mundo" que vinculam pessoas de dentro para outros fora do governo. Para Luiz Santos (2014, p. 17):

Regulation of lobby is pointed out by scholars as a symbolic indicator of governmental reaction against irregular behaviour (Lowery & Gray, 1997). Besides that, it can be said that it is a positive contribution to increase transparency. In transparent public decision-making settings, private interests are clearly identified and might be taken into account, though the strategies and resources of their advocates are necessarily revealed. An old American political adage states: "transparency is a great corrective for deviating behaviour".¹³

Como esta pesquisa indicou nos capítulos anteriores, o Chile possui o mesmo processo histórico contemporâneo do Brasil, passando por um regime de ditadura militar e, posteriormente, a implementação de uma democracia aos moldes do que as instituições militarizadas queriam. Após, o Chile e o Brasil ainda possuem processos históricos semelhantes durante toda a transição democrática, com governos que ainda estavam lutando para criar um regime democrático efetivo. Ainda, Chile e Brasil discutem a igual tempo o exercício da atividade de Lobby.

Contudo, apesar de possuírem processos históricos durante suas respectivas redemocratizações semelhantes, o Chile alcançou a regulamentação do Lobby ao passo que o Brasil encontra em sua fase embrionária. Não se pode saber ao certo quais motivos levaram com que o regime brasileiro estivesse tão defasado legalmente em relação à atividade, mas cabe discutir quais benefícios seriam gerados caso o Brasil se espelhasse na Lei do Chile.

No caso brasileiro, a recente aprovação e implementação da Lei de Acesso à Informação enfatizam a importância da regulamentação do lobby por meio de uma legislação construída depois dos debates no congresso e sobre contribuições por outros países. Esse regulamento deve introduzir um sistema de registro, monitoramento e publicação de atividades de lobby totalmente funcionais e ajustadas à realidade de cidadãos, organizações da sociedade civil e indivíduos no processo de formulação de políticas públicas.

¹³ Tradução: "A regulamentação do lobby é apontada pelos estudiosos como um indicador simbólico da reação governamental contra comportamentos irregulares (Lowery & Gray, 1997). Além disso, pode-se dizer que é uma contribuição positiva para aumentar a transparência. Em ambientes transparentes de tomada de decisão pública, os interesses privados são claramente identificados e podem ser levados em consideração, embora as estratégias e os recursos de seus advogados sejam necessariamente revelados. Um velho ditado político americano afirma: "a transparência é um ótimo corretivo para desviar comportamentos'."

O texto do ex-senador Marco Maciel ora citado, apesar de bem-intencionado ao criar um cadastro dos lobistas no acesso ao Congresso Nacional, é uma matéria que não auxilia de fato no reconhecimento legal dos profissionais. Isso porque a matéria apenas prevê o cadastro de lobistas junto ao Poder Legislativo, quando estes profissionais se encontram presentes nos mais diversos aparatos da administração pública federal, estadual e municipal.

Assim, se tivermos a transparência como principal fator de acesso à formulação de políticas públicas em um regime democrático, o modelo chileno vai no ponto. Os dados divulgados lançam luz à atividade ao disponibilizar informações especificadas e agregadas que permitem que a sociedade tenha plena visão de como é, de fato, a participação social no processo de discussão de políticas públicas. E disso decorrem outros ganhos.

A outra superação que a lei chilena traz é em relação à igualdade de acesso. O modelo em proposição no Congresso Nacional brasileiro de “crachá de lobista” cria barreiras de entrada como filiação, curso, profissão, crachá ou qualquer exigência prévia que criasse óbice a grupos com menos recursos. Ao superar os desafios do passado com soluções simples e eficientes, o modelo chileno torna o lobby cada vez mais bem visto e mais democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A execução do desenho de pesquisa proposta nesta monografia permitiu avaliar a importância da regulamentação do Lobby no Brasil e seu impacto para o processo de formulação de políticas públicas. A partir da análise comparativa dos dados coletados foi possível verificar as lacunas existentes nas propostas de regulamentação do Lobby no Brasil. Assim, volta-se a pergunta de pesquisa: como o lobby pode auxiliar no desenvolvimento democrático de políticas públicas? Essa análise foi feita passando por cada pilar, através da utilização de dados já existentes.

Os indivíduos, por mais diversos que sejam, acabam de alguma forma encontrando outras pessoas que não somente possuem as mesmas afinidades, mas também os mesmos ideais, visões de mundo e interesses. São essas afinidades que fazem com que pessoas dificilmente vivam isoladas e participem de um grupo que, dependendo de seu formato, acabam por se contrapor a outros grupos, como por exemplo, o caso de dois partidos políticos com propostas divergentes.

Ou seja, conforme o primeiro pilar estudado (conhecer o processo pelo qual o profissional de lobby pode influenciar a elaboração de políticas públicas) os grupos de interesse (ou lobistas) nada mais são do que uma parte da sociedade civil que se organiza na intenção de monitorar e influenciar as políticas públicas. Essa influência não é nem positiva

nem negativa, mas sim pretende levar aos tomadores de decisões um panorama de sua pauta e fazer com que este decisor delibere se pretende adquirir a pauta apresentada ou não. Assim, toda a sociedade ganha, tanto tomadores de decisões (sistemas políticos, partidos políticos e membros dos 3 poderes Federais) quanto a sociedade civil organizada (empresas privadas, ONG's e associações).

Dito isso, pouco a pouco se pode chegar à convicção de que a regulamentação do lobby é um aspecto necessário no processo decisório de elaboração de políticas públicas, que garante levar em conta os direitos e interesses de todos os setores da sociedade, dando voz ao eleitor no processo de tomada de decisão e, assim, garantir os princípios de democracia.

Já no segundo pilar (entender como o lobby ajudou nas políticas públicas no Brasil e no Chile após a redemocratização de ambos os países), pode-se observar que o principal objetivo da regulamentação do Lobby no Chile tem sido fortalecer a transparência e a honestidade nas relações com Órgãos estatais. Nesse sentido, seu eixo central é constituído para os avanços em matéria de registros públicos, que podem contribuir para gerar possíveis matrizes para observar e fazer um tipo de diagnóstico a respeito atividades reguladas.

Ainda, o trabalho explanou a importância dos atores não estatais no processo de regulamentação do lobby e participação democrática no processo decisório. Este pilar garante como órgãos como a OCDE e a União Europeia podem influenciar a regulamentação da atividade como fator de negociações internacionais.

De acordo com os argumentos expostos, pode-se entender que a regulamentação do Lobby no Brasil já tarda e deve ser discutida afincamente, principalmente tomando a regulamentação do Chile como um espelho. Dessa forma, a junção de narrativas pode gerar o melhor processo regulatório para o perfil brasileiro. Por consequência, a regulamentação da atividade irá garantir uma maior interação de instituições políticas, mobilizações de interesses e tomadores de decisões para que as políticas públicas sejam elaboradas da melhor forma.

Dessa forma, o que se percebe é que o Chile tem feito prosperar a regulamentação do Lobby, pois possui uma legislação completa que cerceia todos os limites de atuação da atividade e o garante como um importante agente cooperador na condução das ações governamentais. Contudo, a regulamentação no Brasil tem permanecido no esquecimento e cada vez mais tem se tornado uma conquista distante.

Portanto, o aperfeiçoamento da legislação em questão é indispensável para que futuramente a regulamentação possa ser aprovada promovendo, conseqüentemente, a transparência da prática do Lobby e a eficácia no processo de formulação de políticas

públicas, representação de interesses e participação nas ações governamentais e garantia do processo democrático brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, Linara O. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a melhoria das Políticas Públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=612d1d91c87e0a19>>. Acesso em: 18/03/2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11. ed. 1998. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05/04/2022.

BRASIL. Código Eleitoral. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm>. Acesso em: 05/04/2022.

BRASIL. Lei número 12.813, de 16 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm>. Acesso em: 22/04/2022.

BRASIL. Lei Complementar número 101 de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22/04/2022.

CALMON, Renata Rocha. Regulamentação do Lobby e Accountability. Universidade de Brasília - Instituto de Ciência Política. Brasília, 2017.

CHAIMOVICH, Mariana. A regulamentação do lobby e a transparência da democracia na América Latina: tendências, desafios e um modelo para a região. 2018.

CHAMBERS, Simone; KYMLICKA, Will. *Alternative Conceptions of Civil Society*. Series: Ethikon Series in Comparative Ethics; 2002.

DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. Edusp- Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

DIAMOND, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore: 1999.

EASTON, David. *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. FARHAT, Said. *Lobby, o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. Peirópolis; Edição: 1ª (1 de janeiro de 2007).

GARRETÓN, Manuel Antonio. *A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 27, São Paulo: 1992.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnica de Pesquisa Social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. *Regulamentação do lobby no Congresso brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano*. Monografia (especialização) -- Curso em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

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

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

JONES, Bryan. *Bounded Rationality and Political Science. Lessons from Public Administration and Public Policy*. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. Vol. 13, No. 4 (Oct., 2003), pp. 395-412.

KAUPPI, Mark V., VIOTTI, Paul R. *International Relations Theory*. Person: 2012, Fifth Edition.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA, United States: Pearson Education, 2011 4th Revised ed.

LABA, Karen L. *O Lobby no Brasil e nos EUA: uma análise comparativa entre as propostas brasileiras e a legislação americana*. Universidade Federal do Pampa, 2015.

LAPOSTOL, Adolfo. LOPEZ, Maurício. *Ley de Lobby en Chile: antecedentes y análisis de la Ley 20.730*. Universidad Finis Terrae, Facultad de Derecho. Santiago: 2016.

LEMO, Roberto Jenkins. *Lobby: Direito Democrático*. São Paulo: Ed. Sagra, 1988.

MOREIRA, Felipe L. *Regulamentação do Lobby: porque o Chile deveria inspirar o Brasil*. Justificando, 2017. Disponível em:

<<http://www.justificando.com/2017/12/01/regulamentacao-do-lobby-porque-o-chiledeveria-inspirar-o-brasil/>>. Acesso em: 13/04/2022.

MORGENTHAU, H. 1986. Política entre las naciones. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Cartilha OCDE: 2019. Disponível em:

<<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrityrecommendation-brazilian-portuguese.pdf>>.

Acesso em: 18/04/2022.

OCDE. Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal. 2010.

Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/48947422.pdf>>. Acesso em: 21/04/2022.

OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing. 2014.

OLIVEIRA, ANDRÉA. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. 2005. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p29.pdf> Acesso em:

08/04/22.

OLIVEIRA, Andréa C. J. Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004.

Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em 28/04/22. p.43.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf.

Acesso em 06/04/2022.

PUTNAM, Robert D.: Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy, 1995.

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

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Desenvolvimento nas Ações Políticas da Sociedade Civil dentro e fora do Congresso Nacional. Estudo CONLEG. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

ROUSSEAU, J.-J. (1968). The Social Contract, Penguin Books.

SANTOS, L. A. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Universidade de Brasília, 2007.

SANTOS, L. A. Lobby Regulation, Transparency and Democratic Governance in Latin America. 2017.

SANTOS, L. A. Lobby Regulation, Transparency and Democratic Governance in Brazil. 2014.

SCHMIDT, Flavio. Luzes do Chile sobre o projeto de regulamentação do Lobby.

Jota, 2017. Disponível em:

<<https://www.jota.info/coberturas-especiais/asclaras/luzes-do-chile-sobre-o-projeto-de-regulamentacao-do-lobby-30112017>>. Acesso em: 17/04/2022.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso. 3ª edição. São Paulo, SP: Cengage, 2019.

SIMIONATTO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. E. C. (org.). Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 141.

SOUZA, Celina. Estado do Campo de Políticas Públicas no Brasil. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais.

SOUZA, Rose Mara Vidal. Lobby no Brasil: Do reconhecimento como profissão a transparência na relações públicas e privadas. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Joinville/SC, 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América, 1835. Tradução: Neil Ribeiro da Silva. 1. ed. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.