

Lobbies, grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema americano

Fábio da Silva Veiga¹ (Universidade de Vigo, Espanha)
fabiojus@gmail.com

Ciencias Xurídicas e do Trabajo.
Universidade de Vigo Campus Lagoas-Marcosende
I 36310 Vigo

Rui Miguel Zeferino Ferreira² (Universidade do Porto, Portugal)
md11090direito.up.pt

Faculdade de Direito
Rua dos Bragas, 223
223 4050-123 Porto

1. Doutorando em Direito Financeiro e Tributário na Universidade de Santiago de Compostela. Mestre em Direito na área de especialização de ciências económico-jurídicas – Universidade do Porto. Licenciado em Direito – Universidade de Lisboa. Colunista no Jornal português *Vida Económica*. Advogado.

2. Pesquisador da Fundação CAPES; Doutorado Pleno no Exterior (Proc. BEX 1511/13-0). Doutorando em Direito Empresarial – Universidade Complutense de Madrid e Universidade de Vigo. Mestre em Direito dos Contratos e da Empresa – Universidade do Minho (Portugal). Pesquisador externo do Grupo de Investigação *Pro Iure et Cultura* – Universidade de Santiago de Compostela. Pesquisador do *Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas da Amazônia* – CEJAM/CNPq. Pesquisador de Direito Empresarial – Universidade do Porto. Professor de Direito – UNIFOZ

Resumo

Os grupos de interesse são o objeto imediato do presente artigo, em que se propõe obter um conhecimento mais aprofundado, tendo em conta que do estudo da ação dos grupos de interesse sabe-se que em democracia por detrás das decisões coletivas existem jogos de conflitos de interesse, que resultam em equilíbrios da escolha pública através do sistema político, e que em muitos casos redundam em corrupção. Os modelos de prevenção e de controlo têm variado entre a institucionalização nos Estados Unidos da América e o modelo europeu de recusa e criminalização da atividade do *lobby*. O presente artigo busca ainda apresentar o funcionamento do sistema dos Estados Unidos da América, baseado no *Lobbying Disclosure Act* de 1995, no *Lobbying Transparency and Accountability Act* de 2006 e no *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, como um modelo de regulamentação para a Europa e o Brasil.

Palavras-chave: grupos de interesse; grupos de pressão; lobby; teoria dos grupos; institucionalismo.

Lobbies, interest groups and their intervention in public policy: regulation and supervision through the american system study

Abstract

Interest groups are the immediate object of this article, in which it proposes to obtain a deeper knowledge, taking into account that the study of the action of interest groups it is known that in democracy behind collective decisions there are games of conflicts of interest, that result in the public choice balances through the political system, and that in many cases redound to corruption. The models for the prevention and control have varied between the institutionalization in the United States of America and the European model of refusal and criminalization of lobby activity. This article seeks also to submit the functioning of the system of the United States of America, based on *Lobbying Disclosure Act* de 1995, no *Lobbying Transparency and Accountability Act* de 2006 e no *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, as a regulatory model for Europe and Brazil.

Keywords: interest groups; pressure groups; lobby; Theory of groups; institutionalism.

Introdução

O Estado após a segunda guerra mundial foi construído e moldado por sistemas políticos de participação, nomeadamente por via do direito de livre associação, através do qual diferentes grupos passaram a defender os interesses dos seus associados, na tentativa de capturar o máximo de benefícios. Consequentemente é neste “jogo” de interesses que surgem os grupos de interesse, os quais estão muitas vezes associados fenómenos de corrupção e de falta de transparência.

Decorrente da organização da sociedade e do sistema político alguns dos problemas que são diagnosticáveis ao Estado são a corrupção e a falta de transparência nas decisões políticas, em muitos casos promovida pelos grupos de interesse. O sistema democrático acentuou o poder dos grupos de interesse na órbita dos partidos políticos, através dos quais procuram transmitir os custos dos seus privilégios para os outros cidadãos ou grupos, designadamente dos benefícios fiscais e sociais que recebem. Este facto tem levado a que os “jogadores” com menos poder de influência no processo democrático fiquem mais gravemente onerados. Outro dos problemas que é diagnosticável ao Estado resulta da transferência de importantes blocos de poder para os grupos de interesse, e não apenas a atribuição direta de benefícios e de vantagens, o que vem tendo como consequência o crescimento desmesurado do Estado.

O presente artigo que parte da verificação da existência de um problema estrutural de corrupção nas sociedades e nas estruturas políticas dos países ibero-americanos pretende comparar o quadro legal das soluções existentes nesse conjunto de países, designadamente no Brasil, por comparação com a legislação que regulamenta a atividade do *lobby* nos Estados Unidos da América. Esse estudo comparado parte das soluções consagradas na PL Nº 1.202/2007 e, mais recentemente, na PL 1.961/2015, por confronto com as opções de regulação assumidas há décadas pela legislação que regulamenta a atividade de *lobby* nos EUA, com o escopo de apreciar a compatibilização entre a proibição da corrupção em sentido amplo e, a proibição do *lobby* ilícito, em sentido mais estrito, face ao direito que a sociedade tem de se organizar de modo a defender os seus interesses junto do poder político e legislativo.

1. Os grupos de interesse e grupos pressão

Desde o início do século XX que os sistemas políticos vem sendo construídos com base na atuação dos grupos de interesse, sendo que esses grupos vêm intervindo em todas as áreas decisórias dos governos. Os grupos de interesses têm ao longo das últimas décadas crescido exponencialmente, o que sucede fruto da crescente complexidade da sociedade civil, dos novos problemas económicos e políticos, do surgimento de novas atividades sociais e económicas, bem como, em resultado do surgimento de novos direitos sociais, económicos e políticos.

O campo de atuação dos grupos de interesse e de pressão está focalizado nas políticas públicas, sendo este o campo de “luta” pela obtenção de vantagens, independentemente se essas políticas públicas são de natureza redistributiva, regulatória ou distributiva. Em face disso, torna-se necessário a compreensão dos conceitos de grupo de interesses, grupo de pressão e de *lobby*, para se poder perceber o modo de funcionamento da influência que exercem sobre o processo democrático de decisão política, em particular no que se refere à pressão exercida

sobre o poder legislativo, bem como o modo como se constroem os fenômenos de clientelismo político-partidário e de corrupção no sistema político.

A fixação dos conceitos de grupo de interesses e de pressão revela-se uma tarefa bastante complexa, em face da pluralidade dos termos adotados e pelos significados análogos que detêm. As teorias sobre os grupos também não são grande ajuda, pois em muitos casos limitam-se a referir *que toda a atividade política se reduz a uma luta entre grupos, sendo essa luta entre grupos ou interesses que determina os tipos de decisões que devem ser tomadas*. Portanto, é utilizado um conceito muito amplo de grupos, o que não ajuda na dogmática de conceptualização dos diferentes tipos de grupo.

Para alguns autores, como seja BENTLEY, começou-se por numa fase inicial avançar com uma definição de grupo, segundo o qual “o grupo é uma massa de atividade, um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum”³. Ora, esta conceção é insuficiente quando as pessoas, as instituições e as ideias estão reduzidos a grupos, do qual resulta a produção de condutas e atuações governativas.

No seguimento do pensamento de PASQUINO⁴ é necessário avançar com a distinção dos conceitos de grupo de interesses, grupo de pressão e *lobbying*, bem como diferenciar os grupos de pressão e os partidos políticos.

No que se refere à construção do conceito de grupo de interesses TRUMAN avançou com uma definição em que consistiria em “qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, apresenta reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são consequências daquelas atitudes”⁵. Esta definição é insuficiente face à sua generalidade, na medida que qualquer grupo de uma sociedade poderia ser qualificado como um grupo de interesses.

Por seu lado, BERRY entende que se deve considerar como grupo de interesses o “corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas”⁶, com vista a satisfazer interesses estreitos ou específicos, por regra, de natureza económica e financeira. Neste sentido, também BROWNE avança com três características para definir o conceito: “One, they voluntarily bring together members and supporters, or joiners. Two, these joiners share a common characteristic that differentiates them from others. Three, the group’s purpose is to represent issues of public policy that fit the joiner’s common concerns. That’s their interest. Without all of the three, whatever na organization is, it isn’t an interest group”⁷. Assim, não devem ser tidos como grupos de interesse as entidades que não organizem os

3. BENTLEY, Arthur F, in “*The Process of Government: A Study of Social Pressures*”, New Brunswick, Transaction Publisher, 1994.

4. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, in “*Dicionário de Política*”, Brasília, Ed. Unb, 1992, 4ª Ed.

5. Na versão original do autor: ‘*interest group*’ refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes” - TRUMAN, David B., in “*The Governmental Process*”, New York, Knopf, 1951, p. 33.

6. BERRY, Jeffrey M., in “*The interest group society*”, Boston, Scott, Foresman/Little Brown Series in Political Science, 1989, 2nd edition, p. 4.

7. BROWNE, William P., in “*Groups, Interests and U.S. Public Policy*”, Washington, Georgetown University Press, 1998, p. 13.

seus membros em torno de políticas, nem levem políticas aos seus membros, nem pretendam mobilizá-los para exercer pressão política. Logo, é necessário que esteja em causa um interesse político relevante.

Quanto aos grupos de pressão, TRUMAN considera tratarem-se de um sinónimo de grupos de interesse político, com uma determinada organização formal, mas com o objetivo de desenvolver uma ação específica de pressão. Isto é, o desenvolvimento de uma atividade de pressão, por um conjunto de indivíduos com objetivos comuns, através da utilização da ameaça como forma de influenciar as decisões políticas. A diferença face ao grupo de interesses decorre assim de estar relacionada com o recurso a comportamentos negativos (ameaças, punições) ou positivos (prémios). Em suma, os grupos de pressão correspondem a grupos de interesse que exercem pressão.

Por seu lado, KEY utiliza um conceito semelhante ao de grupo de interesses, referindo que: *“In the give-and-take between government and governed, the formal apparatus of government may be supplemented by a system of private associations, which, in the United States, are called pressure groups. These associations may perform a representative function by communicating the wishes of their members to public authorities; or they may bring ‘pressure’ to bear upon the government. The same groups may be consulted by government. They may even exercise forms or private authority which differ little from governmental authority. At times their influence on the actions of formal government may be so potent that they in fact control the exercise of public authority. In other instances they may perform creative functions in the contrivance of proposals for public policy. Pressure groups may be in alliance with a political party, and they often seek to influence the outcome of elections”*⁸.

No campo dos conceitos a doutrina da ciência política apresenta grandes divergências, existindo vários autores que propõem outras designações para os diferentes grupos. Por exemplo, LOWERY e BRASHER⁹ utilizam o conceito (expressão) de *“interesses organizados”*, onde, por um lado, consideram existir os *membership groups* constituídos por pessoas físicas e as *associations* que têm instituições como membros e, por outro, os *sociais movements*, que corresponderiam a agrupamentos com uma menor organização, que representariam interesses tradicionalmente mais fracos.

De forma mais adequada, por compreender uma definição ampla, THOMAS avança com uma definição em que *“grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor”*¹⁰.

Na Europa, autores como PAULO TRIGO PEREIRA defendem a existência de grupos latentes ou grupos potenciais, os quais abrangem os interesses com incidência política não formalmente organizados, mas que se encontram largamente difundidos na sociedade, avançando com a distinção conceptual de grupo de pressão e de interesses nos seguintes termos: *“genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (...) a alte-*

8. KEY, V. O., in *“Politics, Parties & Pressure Groups”*, New York, Thomas Y. Crowell Co., 5th ed., 1964, p.11.

9. LOWERY, David; BRASHER, Holly, in *“Organized Interests and American Government”*, New York, McGraw-Hill, 2004.

10. THOMAS, Clive (ed.), in *“Research Guide to U.S. and International Interest Groups”*, Westport, Praeger, 2004, p. 4.

rar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. Neste sentido as actividades dos grupos de pressão passam sempre pela sua relação com entidades públicas. Isto já não acontece necessariamente com um grupo de interesse que pode prosseguir o seu interesse de forma completamente à margem do poder político, caso a acção não vise alterar políticas públicas e caso o seu financiamento não dependa (no todo ou em parte) de organismos públicos”¹¹.

Na apreciação dos grupos de pressão deve ainda observar-se como os distinguir dos partidos políticos, o que deve partir da constatação que os primeiros não têm objetivos gerais, mas antes têm uma função muito concreta e específica nas áreas em que pretendem influenciar e exercer pressão. Logo, os grupos de pressão ao contrário dos partidos políticos não objetivam conquistar o poder geral de governar. Por seu lado, PASQUINO avança com a existência de três funções exclusivas dos partidos políticos – “competição eleitoral; gestão direta do poder; expressão democrática”¹².

A esse propósito, o mencionado autor refere que os “grupos organizados que, embora tendo, em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam diretamente no processo eleitoral e, por isso mesmo, não estão interessados em gerir in próprio o poder político, e, sim, em aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções”¹³.

Em suma, os grupos de interesse são um subnível maior dentro dos grupos latentes ou potenciais, os grupos de pressão um subnível dentro dos grupos de interesses e, por fim, os lobbies são um subnível de grupos de pressão, com a característica específica de instrumentalizarem recursos de poder em busca de influência, mas sem se tornarem partidos políticos, apenas girando na órbita destes. Os grupos de interesse e os grupos de pressão podem ser vistos como grupos de interesses organizados, pelo que podem em certa medida serem utilizados como sinónimos. Neste sentido, LUIZ ALBERTO DOS SANTOS refere que correspondem a “[...] associações de indivíduos ou organizações ou as instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor”¹⁴.

11. PEREIRA, Paulo Trigo, in “Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado, A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas, Actas do 1 Encontro Nacional de Ciência Política”, Lisboa, Editorial Bizâncio/Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa, 2001, disponível em <http://pascal.iseg.ulisboa.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>, acedido em outubro de 2015.

12. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, in “Dicionário de Política”, Brasília, Ed. Unb, 1992, 4ª Ed.

13. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, in “Dicionário de Política”, Brasília, Ed. Unb, 1992, 4ª Ed., p. 565.

14. SANTOS, Luiz Alberto dos, in “Regulamentação das actividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil”, tese de Doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007, disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>, acedido em outubro de 2015.

2. O Lobby

A construção do conceito de *lobby* não é muito fácil, quando muitas vezes se utiliza os termos *lobby* e grupos de interesse como querendo significar a mesma coisa, o que é resultado da falta de consenso sobre o conceito de grupo de interesses acima desenvolvido. Deste modo, com a intenção de proceder à distinção utiliza-se o termo para efeitos da definição legal da atividade a que está associada.

Neste sentido, a legislação dos EUA define a atividade de *lobby* como todo o contacto que vise dar suporte a defesa de interesses, enquanto qualquer forma de comunicação escrita a um membro do poder político, quer executivo quer legislativo, feita em nome de um cliente com a intenção de formular, modificar ou adotar legislação, programas de políticas políticas, obtenção de benefícios fiscais, financeiros ou económicos, licenças ou uma simples nomeação. Esta definição bastante ampla decorre por dois motivos, em primeiro lugar, resulta da necessidade de obviar às limitações constitucionais que uma tal lei tem subjacente e, em segundo, porque sendo ampla torna-se possível englobar um número mais abrangente de atividades de *lobby*.

Os autores que adotam uma definição legal desse tipo limitam-se a estudar apenas a ação dos grupos de interesse que a lei requer que se registem, excluindo todos os outros, o que implica a exclusão de importantes grupos e organizações, como é o caso dos grupos que representam o próprio governo. Em causa estão sobretudo as agências governamentais de nível regional ou local, que não estão obrigadas a registar-se. Como adverte THOMAS¹⁵ um conceito muito amplo torna o conceito pouco preciso, mas sendo muito restrito pode excluir muitos interesses.

O conceito de *lobby* levanta ainda a questão de saber qual o sistema de representação de interesses mais propício ao exercício da atividade de *lobby*, isto é, se essa atividade é exclusiva dos sistemas pluralistas ou se é possível ser desenvolvida em sistemas corporativistas, quando nestes últimos os interesses não estão em competição, em consequência de haver organizações que detêm o monopólio da representação dos interesses. Acresce que num sistema corporativo o Estado desempenha um papel fulcral, já que as organizações corporativas encontram-se numa relação de hierarquia, em que aquelas que não são criadas pelo próprio Estado necessitam de ser por si reconhecidas e licenciadas.

Ao invés, nos sistemas pluralistas existe liberdade de competição entre os grupos e as organizações, pela representação dos mais diversos interesses. Na realidade a sociedade pluralista constitui um grande grupo, no seio do qual existe uma complexidade de grupos, no âmbito do qual cada pessoa pode, em simultâneo, pertencer a vários.

Os grupos são utilizados como um instrumento para a maximização das vantagens e dos benefícios individuais. Isto é, como um meio de obter o máximo de felicidade para o maior número de indivíduos possível, sendo que o funcionamento da sociedade é o resultado desse processo conflituoso de relação entre grupos. Consequentemente, os grupos são os protagonistas, resultando as decisões políticas da competição que se estabelece entre eles, pelo que a atividade de *lobby* é uma característica típica dos sistemas pluralistas. Aliás, seguindo o pensamento liberal a atividade dos *lobbies* constitui um instrumento que aumenta a competitividade ao nível da representação política, da qual deverão resultar as melhores opções políticas, bem como os necessários equilíbrios entre os diferentes interesses conflitantes.

15. THOMAS, Clive (ed.), in "Research Guide to U.S. and International Interest Groups", Westport, Praeger, 2004.

Efetivamente estaremos perante aquilo que podemos designar por mercado de interesses, do qual resultará um equilíbrio promovido pela intervenção dos vários agentes, tal como sucede no mercado de produtos e bens, entre os agentes da oferta e da procura, permitindo que cada agente e grupo esteja em condições de livremente poder agir na defesa dos seus valores e interesses. Neste sentido, não deve caber ao Estado determinar em que sentido e com que objetivos as pessoas e a sociedade se devem desenvolver, o que corresponde a uma característica dos Estados corporativistas, mas não das democracias participativas, ainda que tal aspeto não apresente grande relevância quando se verifica que tanto países com sistemas políticos de representação de interesses corporativistas (Alemanha e França), como sistemas ditos pluralistas (EUA e Canadá), regulamentaram a atividade dos *lobbies* como concluem CHARI e MURPHY¹⁶.

O *lobby* deve ser entendido como a defesa dos interesses junto dos membros do poder público, com o objetivo de influenciar e obter benefícios nas decisões políticas referentes às diferentes políticas públicas. Deste modo, o *lobby* centra a sua atuação no momento prévio à tomada das decisões políticas. Isto é, a sua atividade desenvolve-se nas etapas que antecedem a decisão política final, quer ocorra no âmbito do poder executivo, quer no poder legislativo.

Neste sentido, haverá que concluir que a atividade de *lobby* é possível de existir face ao ordenamento jurídico brasileiro, designadamente quando se observa os direitos expressos no artigo 5.º da Constituição Federal, tal como sucede com os países que se apresentam como democracias pluralistas, como são os casos dos EUA e do Canadá.

Na realidade, quando se aprecia a atividade de *lobby* não se pode ignorar a existência de práticas ilegais, que redundam em fenómenos de corrupção, mas não se pode negar a existência de contribuições positivas decorrente dessa atividade. A apreciação da sua atividade deve partir de um ponto de vista que seja neutro e isento de juízos preconcebidos. Assim, a atividade dos *lobbies* tanto pode corresponder a comportamentos ilícitos como pode também corresponder a comportamentos que terão de ser tidos como lícitos. Isto é, quando por força da sua atuação obtiverem, para si ou para outros, vantagens nas políticas públicas, por meio de coação ou recompensas financeiras ilegais, a sua atuação será ilegal, consubstanciado um comportamento que deverá ser punido do ponto de vista criminal como corrupção ativa e tráfico de influências. Porém, fora dessas circunstâncias a atividade de *lobby* é lícita, enquanto instrumento que está ao dispor da sociedade para a promoção dos seus interesses, a qual representa um fator de aumento do grau de participação política dos cidadãos, de aumento da democratização do sistema político e de promoção do fortalecimento do sistema democrático.

Em face disto, se é verdade que o *lobby* ilícito deve ser combatido e criminalizado, não é possível desconsiderar os benefícios desta atividade, nomeadamente, quando gera um aumento das informações disponíveis relativamente às decisões políticas adotadas, uma maior transparência do processo político executivo e legislativo, uma visão mais completa sobre os problemas da sociedade e, bem assim, permite assegurar uma maior proximidade entre as preferências dos cidadãos e dos grupos face ao resultado final da decisão política adotada. Daqui resulta uma maior legitimidade das decisões governativas, resultante da participação mais intensa dos diferentes grupos existentes na sociedade.

16. CHARI, R. & HOGAN, J. & MURPHY, G., "Regulating lobbying: a global comparison", Manchester University Press, 2010, que salientam que de uma forma geral, países que apresentam democracias pluralistas tem conseguido construir sistemas de regulamentação de *lobby* mais fortes, como é o caso de EUA e Canadá. Até 2011, Alemanha, Austrália, Canadá, EUA, União Europeia (Parlamento Europeu), Hungria, Lituânia, Polónia, Peru, França, Eslovénia, Israel e Taiwan possuíam legislação específica para regulamentação do *lobby*.

Consequentemente, a regulamentação desta atividade apresenta-se como uma das soluções, embora não a única, para superar os problemas que a mesma gera, sem que implique a inviabilização das vantagens que decorrem para o processo de escolha das melhores políticas públicas. Os países que avançaram com a sua regulamentação tiveram como escopo a promoção do interesse público e o aumento da transparência sobre o processo de decisão política.

No Brasil, o ordenamento jurídico é ainda incompleto, insuficiente e disperso, merecendo as suas características um exame mais detalhado, com vista ao seu aperfeiçoamento. Deste modo, parte-se da perspectiva institucionalista, segundo a qual as leis são instituições de extrema validade, que disciplinam as formas de relacionamento da sociedade e que regulam o sistema de trocas nela existente. A experiência internacional, nomeadamente dos EUA, Canadá, Alemanha e França demonstra a importância crescente dos *lobbies* junto do poder executivo e legislativo. O *lobby* resulta assim da própria ideia de democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de interesse possam atuar organizadamente junto dos poderes executivo e legislativo.

3. A regulação do *lobby*

Neste âmbito, a primeira questão que se coloca é, desde logo, saber do ponto de vista da ciência política, como referem JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL, se “*para o bom funcionamento do sistema político, é necessária, ou conveniente, que a ação dos chamados lobbies seja juridicamente regulada*”¹⁷. A segunda questão que se coloca, deriva da questão jurídica de saber se a regulação dessa atividade resulta de uma exigência ou, se ao invés, deve ser tolerada ou proibida.

As duas questões enunciadas implicam como referem JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL considerar os diferentes sistemas constitucionais vigentes em cada Estado, pois o direito político está por natureza consagrado e expresso na Constituição. No que respeita à necessidade (ou obrigação) de existir uma regulamentação da atividade dos *lobbies*, esses mesmos autores trazem à colação a existência de duas teses opostas, a que defende que tais atividades são ilegítimas e a que defende a legitimidade das atividades de *lobby*.

No estádio atual do pensamento jurídico-constitucional e, bem assim, da ciência política, será de afastar a tese que defendeu a existência de uma inultrapassável e irreconciliável relação entre a realidade dos grupos de interesse e o conteúdo do princípio democrático expresso nas mais variadas constituições nacionais. Ainda que se deva reconhecer que os grupos de interesse surgiram num momento histórico posterior à construção do princípio democrático, dessa constatação não decorre que esse “novo” fenómeno não tenha enquadramento dentro desse princípio constitucional. Na realidade, os princípios constitucionais não correspondem a normas fechadas, muito pelo contrário, correspondem a normas sujeitas e sensíveis à evolução da sociedade e do mundo e, portanto, existe compatibilidade entre a atuação dos grupos de interesse, grupos de pressão e os *lobbies* com o princípio democrático¹⁸.

17. CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia, in “*Grupos de Interesses*”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999, p. 24.

18. Como referem JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL não se aceita que resulte “*uma incompatibilidade atávica entre os valores herdados do mundo do iluminismo e as práticas que nos são contemporâneas*” - CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia, in “*Grupos de Interesses*”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999, p. 33.

Na realidade, o princípio democrático não termina com a simples enunciação do princípio de soberania popular, pois como referem JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL “o povo soberano nunca fala através de uma voz única. A sua voz só se pode exprimir por via de representações plurais do que sejam ou devam ser o interesse público, o que sejam ou devam ser as formas e os fins da ação coletiva. Tais representações plurais só podem nascer na ação livre da sociedade. Não há, por isso, princípio democrático sem pluralismo, como não há pluralismo sem distinção entre esfera de ação estadual e esfera de ação social”¹⁹. Portanto, esse princípio de soberania está ligado a outro decorrente da distinção entre a esfera da ação plural, múltipla e livre da sociedade e a esfera de ação uma, regulada e pública do Estado.

Neste sentido, os grupos de interesse têm uma importante função na relação entre a sociedade e o Estado, fazendo valer os interesses das várias forças da sociedade, através da utilização de um contexto comunicativo com o Estado. Os grupos de interesse são utilizados como um veículo de comunicação entre a sociedade e o Estado, uma vez que como afirma LUÍZ ALBERTO SANTOS “as comunicações das pretensões individuais ao todo coletivo deixam de poder ser feitas através de ações pessoais não organizadas para ser feitas através de grupos ou de ações coletivas”²⁰. Portanto, conforme afirmam JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL “não há Estado de Direito democrático sem a sua existência”²¹, pelo que cabe aos grupos de interesse transmitir ao Estado as aspirações e as mensagens privadas de interesses concretos de cidadãos, que se organizam para esse efeito.

Posto isto, dever-se-á concluir pela legitimidade da regulação da atividade de *lobby*, a qual se apresenta como possível, ainda que não seja obrigatória, mas mostra-se necessária para combater a corrupção e o clientelismo político-partidário.

3.1. A Solução adotada acerca da regulamentação

Em sede do direito constitucional brasileiro e, bem assim, de todos os demais regimes constitucionais que encontrem justificação em princípios semelhantes, a proibição genérica das atividades dos grupos de interesse não encontra justificação legal, o que seria inclusivamente uma solução que seria inconstitucional, entre outros, pela violação do princípio democrático. Como referem com razão JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL “Se os lobbies e seus interesses não são coisas de per se ilegítimas, contrárias ao princípio democrático, não se vê como sua manifestação poderá ser tida por atividade ilícita, contrária ao Direito e por ele negativamente valorada”²².

19. CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia, in “Grupos de Interesses”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999, p. 34.

20. SANTOS, Luiz Alberto dos, in “Regulamentação das actividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil”, tese de Doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007, disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>, acessado em outubro de 2015.

21. CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia, in “Grupos de Interesses”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999, p. 35.

22. CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia, in “Grupos de Interesses”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999, p. 35.

Neste sentido, os EUA seguindo esse princípio democrático admitem as atividades de *lobbying*, sujeitando ao nível federal os seus profissionais a uma regulação específica, a qual implica a divulgação desses profissionais, a elaboração de relatórios e a publicidade sobre as suas atuações, o que permite tornar o sistema mais transparente²³.

Por outro lado, torna-se evidente que não existe a obrigação dos Estados regulamentarem a atividade dos grupos de interesse (e da atividade de *lobby*), como sucede em alguns países da União Europeia, do qual é exemplo Portugal, que não detém nenhuma regulamentação desta atividade²⁴. Na generalidade dos casos trata-se de Estados de Direito, democráticos, em que as suas constituições não preveem expressamente a necessidade de estabelecer a regulação da atividade dos grupos de interesse como condição para a sua existência.

No que respeita à Constituição Federal brasileira, onde existem bastantes normas de natureza meramente programática e, que, por isso, estão dependentes de legislação ordinária para a sua regulamentação, a atividade de representação de interesses, decorrente do direito de associação e de petição não se encontra condicionada à existência de legislação sobre a regulação da atividade dos grupos de interesse. Contudo, também não existe nenhum obstáculo constitucional a essa regulamentação, sendo de difícil compreensão que o PL 1.202/2007 esteja há mais de 8 anos em discussão.

Em suma, trata-se de uma hipótese que deve ser exercida pelo legislador com uma ampla margem de discricionariedade, mas balizado, por um lado, pelo princípio democrático e, por outro, pelos princípios da liberdade de associação e de petição. Logo, do ponto de vista jurídico a regulamentação é admitida ou meramente tolerada, mas não se deve esquecer a necessidade de levar em consideração o interesse público, o qual implica a formulação de juízos de cariz político. Nesse contexto, a regulamentação deverá ser vista como fundamental para assegurar o bom funcionamento do sistema político, pois é necessário nas palavras de JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL combater o “efeito desagregador nos processos de decisão política”²⁵, derivado da atuação dos grupos e do seu egoísmo de interesses. Ademais, no pensamento expresso por MADISON²⁶ estaria a regulamentação justificada pela necessidade de coordenação dos interesses em confronto.

3.2. A forma da regulamentação da atividade dos grupos de interesse (*lobbies*)

No que se refere à forma como deve ser concretizada a regulamentação da atividade dos grupos de interesses, esta pode ser variada, mas existem essencialmente duas formas: (i) A integração dos grupos de interesse em órgãos associados ao parlamento e ao governo, de modo a intervirem no processo de decisão política, como é o caso dos conselhos consultivos ou deliberativos de políticas públicas; (ii) A limitação da ação dos grupos de interesse (ou *lobbies*), através do estabelecimento de condições para o exercício da atividade de *lobby*.

23. Neste sentido veja-se MASKELL, Jack, in “*Lobbying Law and Ethics Rules Changes in the 110th Congress*”, CRS Report for Congress, September 7, 2007.

24. A atual coligação de governo e vencedora das últimas eleições legislativas pretende na próxima legislativa fazer aprovar a primeira legislação sobre a regulação da atividade de *lobby*.

25. CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia, in “*Grupos de Interesses*”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999, p. 37.

26. MADISON, James, “*O Federalista nº 10*”, in JEFFERSON, Thomas et alii. “*Escritos Políticos*”, Col. Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 2ª Ed., 1979.

A primeira forma tem sido adotada especialmente pelos países europeus, nomeadamente através da criação de conselhos económicos e sociais, que atuam junto do parlamento ou do governo, mas que ao contrário da atividade de *lobby* não têm uma função de influenciar as decisões políticas, mas antes uma função de conciliar interesses. A segunda forma implica a existência de registos obrigatórios das atividades de *lobby* e uma disciplina penal da atividade. Esta segunda forma é possível encontrar-se nos EUA, ainda que existam também no seu sistema político formas de participação semelhantes aos órgãos consultivos, como os *Federal Advisory Committees*.

Porém, como referem JOÃO CAUPERS e MARIA LÚCIA AMARAL, a existência de uma regulamentação específica da atividade é uma característica típica do sistema dos EUA. No espaço europeu começa a existir uma tendência crescente para a adoção de regulamentação dessa atividade, depois de inicialmente a União Europeia ter optado por estabelecer um sistema de credenciamento e um Código de Conduta para a atuação dos *lobbies* no Parlamento Europeu²⁷.

3.3. A problemática na fixação das bases da regulamentação da atividade de *lobby*

A regulamentação base a adotar para a atividade dos grupos de interesses não se apresenta de fácil resposta, pois as democracias participativas têm sido incapazes de compatibilizar a necessidade de controlar o exercício do poder, para evitar abusos, com o direito de participação social e política dos cidadãos e, ainda, com o seu direito de livre associação. Isto é, como questiona ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO «é possível conter o poder e, ao mesmo tempo, permitir que o seu exercício seja eficaz na implementação de decisões coletivas, por procedimento reconhecido como legítimo?»²⁸. Efetivamente trata-se de um paradoxo resultante do sistema democrático, no qual existe uma grande dificuldade em fixar os limites da atuação dos diferentes agentes.

Há muito que a legislação dos EUA reconhece que a atividade de *lobby* tem um papel fundamental na dinâmica da democracia participativa, representando uma outra vertente do poder. Deste modo, estes grupos de interesse tendem a pretender obter para os seus membros um conjunto de vantagens, o que é lícito enquanto for respeitado um determinado nível de legalidade. Porém, muitas vezes a atuação de certos grupos de interesses, que formalmente defendem interesses lícitos, acabam por adotar formas de atuação ilícitas, as quais redundam em fenómenos de corrupção.

A questão não se centra apenas na ilicitude de certos comportamentos, que é criminalizada pelas diferentes legislações nacionais. Além disso, reveste-se de natureza ainda mais complexa a apreciação dos limites que se colocam à liberdade de associação e de atuação política, quando se tenta proceder à regulamentação da atividade dos grupos de interesse.

A necessidade de regulamentação da atividade desenvolvida pelos mais variados grupos de interesse decorre na grande maioria das situações da constatação da existência de fenóme-

27. MALONE, Margaret M., in “*Regulation of Lobbyists in Developed Countries*”, Institute of Public Administration, Dublin, IPA, 2004, disponível em <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>, acedido em outubro de 2015.

28. GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira, in “*Instituições de Controle em perspectiva comparada: a regulamentação do lobby nos EUA e Brasil*”, 36.º Encontro Anual da ANPOCS, GT12-Estudos sobre Estados Unidos, 1.ª Sessão: Sociedade, Cultura, e Política Doméstica. Águas de Lindóia, SP, 21 a 25 outubro de 2012, disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7971&Itemid=76, acedido em outubro de 2015.

nos graves de corrupção, através da qual se pretende obter um maior grau de transparência nas decisões parlamentares e governamentais. Desse objetivo parece resultar não apenas uma tentativa de eliminar ou minimizar o fenómeno da corrupção política, mas, também, tornar público e, como tal transparente, os interesses que estão subjacentes a cada decisão e a cada proposta.

No Brasil, as propostas de regulamentação existentes e, ainda, não aprovadas, apesar de referirem na sua fundamentação o objetivo de obtenção de um maior grau de transparência nas decisões políticas, deixa de fora questões que necessitam de ser acauteladas. Pois, se nos EUA o *lobby* se encontra há muito tempo institucionalizado, sendo socialmente aceite como um processo normal a que está sujeito o processo de decisão política, em países sem essa cultura como sucede com o Brasil e, em alguns países da Europa, a atividade *per se* é vista como sendo ilícita e, conseqüentemente, aqueles que se identificam como “lobistas” são tratados como criminosos ou corruptos. Por exemplo, a PL 1.202/2007 não acautela esta questão, uma vez que se limita a ser um instrumento de combate à corrupção.

4. A introdução da regulação do *lobbying* no Brasil

O processo de institucionalização dos grupos de interesses, no interior da sociedade brasileira, acarretará o advento da poliarquia plena, cuja concretização plena no nível superior da organização política implicará o advento de uma “nova” estratégia de modernização de todo o sistema político, o que na atualidade continua a constituir uma miragem, pois a democratização plena do Brasil e das suas instituições ainda está por concretizar.

Neste contexto, pode-se afirmar que o Brasil não tem um sistema corporativo, mas o seu sistema também não corresponde a um sistema pluralista, pelo que o mesmo corresponderá a um “pluralismo limitado”, decorrente da atuação dos grupos de interesse estar em grande medida dependente da vontade do Estado. Além disso, o atual sistema padece de uma crescente falta de transparência, sendo corrente a existência de fenómenos de corrupção institucionalizada. Contudo, não se pode negar os avanços que foram dados nas últimas décadas com a crescente ampliação da participação de grupos sociais e da sua influência na definição das políticas públicas. Ora, essa participação como refere CHARLES TILLY²⁹ é uma característica essencial da democracia, na sua vertente das relações entre o Estado e os cidadãos, onde deverá existir a possibilidade destes últimos manifestarem de forma ampla, igualitária e protegida a sua posição sobre as políticas públicas que devem ser seguidas pelo Estado. Logo, a existência de instituições como a regulamentação do *lobby*, que tenham como objetivo a promoção da participação dos diferentes grupos da sociedade com vista à definição de tais políticas, está diretamente associada ao processo de democratização do sistema político. Pois, tal como resulta da experiência americana, os burocratas devem ser sensíveis à sociedade e aos seus grupos de interesse (em sentido amplo), e não apenas aos dirigentes políticos. Além disso, a experiência de mais de 50 anos dos EUA mostra a necessidade de tornar transparente e controlável o sistema político e administrativo dos Estados. Esta questão corresponde a um dos problemas mais complexos nos países em desenvolvimento, em resultado da insignificância, senão nulidade, dos grupos representativos dos interesses da sociedade, que são verdadeiros reféns do poder político e das estruturas partidárias.

29. TILLY, Charles, in “*Democracy*”, New York, Cambridge University Press, 2007.

As leis da atividade de *lobby* devem ser entendidas como a edificação de instituições, que contribuem para o aumento da informação disponível sobre o processo de decisão política, com o conseqüente aumento da transparência e da redução dos custos de transação. Ademais, uma tal regulamentação ajudaria a perceber quais os recursos e a representatividade de cada grupo. Acresce que essas leis permitem em teoria avaliar a credibilidade das propostas e dos desejos dos *lobbies*.

Por outro lado, é possível constatar que o Brasil teve um acórdão tardio para estas questões, nomeadamente, para o desenvolvimento de uma sociedade pluralista ou semi-pluralista (“pluralismo limitado”), o que permitiu o desenvolvimento da corrupção e de relações de clientelismo político-partidário. Este facto permite que se conclua pela urgência na implementação de uma regulação da atividade de *lobby*, face a um sistema que nem é verdadeiramente pluralista nem corporativista. Além disso, o crescente intervencionismo social na sociedade brasileira torna cada vez mais premente a referida regulação, como instrumento de transparência, de supervisão e de controlo das atividades desenvolvidas.

Devemos concluir que os sistemas políticos democráticos necessitam dessa regulamentação, como instrumento de gestão, de supervisão e de controlo das relações que se estabelecem entre os grupos de interesse e de pressão, e os políticos e agentes administrativos, na formação das decisões políticas. Como essas entidades tentam condicionar e influenciar as políticas públicas do Estado, torna-se fundamental estabelecer regras comportamentais de atuação, de modo a que os processos de decisão política se tornem conhecidos e transparentes. Por exemplo, autores como DOWNS³⁰ entendem que os *lobbies* são um pré-requisito da democracia, decorrente da necessidade de existirem entidades intermédias entre o Estado (Governo ou Assembleia) e os cidadãos, enquanto mediadores dos diferentes interesses em confronto.

A partir do exame da experiência americana e dos inúmeros aportes teóricos, é possível concluir que a regulamentação da atividade de *lobby* é um instrumento capaz de contribuir para equilibrar e relativizar a desproporção existente ao nível da informação disponível nos diferentes extratos sociais.

A necessidade dos *lobbies* é também reconhecida pela OCDE, para quem o *lobby* é uma necessidade associada ao governo moderno, decorrente da cada vez maior complexidade que as decisões políticas acarretam. Existe hoje a necessidade do cidadão comum recorrer à intervenção de grupos de interesse, em sentido amplo do termo, para que assumam um papel de intermediários no processo democrático de decisão.

A OCDE refere igualmente que a regulação da atividade de *lobby* é consequência do fenómeno da globalização, que dificulta nos dias de hoje as relações entre os grupos de interesse e os Estados. Essa globalização, bem como a necessidade de garantir a transparência e a integridade dos comportamentos dos agentes políticos vem conduzindo os Estados a implementar sistemas de registo de lobistas e a estabelecer padrões de atuação para essas atividades, especialmente em relação aos objetivos das atividades, à identificação dos seus beneficiários, dos funcionários e das instituições sobre os quais atuam.

No Brasil existe um elemento adicional que justifica a regulação da atividade de *lobby*, bem como especiais cuidados na sua implementação. Tal elemento decorre da grande multiplicidade de partidos políticos, que tem o efeito nefasto de permitir que estes tenham uma

30. DOWNS, Anthony, in “*An Economic Theory of Political Action in a Democracy*”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, n.º. 2., Apr., 1957.

atuação enquanto grupos de interesse ou que tenham uma atuação mais próxima deles. Daqui resulta um nível de influência excessivo da sua parte, bem como um entrave à própria implementação da regulamentação da atividade de *lobby*, ao contrário do que sucede nos países com sistemas políticos bipartidários.

Conclusões

Em face dos argumentos apresentados será de admitir que existe uma relação direta entre a regulamentação da atividade de *lobby* e o aumento da informação disponível acerca das decisões políticas, a transparência dessas mesmas decisões e a eficiência das políticas públicas adotadas no seguimento dessa interação dialogante e controlada do Estado com os grupos de interesse e de pressão.

Neste sentido, parece curial afirmar que os mesmos efeitos poderiam ser obtidos no sistema político brasileiro, em particular no que respeita à corrupção reinante no sistema partidário, pelo que se acredita que uma tal legislação teria bastante aceitação social, sem prejuízo dos projetos de legislação não acautelarem o estigma social contrário ao desenvolvimento da atividade de *lobby*. Igualmente será de concluir pela existência de vantagens económicas, decorrentes da potencial redução dos custos de transação, à medida que as instituições passam a ter de disponibilizar informação relevante, sem esquecer que promovendo a diminuição da corrupção também se ganha desse ponto de vista, nas políticas públicas que sejam adotadas, mais económicas e eficientes.

No que se refere ao funcionamento do sistema democrático, a regulamentação da atividade de *lobby* introduz um contributo significativo para o aperfeiçoamento institucional. Em face do estudo comparativo da realidade brasileira com a americana, tendo em conta as semelhanças e as diferenças de ambos os sistemas políticos, é possível afirmar que a implementação dessa regulamentação teria o efeito de reduzir a corrupção e de aumentar a transparência, sem impedir a atuação dos grupos de interesse com menor peso económico. Ainda assim, não se deve desconsiderar que o elevado nível de corrupção e de clientelismo político-partidário poderá representar uma dificuldade adicional nos efeitos que se julga que poderiam advir da normatização da atividade de *lobby*, pelo que este ponto deve merecer as devidas cautelas por parte do legislador brasileiro, no sentido de promover uma efetiva aplicação dessa regulamentação, criando os necessários instrumentos para evitar a vulnerabilidade do sistema brasileiro.

Na realidade, não é despicienda a consideração dos efeitos negativos que poderão advir da ausência de cultura política, ainda pouco favorável ao controlo rigoroso do exercício das atividades de *lobby*, o que tem levado a que os projetos existentes correspondam a sistemas de baixa regulação. Também, não se deve esquecer que o facto da constituição brasileira ser bastante rígida, quando comparada por exemplo com a constituição americana, torna mais difícil a implementação de uma regulamentação “forte” da atividade de *lobby*. Ora, apesar de estar prevista na constituição brasileira a incompatibilidade da conduta parlamentar com situações que dão margem a conflitos de interesse, como “*firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes*” e “*ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada*”, não existe um impedimento aplicável

aos titulares de cargo no parlamento que, simultaneamente, ao exercício do mandato, sejam dirigentes de representações empresariais ou corporativas, e atuem como lobistas dessas instituições, desde que não recebam “*vantagens indevidas*”.

No que concerne ao detalhe que implicaria a obrigação de registo dos lobistas e dos gastos em que incorreriam, surge uma dificuldade adicional de implementação desses requisitos, pelo que se defende a opção por uma implementação legislativa faseada, nos termos propostos por CHARI e MURPHY³¹, de modo a que no final se possa obter nas palavras destes autores um sistema com a transparência máxima – “*Regulation should be something that gives all stakeholders confidence in the system in that context in must be kept simple ininitially and no overburden lobbyists in the firs place with legislation*”³².

Do ponto de vista da estruturação das instituições governativas brasileiras, não se pode esquecer os efeitos que podem advir da carência de quadros qualificados, da descontinuidade administrativa, do clientelismo político-partidário nas nomeações para os cargos político-administrativos e da fragmentação do Estado. Assim, a burocracia brasileira apesar de ter registado avanços do ponto de vista organizativo mantém ainda características típicas do Estado burocrático-autoritário e das formas corporativistas de representação de interesses. Esta circunstância tem reflexos na forma como se desenvolve o processo de decisão política, de onde resulta uma enorme dificuldade de acesso à informação, por décadas de uma cultura de privilégios, assente num secretismo com o escopo de preservar e garantir a assimetria de informação no âmbito da escolha das políticas públicas.

As relações dos agentes públicos com os grupos de interesse e de pressão ocorrem no sistema brasileiro de forma muito pouco transparente e não-regulamentada, pelo que se torna premente a implementação de uma “forte” regulamentação, ainda que se admita a sua implementação faseada. Ademais, as relações entre os representantes do poder executivo e legislativo com os grupos de interesse sofrem com gravidade de fenómenos de clientelismo político-partidário e de favores financeiros, que em alguns casos redundam em fenómenos complexos de corrupção. Posto isto, o desenvolvimento da sociedade civil brasileira reclama a institucionalização da regulamentação da atividade de *lobby*, como meio de promover a participação democrática da sociedade, assegurar a igualdade no acesso às instituições decisórias, bem como para assegurar a transparência, o controlo e a supervisão das decisões políticas pela sociedade.

Neste sentido, CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA afirma que “*numa democracia saudável, o exercício do lobby honesto, transparente, com informação confiável e representação qualificada*

31. CHARI, Raj; MURPHY, Gary, in “*Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions and Germany: A report for the Department of the Environment, Heritage and Local Governme*”, Dublin, Department of the Environment, Heritage and Local Government/Trinity College, August, 2006, disponível em <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>, acedido em outubro de 2015.

32. CHARI, Raj; MURPHY, Gary, in “*Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions and Germany: A report for the Department of the Environment, Heritage and Local Governme*”, Dublin, Department of the Environment, Heritage and Local Government/Trinity College, August, 2006, disponível em <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>, acedido em outubro de 2015.

*só pode aperfeiçoar as políticas públicas adotadas pelo Estado*³³. Ainda assim, o sistema brasileiro por ser dotado de características muito próprias não deve simplesmente copiar o sistema americano, pois isso poderia ter inclusivamente efeitos perversos, quando se sabe que o sistema americano tem um historial de muitas décadas de existência, devendo apenas servir como padrão de aperfeiçoamento. Com efeito, a regulamentação da atividade de *lobby* corresponderia a um avanço notável no combate à corrupção e ao clientelismo político-partidário, por via do aumento da transparência, da informação, da igualdade de acesso às decisões e do aumento da democraticidade do sistema.

Por outro lado, a OCDE entende esta não pode corresponder a uma medida isolada, sendo necessária a construção de um regime regulatório abrangente e complexo das várias vertentes do sistema político, como sejam as leis de acesso à informação, de conflito de interesses, de reforma do sistema eleitoral e de financiamento dos partidos políticos. Além disso, como anteriormente referido a solução a adotar não deve representar uma cópia de outros sistemas políticos, pelo contrário, por um lado, deve encontrar as situações que podem ser tratadas de forma similar e, por outro, nas particularidades do sistema devem ser adotadas as soluções que melhor se insiram na cultura do sistema político, sempre dentro de um processo de aperfeiçoamento e desenvolvimento das instituições, baseado nos princípios do Estado de Direito, da democracia, da igualdade, da transparência e da eficiência.

Com efeito, somos levados a concluir como faz LUIZ ALBERTO DOS SANTOS que *“existem casos de corrupção cronicamente identificados e documentados, envolvendo a prática dos grupos de interesse, políticos e burocratas, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, a ponto de atividade de lobby carregar o estigma de ser uma prática corrupta e, em certos contextos históricos, ser considerada, mesmo, como criminosa, o fato é que sua necessidade enquanto expressão do direito democrático de petição, e consequência direta do avanço das organizações de defesa de interesses, seja por meio de grupos de interesse económico, cívicos, políticos ou de qualquer outra natureza, que dispõem de recursos diferenciados e poder económico desigual, conduz ao surgimento de um mercado, onde relações de troca, lícitas ou não, ocorrem como consequência natural”*³⁴.

Logo, deveremos concluir igualmente que a existência de legislação que regulamente a atividade de *lobby* e as relações entre os grupos de interesses e de pressão com os representantes do poder executivo e legislativo permite o aumento da transparência e do controlo público das relações estabelecidas, funcionando como uma forma adequada de combater a corrupção e o clientelismo político-partidário. Também, será de concluir que tal regulamentação permitirá aumentar a igualdade de acesso às instituições decisórias por parte dos membros da sociedade desprovidos de capacidade económica, reforçando a democracia participativa, embora se deva reconhecer que só por si não conseguirá esse desiderato, sendo apenas um elemento de uma reforma mais ampla do sistema político brasileiro. Essa reforma deve promover “novas” formas de acesso e participação, assegurando aos grupos capacidade consultiva e deliberativa, mas sem serem integrados no Estado. Isto é, deverão manter a sua independência face a ele.

33. SILVA, Carlos Eduardo Lins da; QUEIROZ, Antonio Augusto de, in “Relações institucionais e governamentais às claras”, Valor Económico, 21 dezembro de 2006, Disponível em <http://www.umbelino.com.br/editorial/2006/dezembro2006.pdf>, acessado em outubro de 2015.

34. SANTOS, Luiz Alberto dos, in “Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil”, tese de Doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 475, disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>, acessado em outubro de 2015.

Em suma, a regulamentação das atividades de *lobby*, o aperfeiçoamento das instituições políticas, a democratização do processo de decisão política, o desenvolvimento da participação da sociedade e dos grupos de interesses são fundamentais como forma de combater a corrupção, no qual se poderá seguir o exemplo americano, embora sem o copiar.

Referências Bibliográficas

BENTLEY, Arthur F., **The Process of Government: A Study of Social Pressures**, New Brunswick, Transaction Publisher, 1994.

BERRY, Jeffrey M. **The interest group society**, Boston, Scott, Foresman/Little Brown Series in Political Science, 1989, 2nd edition.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, Brasília, Ed. Unb, 1992, 4ª Ed.

BROWNE, William P. **Groups, Interests and U.S. Public Policy**, Washington, Georgetown University Press, 1998.

CAUPERS, João; AMARAL, Maria Lúcia. “Grupos de Interesses”, in: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999.

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

CHARI, Raj; MURPHY, Gary, “Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions and Germany: A report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government”, **Department of the Environment, Heritage and Local Government/Trinity College**, Dublin, August, 2006, disponível em <http://www.environment.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>, acessado em outubro de 2015.

DOWNS, Anthony, “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, in: **The Journal of Political Economy**, Vol. 65, nº. 2., Apr., 1957.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira, “Instituições de Controle em perspectiva comparada: a regulamentação do lobby nos EUA e Brasil”, in: **36.º Encontro Anual da ANPOCS, GT12-Estudos sobre Estados Unidos**, 1.ª Sessão: Sociedade, Cultura, e Política Doméstica. Águas de Lindóia, SP, 21 a 25 outubro de 2012, disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7971&Itemid=76, acessado em outubro de 2015.

KEY, V. O., **Politics, Parties & Pressure Groups**, New York, Thomas Y. Crowell Co., 5th ed., 1964.

LOWERY, David; BRASHER, Holly, **Organized Interests and American Government**, New York, McGraw-Hill, 2004.

MALONE, Margaret M., "Regulation of *Lobbyists* in Developed Countries", in: **Institute of Public Administration**, Dublin, IPA, 2004, disponível em <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>, acessado em outubro de 2015.

MASKELL, Jack. **Lobbying Law and Ethics Rules Changes in the 110th Congress**, CRS Report for Congress, September 7, 2007.

PEREIRA, Paulo Trigo, in "Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado, A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas", in: **Actas do 1 Encontro Nacional de Ciência Política**, Lisboa, Editorial Bizâncio/Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa, 2001, Disponível em <http://pascal.iseg.ulisboa.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>, em outubro de 2015.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das actividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**, tese de Doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007, disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>, acesso em outubro de 2015.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da; QUEIROZ, Antonio Augusto de. "Relações institucionais e governamentais às claras", in: **Jornal Valor Económico**, 21 dezembro de 2006, Disponível em <http://www.umbelino.com.br/editorial/2006/dezembro2006.pdf>, acessado em outubro de 2015.

THOMAS, Clive (ed.), **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**, Westport, Praeger, 2004.

TRUMAN, David B. **The Governmental Process**, New York, Knopf, 1951.

VEIGA, Fábio da Silva. "El gobierno de las sociedades y los derechos humanos de los stakeholders", in: MIRANDA GONÇALVES, Rubén (Coord.). **Derechos humanos y juventud**, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2015.

VEIGA, Fábio da Silva. "O interesse social: dos interesses dos *shareholders* aos interesses dos *stakeholders*", in: **Revista Âmbito Jurídico**, n.º 102, ano XV, julho 2012, Rio Grande. ISSN: 1518-0360, disponível em: http://eprints.ucm.es/17901/1/Interesso_Social_stakeholders_shareholders_ambitojuridico.pdf. Acesso em julho de 2015.

VEIGA, Fábio da Silva; LARANJEIRA, Amanda Lúcia Araújo. “Aspetos da posição dominante correlatos ao abuso de atos anticoncorrenciais no mercado europeu”, in: **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, ano II, vol. 8, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, p. 8859-8890. ISSN: 2182-7567.

Recebido em: 08/11/2015

Aceito em: 30/11/2015

Como citar

VEIGA, Fábio da Silva; FERREIRA, Miguel Zeferino. **Lobbies, grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema americano.** *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 1 Número 2 Setembro/Dezembro 2015. pp. 01-21. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>]



A Revista *Ballot* está licenciada sob uma licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Compartilha Igual 3.0 Não Adaptada.