

# A REGULAÇÃO DA DEFESA DE INTERESSES COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA

João Luis Nogueira Matias<sup>1</sup>

João Luis Nogueira Matias Filho<sup>2</sup>

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo apresentar um panorama da influência da regulação da defesa de interesses no processo democrático, bem como os efeitos deletérios que a desregulação pode acarretar. Essa atividade é essencial e inerente ao processo democrático, fundamentada no direito de petição e na representatividade necessárias a um sistema republicano. Alerta-se que a desregulação pode engendrar a cooptação dos tomadores de decisão pelo poder econômico, num sistema denominado *crony capitalism*, onde o *lobby* é utilizado como ferramenta de manutenção do poder pelas elites, o que perverte a República, facilitando a corrupção. Uma regulação que aumente a transparência e garanta *accountability* é a melhor maneira de reverter esse quadro. Atualmente estão em tramitação no Congresso brasileiro três projetos sobre a matéria.

Palavras-Chave: *Lobby*. Defesa de interesses. Regulação. Corrupção. Transparência.

## INTEREST REPRESENTATION REGULATION AS A TOOL

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo - USP (2009). Doutor em Direito público pela Universidade Federal de Pernambuco (2003). Mestre em Direito e desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará (1999). MBA em gestão de empresas FGV/MARPE (2005). Professor Titular de Direito Comercial da Universidade Federal do Ceará e do Centro Universitário 7 de Setembro - UNI7.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Pós-Graduando em Direito Tributário pelo IBET.

## TO PROTECT DEMOCRACY

**Abstract:** This paper aims to present an outlook of the influence of interest representation regulations over the democratic process, as well as the deleterious effects deregulation may entail. This practice is essential to the democratic process, based on the petition rights and the representativeness necessities to a republic system. It is cautioned that deregulation may engender the cooptation of decision makers by economic power, in a system denominated crony capitalism, in which lobby is used as a tool of the elite to retain power, perverting the Republic and fostering corruption. A regulation that increases transparency and ensures accountability is the best way to reverse this picture. As of this moment, three projects on the matter are being discussed in Brazilian Congress.

**Keywords:** Lobby. Interest representation. Regulation. Corruption. Transparency.

### 1. INTRODUÇÃO



prática da defesa de interesses é tão antiga quanto o próprio governo, e em verdade, até mesmo o precede, uma vez que para que um governo possa se instalar e ser aceito, interesses privados tem de ser satisfeitos previamente (MADISON, 1787)

Dessa forma, se impõe a necessidade de regular como deve ser praticada a defesa de interesses, dentro de uma democracia<sup>3</sup>, de forma a respeitar o sistema republicano representativo e evitar a supremacia de um interesse mais poderoso sobre os demais (KENNEDY, 1957).

---

<sup>3</sup> Para o conceito de democracia, *Vide:* NEISSER, Fernando Gaspar. *Crime e Mentira na Política*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, vol.1, 2016, p. 39-42; Para aprofundamento na teoria democrática, *Vide:* SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. 1 ed., Princeton: Princeton University Press, vol. 1, 2003, 183 p.

Note-se que, desde o iluminismo, e notadamente em solo americano, após a declaração de independência das treze colônias britânicas e no debate constitucional que se sucedeu, a matéria tem sido tema de debate recorrente (KENNEDY, 1957) nas democracias mais proeminentes do planeta.<sup>4</sup>

Tal tema, no entanto, foi historicamente negligenciado no Brasil, de forma que, apesar de inúmeros projetos terem sido levados a debate no congresso, não existe, atualmente em vigência<sup>5</sup>, legislação que regule a prática.

Esse vácuo normativo abre espaço para a influência do poder econômico, que ganha vantagem em relação aos demais interesses organizados, facilitando sua interação com os tomadores de decisão e possível cooptação dos mesmos.

Essa influência é danosa para o processo democrático, na medida em que perverte as noções de representação<sup>6</sup>, o que, por sua vez, mina a legitimação do sistema republicano, tornando-o permeável a arranjos que ponham interesses particulares acima do bem comum e do interesse público.<sup>7</sup>

Nesse contexto, a desregulação atua como aliada da corrupção, na medida em que permite a utilização do *lobby* como ferramenta do poderio econômico para manter vantagens comparativas. A proposta de regulação ataca esses problemas na

---

<sup>4</sup> Ressalte-se, no entanto, que o debate se dá sobre premissas distintas nos Estados Unidos e na Europa, o primeiro muito mais receptivo aos *inputs* da sociedade que os países do segundo. O contraste se dá em Bruxelas, onde a burocracia da União Europeia é muito mais permeável e sensível aos representantes de interesses organizados que os seus congêneres nos países membros. *Vide*: GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n.35, São Paulo, Feb. 1997.

<sup>5</sup> Nunca houve, de fato, regulação para a matéria no direito pátrio.

<sup>6</sup> Sobre os fundamentos morais da democracia, *Vide*: SHAPIRO, Ian. *The Moral Foundations of Politics*. 1ed. New Haven: Yale University Press, vol.1, 2003, p. 190-230.

<sup>7</sup> Sobre a dicotomia interesse Público/Privado *Vide*: BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*. 14ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, vol. 1, 2007, p. 13-31.; FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. 1º ed. São Paulo: Editora Malheiros. vol. 1, 1993, p. 63-82.

medida em que confere mais transparência, e consequentemente *accountability*, ao sistema.

Essa monografia busca demonstrar como se dá a cooptação da democracia em um ambiente desregulado, por meio da instrumentalização do *lobbying*, e como pode ser atacado o problema por meio da regulação da defesa de interesses e da transparência nas interações entre interesses organizados e tomadores de decisão. Para isso, são apresentados os pressupostos políticos e jurídicos do *lobbying*, bem como esclarecida a nomenclatura associada. Em seguida, demonstram-se os mecanismos de subversão do processo democrático associados ao *lobbying* desregulado e como a regulação pode enfraquecê-los. Por fim, faz-se breve análise das propostas legislativas atualmente em discussão em Brasília.

## 2. A LEGITIMIDADE DA DEFESA DE INTERESSES NA TEORIA DEMOCRÁTICA

Instituições políticas, em um ambiente democrático, devem possuir abertura para a discussão e o sopesamento de interesses diversos, uma vez que suas decisões, sejam elas de caráter moral, social ou econômico, afetam de maneiras diferentes os variados segmentos da sociedade (SANTOS, 2017)

Sob esta perspectiva, um espaço democrático em que possam estar representados os variados segmentos sociais que percebam em determinada decisão pública uma relevância particular aos seus interesses se mostra salutar e benéfico para a construção e aprimoramento da decisão (JORDAN e MALONEY, 2007).

Permitir que, durante o processo de tomada de decisões, sejam ouvidos os atores cujos interesses estejam mais intimamente ligados com a matéria em questão não só amplia o caráter democrático da decisão como contribui para o aperfeiçoamento da mesma, na medida em que a defesa do interessado pode trazer

nuances e perspectivas sobre o objeto que de outra forma permaneceriam encobertas (HOLYOKE, 2014).

Desta forma, a prática da defesa de interesses particulares perante os tomadores de decisão ligados ao Poder Público se constitui como critério fundamental da democracia. Nesse sentido, Robert Dahl (1998) aponta como requisitos essenciais para a democracia em grande escala<sup>8</sup>, dentre outros, a liberdade de expressão e a autonomia para as associações.

Seguindo a escola de pensamento pluralista<sup>9</sup>, da qual Dahl é expositor<sup>10</sup>, temos que os grupos de interesse são altamente desejáveis e mesmo necessários ao processo democrático (SANTOS, 2011), na medida em que atuam como “correntes de transmissão entre os interesses dos indivíduos e o Estado.” (SANTOS, 2017).

Essa perspectiva define, ainda, que a atuação dos grupos de interesse deve se dar segundo mecanismos de mercado (DAHL, 2016), onde não ocorra a centralização da representação em uma entidade ou grupo, de forma a incentivar a cooperação e a fragmentação entre os interessados para democratizar a relação entre os grupos de interesse e os tomadores de decisão.

Entende-se, em suma, como legítima e benéfica a atuação dos grupos de interesse junto aos tomadores de decisão, conforme exposto acima, pois sua atuação pode ajudar a ampliar o caráter democrático e qualificar as decisões tomadas pelo Poder Público.

---

<sup>8</sup> O autor utiliza o termo poliarquia para as democracias em grande escala, onde a participação política e competição pelo poder.

<sup>9</sup> Nesse ponto assume-se como escola pluralista a vertente democrática do pluralismo. Vide: BOBBIO, Norberto. *Pluralismo*. In: \_\_\_\_\_; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (eds.), *Dicionário de Política*, 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 1, 1988. p. 928-933.

<sup>10</sup> Outros expoentes modernos são Truman, Lowi e Polsby. Vide: TRUMAN, David B. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf, vol 1. 1971. 544 p. ; LOWI, Theodore J. *La deuxième République des États-Unis: la fin du libéralisme*. Paris: PUF, vol, 1, 1987, 444 p. ; POLSBY, Nelson W. *Les élections présidentielles aux États-Unis*. Paris: Londreys, vol. 1, 1988. 325 p.

Argumenta-se ainda, que além de desejável e benéfica, a participação dos interessados seria inevitável. Esse raciocínio entende que o acesso aos tomadores de decisão em busca de defender interesses seja inerente à democracia e que, uma vez estabelecidos os tomadores de decisão, os grupos de interesses afetados pelas ditas decisões se organizariam espontaneamente em busca de defender seus interesses junto à eles.

Não é exagero afirmar que a Constituição Federal, tendo em vista a inevitabilidade da prática da defesa de interesses, e reconhecendo sua legitimidade e importância para uma democracia em grande escala, como é o caso brasileiro, adotou princípios pluralistas e previu em seu corpo o direito à defesa de interesses perante o poder público. Em verdade, o caráter pluralista está exposto desde o seu preâmbulo.

Ademais, está consagrado no direito de petição o corolário da participação social nas discussões de políticas públicas, consignado no art. 5º, XXXIV da CF/88. Sobre isso, destaca José Afonso da Silva (2005), tratar-se do direito de invocar a atenção do Poder Público sobre uma questão ou situação “seja para denunciar uma lesão concreta, e pedir a reorientação da situação, seja para solicitar uma modificação do direito vigente no sentido mais favorável à liberdade” (DA SILVA, 2005). Resta clara, assim, a possibilidade de defesa de interesses privados perante a administração pública e a importância da sua regulação.

Impõe-se, portanto, a análise de conceitos vitais sobre o tema, considerando o alerta de Orwell (1981) sobre o possível desvirtuamento da linguagem.

### 3. A ÓTICA BRASILEIRA E AS DIFERENTES NOMENCLATURAS ADOTADAS PARA A DEFESA DE INTERESSES.

O processo de defesa de interesses na tomada de decisões possui, no contexto brasileiro, diversas nomenclaturas, que

carregam conotações diferentes e alguns estigmas próprios. Os principais termos utilizados são *lobby*, *advocacy* e *RelGov*. É importante distingui-los para que se possa delimitar o escopo da atuação legislativa que busca regular a prática.

O termo *lobby* adquiriu, no Brasil, certa carga negativa, pois foi associado, ao longo do tempo e com o advento de diversos escândalos midiáticos (TORRANO, 2017), com práticas de corrupção, tráfico de influências e com a tentativa de prevalência do interesse privado sobre o interesse público. Esse estigma, no entanto, não deve prevalecer, uma vez que a atividade de *lobbying* consiste na interação entre os tomadores de decisão e os defensores de interesse privados, sem que daí se possa inferir qualquer prática ilícita ou imoral, que constituiriam a degeneração do instituto.

*Advocacy* é nomenclatura que possui uma definição mais ampla, sendo utilizado no contexto das organizações civis não governamentais, que buscam descolar de si o estigma que foi acoplado ao termo *lobby*. Em verdade, *advocacy* em sua origem, é mais amplo que o *lobby* estrito, pois, além de incluir o mesmo, busca aplicar estratégias para modificar o ambiente cultural, de forma a influenciar a população em geral para que atue na defesa de determinado interesse diante dos tomadores de decisão (DAVIDOFF, 1965; ASEEM e GUGERTY, 2010). Essa prática também é conhecida como *grassroots lobbying* (SANTOS, 2017).

Por sua vez, *RelGov*, abreviação da expressão relações governamentais, é nomenclatura nova, pode ser identificada em seu significado como sinônimo de *lobby* e tem sido utilizada para escapar do estigma que a expressão consagrada adquiriu ao longo dos anos no Brasil (SANTOS, 2017).

Os três termos dialogam entre si para compor o cenário atual do debate sobre a regulação da defesa de interesses no Brasil. No presente trabalho adota-se o termo *lobby* como sinônimo de defesa de interesses, sem prejuízo da utilização das outras nomenclaturas quando forem necessárias.

#### 4. A REGULÇÃO DA DEFESA DE INTERESSES NO BRASIL

A regulção jurídica de uma matéria, na conceituao de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2003), seria o conjunto de regras de conduta e controle de atividade econôica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público, em oposio à regulção econôica, que seria o conjunto de regras da atividade privada do Estado com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado.

Dentro dessa perspectiva, não se pode confundir a regulção com a regulamentao, atividade exclusiva do Chefe do Poder Executivo e que não é passível de delegao, conforme se depreende da leitura do art. 84, inciso IV e parágrafo único.<sup>11</sup>

Conclui-se, a partir dessas definições, que no direito brasileiro a regulção é a atividade de estabelecer normas com o objetivo de direcionar comportamentos<sup>12</sup>, sejam eles públicos ou privados, dependendo para tanto do recorte feito pelo legislador.

A prática regulatória foi identificada, no Brasil, com a reforma administrativa dos anos noventa, marcada por privatizações e agências reguladoras. Essa associao entre o direito regulatório e a produção normativa das agências, no entanto, restringiu o debate regulatório no país, na medida em que “[...] para muitos, ferramentas, instrumentos e mecanismos

---

<sup>11</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:[...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;[...] Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.”

<sup>12</sup> Standard Setting. Vide: DE PAULA, Felipe. *Legislação e regulção: uma reaproximao necessária*. Portal Jota. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/coluna-dolevy-salomao/legislacao-e-regulacao-uma-reaproximacao-necessaria-30032017>>.

Acesso em: 23 out. 2017.



contemporâneos discutidos em sede de “agenda regulatória” parecem inadequados ou não-pertencentes ao debate legislativo mais amplo” (DE PAULA, 2017).

Na medida em que esse quadro começa a se inverter e o debate regulatório se qualifica, atentar para a regulação da defesa de interesses perante o Poder Público é medida crucial para catalisar essas mudanças e permitir um avanço legislativo que seja democrática e qualitativamente mais encorpado do que o atual.

#### 4.1 OS EFEITOS DA (DES)REGULAÇÃO

Malgrado sua importância para o processo público de debate democrático, a defesa de interesses pode, paradoxalmente, envenenar e subverter o mesmo debate, se feita sem as devidas precauções (THOMAS, 1993). Conforme expõe Ana Frazão (2017):

Fala-se em subversão do debate democrático em razão da forma como a influência do poder econômico tem ocorrido: diretamente, sem filtros, controles ou escrutínios, sem preocupação com o sopesamento ou a consideração de outros interesses e normalmente no contexto de barganhas privadas com os parlamentares envolvidos.

Nesse sentido, não é descabido afirmar que esse desvio na prática do *lobbying* subverte a democracia e difere do legítimo exercício da defesa de interesses, uma vez que não se dá dentro de um espaço democrático onde os diversos interesses organizados tenham voz, mas sob portas fechadas e em ambientes onde existe mais abertura para a cooptação do Poder Público em favor de uma causa não por seu mérito democraticamente comprovado, mas por influência determinante do poderio econômico na equação.

Os efeitos dessa cooptação do debate democrático podem ser sentidos na economia, uma vez que o poder político, cooptado pelo poder econômico, passa a atuar em favor deste,

no que é conhecido como *crony capitalism*<sup>13</sup>.

No âmbito do *crony capitalism* o *lobby* é visto não mais como um direito de acesso ao Poder Público e discussão sobre temas considerados importantes, na tentativa de influenciá-lo em prol de seu interesse utilizando-se de argumentos, mas como um privilégio da elite econômica e uma ferramenta utilizada para a perpetuação do poderio econômico.

Essa visão subverte e mina o processo democrático, além de atentar contra as liberdades individuais, notadamente a liberdade de concorrência (livre concorrência). Afirma Zingales (2014) que essa inversão do sistema corrói mesmo a confiança no capitalismo, uma vez que o sucesso passa a ser menos creditado ao merecimento pessoal e mais a questões relacionadas à sorte de conhecer as pessoas “corretas”.

Ainda, sob esse cenário, a perversão da prática de defesa de interesses e a cooptação do processo democrático podem dar vazão a uma crise no próprio sistema republicano, uma vez que põem em risco a igualdade de representação que este deve assegurar.

É inequívoca a necessidade, dentro de um sistema republicano, de garantir a igualdade de representação à todos os cidadãos, de forma a garantir que todos tenham acesso à “*res publica*”<sup>14</sup>. No entanto, como aponta Lawrence Lessig (2011), quando ocorre a dominação, por parte do poderio econômico, das instituições e do processo democrático, se perde essa noção republicana e o sistema inteiro se corrompe.

Um diagnóstico ligeiramente diverso, mas que também

---

<sup>13</sup> Expressão de língua inglesa que pode ser traduzida como capitalismo de compadrio ou capitalismo de camaradagem. É uma subversão do capitalismo onde as relações entre os indivíduos são diretamente responsáveis pelos seus méritos, em prejuízo da sua competência profissional e eficiência econômica. Está intimamente ligado com a troca de favores entre o poder político e a elite econômica, que o sustenta em troca de vantagens. A respeito do tema, Vide: ZINGALES, Luigi. *A capitalism for the people: recapturing the lost genius of American prosperity*. Filadélfia: Basic Books, 2012.

<sup>14</sup> Expressão latina que designa a coisa pública

demanda preocupação, para o qual alerta Reich (2007), aponta como um dos efeitos mais perniciosos do *lobbying*, em um ambiente de subversão do processo democrático, a sua capacidade de fazer com que qualquer decisão soe razoável. Esta conclusão é grave, na medida que, utilizando-se dessas técnicas, os tomadores de decisão poderiam disfarçar, sob um manto democrático, práticas antidemocráticas e antirrepublicanas.

Reich pinta um cenário onde o poder político é transferido dos cidadãos para os consumidores e investidores. Segundo o autor, teria ocorrido uma transferência do poder para os atores econômicos, na medida em que, com a globalização, expande-se a competição por ambos, consumidores e investidores, de tal forma que ela deixa de se dar no mercado e adentra o sistema político.

E continua, afirmando que “diferentemente da competição no mercado, a competição política não leva a produtos ou serviços melhores ou mais baratos, ou a lucros maiores. Ela leva novas leis e regulações que tipicamente favorecem a quem for mais forte politicamente.” (REICH, 2007, p. 158)

É nesse sistema que, afirma ele, o *lobbying* atua como ferramenta das grandes companhias nessa nova dinâmica competitiva, destituído completamente de suas funções representativas e democráticas.

Ainda, deve-se mencionar o efeito mais pernicioso da prática desregulada de *lobbying*, qual seja, a criação de um ambiente propício para a corrupção.

#### 4.2 REGULUÇÃO, TRANSPARÊNCIA E O COMBATE A CORRUPÇÃO

A proximidade ocasionada pelas interações do poder público com os interesses privados organizados, por meio do *lobbying*, pode ser utilizada pelo poderio econômico para cooptar os tomadores de decisões, se estiverem presentes as condições

necessárias para tal. Esse *modus operandi*, conhecido como “política de bastidores”, é responsável direto pela diminuição da moralidade das operações, uma vez que permite um certo grau de discricção que propicia a prática da corrupção.

Em verdade, a corrupção pode ser definida de acordo com a fórmula  $C = M + D - A^{15}$ , segundo a qual o nível de corrupção aumenta com o aumento da discricionariedade dos tomadores de decisão e da discricção das operações, e diminui com o aumento da *accountability*.

Klitgaard (1998) prossegue, afirmando que a corrupção é um crime de raciocínio, calculado, não passional. Sem generalizar, ele ressalva que alguns profissionais podem resistir as tentações, mas “quando a propina é bastante, as chances de serem pego são pequenas, e as penalidades, caso existam, são baixas”, a probabilidade de que ocorra a corrupção é maior

Desta forma, busca-se, por meio da regulação da prática de defesa de interesses, evitar que se desenvolvam estas práticas, verdadeiras degenerações do instituto, que em sua essência, como demonstrado acima, é uma forma de manifestação democrática do direito de petição e da liberdade de ter acesso ao processo democrático, e ser representado neste.

A regulação atuaria, nesse contexto, como uma forma de impor limites ao poder econômico, de forma a diminuir sua influência no processo democrático, ao mesmo tempo em que serviria para ampliar o acesso de grupos de interesses ao debate.

Entende-se que, num ambiente desregulado, e portanto sem regras claras e definidas, como é o contexto brasileiro atual, o acesso aos tomadores de decisão fica limitado as firmas já estabelecidas, o que diminui o grau democrático das decisões, enquanto favorece a manutenção de relações particulares entre os lobistas e os tomadores de decisão.

---

<sup>15</sup>Corrupção é igual a Monopólio mais discricção, menos *accountability*. Vide: KLITGAARD, R. *International cooperation against corruption . Finance and Development*, vol. 9, p. 3-6, mar. 1998.

Outra importante função da regulação seria aumentar a transparência ao longo do processo de defesa de interesses, de forma a aumentar o grau de *accountability* da atividade como um todo.<sup>16</sup>

A ideia de que a transparência poderia ser usada para moralizar a prática pública foi inicialmente advogada pelo americano Louis Brandeis, juiz da Suprema Corte americana que cunharia a frase “*The sun is said to be the best of disinfectants [...]*” (BRANDEIS, 1914).

Nesse raciocínio, e de acordo com a fórmula anteriormente apresentada, com o aumento da transparência diminuiria a corrupção, uma vez que, com a obrigação de relatar suas reuniões e ações, cresceria o escrutínio, e conseqüentemente a pressão, sobre ambos, lobistas e tomadores de decisão.

Ainda, sob a égide de uma regulação que preze pela transparência, entende-se que a política sairia dos “bastidores” e adentrariam o espaço democrático, onde essas relações devem se dar.

Ressalve-se, no entanto, que a regulação e a transparência, por si só, não eliminariam as práticas subversivas da democracia, no âmbito da defesa de interesses perante o poder público. Esse fato, no entanto, não deve ser impedimento para a regulação, pois, mesmo que a legislação não seja capaz de expurgar completamente crimes como a corrupção e o tráfico de influências, ela é importante para redemocratizar o ambiente.

Estudo publicado pelo *National Bureau of Economic Research*<sup>17</sup> demonstra que, em nível nacional, dado um tema específico, a tendência para a prática de *lobbying* é a de que firmas

---

<sup>16</sup> Um estudo recente aponta que a transparência pode não ter influência ou até mesmo diminuir o nível de cooperação econômica. No entanto, a natureza do estudo, que não leva em conta a democracia e dinâmicas de poder continuadas, não permite que se desqualifique a abordagem de aumento da transparência e *accountability*, nos termos propostos. Vide: MUTHUKRISHNA, Michael; FRANCOIS, Patrick; POURAHMADI, Shayan; HENRICH, Joseph. *Corrupting cooperation and how anti-corruption strategies may backfire*. *Nature Human Behaviour*, vol. 1, jun. 2017

<sup>17</sup> Departamento Nacional de Pesquisa Econômica, em tradução livre

já estabelecidas e já defendendo interesses similares atuem (KERR, LINCOLN e MISHRA), o que sugere significativas barreiras de entrada ao processo de *lobby*, contrariando a natureza do instituto.

Sobre o tema, Lowery e Gray (1997), após análise da atuação de grupos de interesse nos Estados Unidos, em nível estadual, concluem que a regulação, em si, não é responsável pela diminuição do número de grupos de interesses atuantes.

Desta forma, é importante atentar para a forma como será feita a regulação, uma vez que, ainda que não atue como barreira per si, a regulação pode inculcar custos que tornem o processo de defesa de interesses proibitivo a firmas menores e outros grupos de interesse menos economicamente robustos.

## 5. PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA A REGULAÇÃO DA DEFESA DE INTERESSES PERANTE O PODER PÚBLICO NO BRASIL

Atualmente tramitam no Congresso Nacional dois projetos de lei, um na Câmara dos Deputados e um no Senado, bem como uma proposta de emenda a constituição, que também tramita neste último, com o intuito de regular o *lobbying*.

A PEC 47/2016, de origem no gabinete do Senador Romero Jucá, é a mais recente e a mais simples de todas. Propõe o acréscimo de uma subseção a seção I do Capítulo VII, Título III da Constituição Federal. Em seu único artigo, define os princípios<sup>18</sup> segundo os quais a atividade de representação de interesses<sup>19</sup>, como é tratada no diploma, deve ser regida. Ainda,

---

<sup>18</sup> São eles: “I – moralidade; II – publicidade; III – legalidade; IV – supremacia e indisponibilidade do interesse público; V – finalidade; VI – razoabilidade; VII – proporcionalidade”.

<sup>19</sup> O §1º do artg. 38-A prevê que “Entende-se por representação de interesses perante o Poder Público a ação de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente ou por interposta pessoa, que tenha por finalidade provocar, subsidiar, impulsionar ou orientar a ação estatal”.

estipula em que âmbito e por quem pode ser praticada a atividade, e dá as instituições o poder de regulamentar como será feita a representação em seus respectivos espaços.

Por sua vez, o PLS 336/2015, regula a atividade no âmbito da União e prevê um período de quarentena de 12 meses para que ex-integrantes da Administração Federal possam atuar como lobistas. Mais detalhista<sup>20</sup>, ainda barra o cadastro de agentes condenados por corrupção ou improbidade administrativa e prevê inúmeros mecanismos de prestação de contas, bem como casos de suspensão do credenciamento<sup>21</sup>.

Foi recentemente aprovado na CCJ da Câmara dos Deputados o terceiro substitutivo ao PL 1.202/2007, segundo o qual os agentes farão cadastramento e terão que reportar suas atividades<sup>22</sup> e gastos, bem como estar à disposição para ser convocado e prestar esclarecimentos sobre sua atuação.

Os três modelos representam avanços, no sentido de impor limites e aumentar a transparência da atividade de regulação de interesses perante o Poder Público, no entanto, devem ser discutidos para que seja aprimorada a forma de controle da

---

<sup>20</sup> Em seu art. 4º, I, define “- atividade de *lobby* ou de representação de interesses, qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas;”.

<sup>21</sup> O art. 10º lista como passíveis de suspensão, por até 3 anos: “ I – provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo; II - atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial, exceto se na condição de advogado; III - prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público; IV - receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito ou cotulícios, relativos ao exercício das atividades referidas no “caput”.”.

<sup>22</sup> O art. 1º do PL define: ” VI – “*lobby*” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;”.

atividade.

## 6. CONCLUSÃO

A defesa de interesses perante o poder público é um desdobramento do direito de petição e corolário do acesso a representação. Ela permite um aumento na qualidade das decisões e garante a democratização das instituições.

A regulação é a atividade de estabelecer normas com a finalidade de estabelecer comportamentos, e não se confunde com a regulamentação. No âmbito da defesa de interesses, a regulação é de suma importância, pois a interação desregulada entre interesses particulares e tomadores de decisão ligados ao poder público cria um ambiente propício para a cooptação destes últimos pelo poder econômico.

Essa cooptação engendra o ambiente conhecido como *crony capitalism*, no qual a economia é dominada pelas elites, que se utilizam do *lobby* como ferramenta de perpetuação de sua dominação.

Nesse ambiente, subverte-se a democracia e a própria república, uma vez que as instituições deixam de servir o povo e tornam-se mero campo da disputa por dominação econômica entre as grandes empresas, que se utilizam do *lobby* para obter vantagens comparativas na disputa por consumidores e acionistas.

A proximidade entre o poder econômico e os tomadores de decisão, nesse quadro de baixa vigilância e punibilidade, tende a ocasionar corrupção. Para combatê-la, é necessário aumentar a transparência nessas relações, de forma a garantir a *accountability* dos atores envolvidos. Isso se dá por meio da regulação, que tende também a aumentar o número de interesses organizados que participam do processo democrático.

Existem, atualmente, três diplomas tramitando em Brasília que buscam regular a defesa de interesses perante o poder público, em diferentes graus de avanço legislativo. Esse é



momento oportuno para que a academia se envolva no debate, de forma a garantir que a legislação aprovada seja adequada à necessidade de limitação do poder econômico em suas interações com os tomadores de decisão, ampliando o acesso dos grupos de interesse ao processo democrático, ao invés de impedi-lo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASEEM Prakash; GUGERTY, Mary Kay. *Advocacy organizations and collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, vol. 1, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*. 14º ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, vol. 1, 2007, p. 13-31.
- \_\_\_\_\_. *Pluralismo*. In: \_\_\_\_\_; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (eds.), *Dicionário de Política*, 11º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 1, 1988. p. 928-933 .
- BRANDEIS, Louis D. *Others people's money and how bankers use it*. 1. ed. New York: Frederick A. Stokes Company Publishers, 1914.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.202/2007*. Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DBE380394BE01148BFC9EEE3566466DE.proposicoesWebExterno2?codteor=465814&file-name=PL+1202/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DBE380394BE01148BFC9EEE3566466DE.proposicoesWebExterno2?codteor=465814&file-name=PL+1202/2007)> . Acesso em: 23 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Senado. *Projeto de Lei do Senado nº 336/2015*.

Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacao-materia?id=121578>> Acesso em: 23 out. 2017

\_\_\_\_\_. *Proposta de Emenda À Constituição nº 47/2016*. Acrescenta Subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacao-materia?id=126981>>. Acesso em: 23 out. 2017

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25º ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

DAHL, Robert A. *On Democracy*. 1 ed. New Haven: Yale University Press, 1998, v.1 p. 85

\_\_\_\_\_. *Polyarchie: participation et opposition*. Bruxelles: Éditions de l'université de Bruxelles, 1 vol. 2016, 266 p.

DAVIDOFF, Paul. *Advocacy and Pluralism in planning*. Journal of the American Institute of Planners. vol. 31, 1965.;

DE PAULA, Felipe. *Legislação e regulação: uma reaproximação necessária*. Portal Jota. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/coluna-do-levy-salomao/legislacao-e-regulacao-uma-reaproximacao-necessaria-30032017>>. Acesso em: 23 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, p 30.

FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. 1º ed. São Paulo: Editora Malheiros. vol. 1, 1993, p. 63-82.

- FRAZÃO, Ana. *Precisamos falar sobre o lobbying*. Portal Jota. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/as-claras/precisamos-falar-sobre-lobby-26072017>> . Acesso em: 23 out. 2017.
- GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n.35, São Paulo, Feb. 1997.
- HOLYOKE, Thomas T. *Interest groups and lobbying: pursuing political interests in America*. 1 ed. Boulder: Westview Press, vol. 1, 2014, 334 p.
- JORDAN, Grant; MALONEY, William A. *Democracy and interest groups: enhancing participation?*. 1 ed. New York: Palgrave Macmillan, vol. 1, 2007, 233 p.
- KENNEDY, John F. *Congressional Lobbies: A Chronic Problem Re-Examined*. The Georgetown Law Journal, Washington, vol. 45, n. 4, p. 535-567, 1957.
- KERR, William R.; LINCOLN, William F.; MISHRA, Prachi. *The Dynamics of Firm Lobbying*. NBER Working Paper nº 17577, Cambridge-MA, nov. 2011
- KLITGAARD, R. *International cooperation against corruption . Finance and Developmen*, vol. 9, p. 3-6, mar. 1998.
- LESSIG, Lawrence. *Republic, lost: How money corrupts – and a plan to stop it*. Nova Iorque: Twelve, 2011.
- LOWERY, David.; GRAY, Virginia. *How some rules just don't matter: The regulations of lobby*. *Public Choice*. Holanda, v. 91, p. 139-147, 1997.
- LOWI, Theodore J. *La deuxième République des États-Unis: la fin du libéralisme*. Paris: PUF, vol, 1, 1987, 444 p.
- MADISON, James. *The Federalist Nº 10*. The Avalon Project: Documents in History, Law and Diplomacy. Disponível em: < [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed10.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp)>. Acesso em: 24 out. 2017
- MUTHUKRISHNA, Michael; FRANCOIS, Patrick; POURAHMADI, Shayan; HENRICH, Joseph.

- Corrupting cooperation and how anti-corruption strategies may backfire. Nature Human Behaviour*, vol. 1, jun. 2017
- NEISSER, Fernando Gaspar. *Crime e Mentira na Política*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, vol.1, 2016, p. 39-42;
- ORWELL, George. *Politics and the English Language*. In: \_\_\_\_\_ (eds.). *A Collection of Essays*. New York: Harcourt Books, 1981, p. 156-170.
- POLSBY, Nelson W. *Les élections présidentielles aux États-Unis*. Paris: Londeys, vol. 1, 1988. 325 p.
- REICH, Robert. *Supercapitalism: the transformation of business, democracy and everyday life*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 2007.
- SANTOS, Manoel Leonardo. *Democracia e intermediação de interesses*. Portal Jota. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/as-claras/democracia-e-intermediacao-de-interesses-31012017>>. Acesso em: 23 out. 2017
- \_\_\_\_\_. *O parlamento sobre influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. 2011. 195 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, 2010. p.
- SHAPIRO, Ian. *The Moral Foundations of Politics*. 1ed. New Haven: Yale University Press, vol.1, 2003, p. 190-230.
- \_\_\_\_\_. *The State of Democratic Theory*. 1 ed., Princeton: Princeton University Press, vol. 1, 2003, 183 p.
- THOMAS, Andrew P. *Easing the Pressure on Pressure Groups: Towards a Constitutional Right to Lobby*. Harvard Journal of Law and Public Policy, vol 16, p. 149-194, 1993.
- TORRANO, Bruno. *Regulamentação do lobby traz benefícios à democracia*. Revista Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-19/bruno-torrano-regulacao-lobby-traz-beneficios-democracia>>. Acesso

em: 23 out. 2017

TRUMAN, David B. *The governamental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf, vol 1. 1971. 544 p.

ZINGALES, Luigi. *A capitalism for the people: recapturing the lost genius of American prosperity*. Filadélfia: Basic Books, 2012.