

LOBBY E GOVERNO ABERTO: breves considerações sobre a regulamentação do lobby como instrumento de transparência no Poder Público

Maria Luísa Brasil Gonçalves Ferreira

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que a regulamentação do lobby no Brasil é um importante mecanismo de transparência no Poder Público, fortalecendo o Governo Aberto. Nesta esteira, a pesquisa se propõe a apresentar uma breve construção doutrinária sobre o conceito e a natureza do lobby; discorrer sobre o lobby no Brasil e (algumas das) tentativas de regulamentação; e estabelecer relação entre lobby e transparência no poder público, trazendo exemplos de experiências internacionais de regulamentação da atividade. Enquanto pesquisa qualitativa, o trabalho se valeu da metodologia hipotético-dedutiva, empregando técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, sem prejuízo de técnicas próprias do estudo comparado. Parte-se da hipótese de que a existência de ato normativo regulamentador do lobby impacta positivamente na transparência do poder público. Evitando a indesejada inflação legislativa, a pesquisa concluiu, em síntese, que a mera existência de ato normativo regulamentador do lobby não assegura efetiva transparência no poder público, muito embora seja importante instrumento para garantia de publicidade de atos de influência particular no âmbito do poder público.

RESUMO EXPANDIDO

O *lobby* é instrumento que integra a pluralidade democrática, se construindo a partir do debate e defesa de interesses a fim de influenciar a tomada de decisão pública. Em razão da complexidade inerente às relações entre público e particular, é necessário que a atividade de lobby seja exercida com transparência, permitindo fiscalização e monitoramento pela sociedade. Um mesmo agente público pode ser alvo de múltiplos atores sociais com interesses, inclusive, conflitantes, devendo o poder público se manter aberto à pluralidade de posicionamentos e garantir a igualdade de acesso à tomada de decisão pública. A regulamentação do *lobby* busca “introduzir transparência no exercício do poder público” por meio da transparência nas “interações dos decisores com os lobistas” (MANCUSO; ANGÉLICO; GOZETTO, 2018, p. 43). A transparência é essencial para: fiscalização da atuação do Estado; efetiva participação cívica; para possibilitar “que os movimentos sociais possam acompanhar e, eventualmente, direcionem a execução de políticas públicas sociais”; e, ainda, para “a prevenção e o combate à corrupção e para um Estado mais eficaz, eficiente e responsivo” (MANCUSO; ANGÉLICO; GOZETTO, 2018, p. 44). No contexto atual de busca por Governo Aberto e transparência no processo de tomada de decisão, a regulamentação do lobby emerge como discussão relevante para efetivar a abertura do Estado (MANCUSO; ANGÉLICO; GOZETTO, 2018) e garantir maior transparência no exercício da atividade e na tomada de decisão pública. Holman e Luneburg (2012) defendem que o lobby é essencial para o sucesso na governança representativa e destacam que a transparência no exercício

do lobby, por meio da regulamentação tem, ao menos teoricamente, a capacidade de

prevenir a corrupção e incrementar o accountability, ao permitir que o agente público e a sociedade saibam quem está tentando influenciar a tomada de decisão e seja capaz de agir para conter influências indevidas. A regulamentação do lobby é necessária para aumento da transparência e do accountability na tomada de decisão política à medida em que se distancia de práticas escusas e caminha para sua compreensão enquanto instrumento democrático de participação. À luz desta necessidade, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento dos Estados (OCDE), em 2010, criou a Recomendação para Transparência e Integridade no Exercício do Lobby. O documento apresenta os princípios e recomendações que orientam a regulamentação do lobby, a fim de que o exercício da atividade seja e contribua para transparência na Administração Pública. Diversos países ao redor do mundo aderiram à Recomendação da OCDE e incluíram a regulamentação das atividades de lobby como mecanismo importante de transparência no Poder Público. Na América Latina, cujo contexto geral é de busca por estabilidade democrática e incremento no grau de confiabilidade das instituições, alguns países possuem ato normativo que regulamenta as atividades de lobby. Destaca-se, aqui, o Chile que, em 2014, publicou a Lei nº 20.730, disciplinando o lobby em todas as esferas da Administração Pública. A Lei foi precedida de movimentos populares de combate à corrupção e busca por transparência, sendo considerada um exemplo para outros países que buscam a efetiva abertura e integridade no Governo. No Brasil, apesar das tentativas legislativas, a regulamentação do lobby ainda não atingiu a sua promulgação, embora exista um movimento crescente de busca pelo Governo Aberto no País. A fim de contribuir para a discussão sobre mecanismos de transparência no Poder Público, este trabalho objetiva tecer breves considerações em defesa da regulamentação do lobby como um aliado dos mecanismos de Governo Aberto. Parte-se da hipótese de que a existência de ato normativo regulamentador do lobby impacta positivamente na transparência do poder público. Para tanto, tratando-se de pesquisa qualitativa, o trabalho se construiu a partir da metodologia hipotético-dedutiva, à luz dos métodos analítico-conceitual e analítico-comparativo. Foram utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, valendo-se de doutrinas, artigos científicos e legislações pertinentes ao tema, sem prejuízo de utilização subsidiária das técnicas próprias do estudo de caso, a fim de trazer exemplos de países que possuem ato normativo que regulamenta o exercício do lobby. Neste sentido, o presente trabalho busca seguir os caminhos de autores que apontaram a necessidade de regulamentação do lobby no Brasil, a fim de assegurar transparência no poder público e participação popular na tomada de decisão. Como referenciais teóricos para o desenvolvimento deste trabalho, citam-se as pesquisas de Santos (2007), Farhat (2007), Santos e Cunha (2015), Moreira

(2017 e 2021) e Mancuso e Gozetto (2018), dentre outros autores cujas produções

técnico-científicas contribuíram para as conclusões obtidas neste trabalho. Verificou-se que a regulamentação do lobby não se presta a legitimar seu exercício, mas a garantir igualdade de acesso ao tomador de decisão pública e estabelecer padrões para transparência no exercício da atividade e na Administração Pública. Restou evidenciado que a regulamentação do lobby visa contribuir para uma prática democrática mais participativa, onde instituições democráticas representativas possam ser complementadas com formas institucionais mais discursivas, envolvendo a sociedade nas esferas políticas. A análise bibliográfica e documental permitiu concluir que a existência de arcabouço jurídico ou de atos normativos esparsos não é suficiente para regulamentação do lobby e fortalecimento da governança democrática, remanescendo a necessidade de regulamentação do lobby por meio de lei geral que estabeleça um marco legal orientador de todo o poder público e imponha padrões rígidos de transparência que regulem as relações entre atores sociais e agente público. Como conclusão derradeira, tem-se que a presente pesquisa cumpriu os objetivos propostos, não esgotando, porém, os questionamentos sobre a regulamentação do lobby no Brasil. Permanece a necessidade de investigações sobre as possíveis iniciativas para alcançar a transparência no poder público e a implementação de mecanismos que permitam efetivamente o exercício do Governo Aberto.

REFERÊNCIAS

- CHILE. Ley 20.730 de 08 de março de 2014. Regula la publicidad en la actividad de lobby y en la gestión de intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado. Establecer el registro de agenda pública y el registro de lobbistas. Santiago: Ministerio Secretaría General De La Presidencia. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>. Acesso em 20 de mar. 2022.
- COLÔMBIA. Constitución Política de la República de Colômbia. Bogotá: Asamblea Constituyente, 1991. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>. Acesso em 20 ago. 2021.
- FARHAT, Saïd. Lobby: o que é e como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Editora Peirópolis, 2007.
- HOLMAN, Craig; LUNEBURG, William. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, v. 1, p. 75-104, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>. Acesso em 18 de mar. 2022.
- MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de acesso a informações públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41. Acesso em 13 de mar. 2022.

MOREIRA, Felipe Lélis. Governo Aberto, Lobby E Qualidade Legislativa: Estudo de caso sobre a regulamentação do Marco Civil da Internet. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2017, 276 p. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASHE9Z>>. Acesso em 15 dez. 2020.

MOREIRA, Felipe Lélis. Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021, 313f. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39130/5/Tese%20-%20MOREIRA%2c%20F.L%20-%20Impacto%20do%20uso%20de%20dados%20abertos%20sobre%20a%20assimetri%20de%20influ%caancia%20do%20lobby%20no%20Congresso%20Nacional.pdf>. Acesso em 15 de mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS ESTADOS (OCDE). Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 2010. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>. Acesso em 21 de mar. 2022.

SANTOS, Luiz Alberto dos. 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. 542f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>. Acesso em 15 de mar. 2021.