

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 7 | n. 2 | julho/dezembro 2016 | ISSN 2179-8214

Periodicidade semestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



O tabu da relação do *lobby* e políticas públicas no Brasil

The forbidden relation of lobby and public policies in Brazil

Ana Claudia Santano^{*}

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Brasil)
anaclaudiasantano@yahoo.com.br

Fernando Gama de Miranda Netto^{**}

Universidade Federal Fluminense (Brasil)
fernandogama@vm.uff.br

Luiz Alberto Blanchet^{***}

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Brasil)
blanchet@blanchet.adv.br

Recebido: 21/09/2016

Received: 09/21/2016

Aprovado: 05/10/2016

Approved: 10/05/2016

Como citar este artigo/How to cite this article: SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; BLANCHET, Luiz Alberto. O tabu da relação do *lobby* e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-72, jul./dez. 2016. doi: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO04

^{*} Pós-Doutora pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade de Salamanca (Salamanca, Espanha). Professora de cursos de Pós-Graduação em Direito Eleitoral no Brasil e no exterior.

^{**} Professor Adjunto de Direito Processual e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho (Rio de Janeiro-RJ, Brasil) com período de pesquisa na Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyer, Alemanha); e no Max-Planck-Institut (Heidelberg, Alemanha). Estágio pós-doutoral pela Universidade de Salamanca (Salamanca, Espanha). Coordenador-chefe do Laboratório Fluminense de Estudos Processuais - LAFEP/UFF.

^{***} Professor Titular de Direito Administrativo dos cursos de graduação e pós-graduação (Mestrado e Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Membro Catedrático da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst).

Resumo

Tema pouco estudado na literatura jurídica pátria, a pesquisa orienta-se pela possibilidade de o *lobby* trazer alguma contribuição para o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil. Em tempos de desconfiança e de grande pressão exercidas sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, torna-se importante analisar figuras marginalizadas e alvo de tabu no sistema, como os grupos de interesse, os grupos de pressão e o *lobby*. Neste sentido, fazendo uso do método bibliográfico, pretende-se estudar a relação existente entre esses fenômenos, bem como a outros aspectos que a eles estão vinculados. O trabalho finda por apresentar o *lobby* como um verdadeiro canal de comunicação entre as diversas esferas da organização política, ensejando a participação dos cidadãos em grupo das decisões do país, o que pode favorecer a transparência e até mesmo ao combate à corrupção.

Palavras-chave: desenvolvimento; políticas públicas; interesse público; participação política; democracia.

Abstract

Understudied topic in the brazilian legal literature, the research is guided by the possibility of lobby's contribution to the development of public policies in Brazil. In times of mistrust and great pressure exerted on the Executive, Legislative and Judicial powers, it becomes important to analyze and target marginalized figures which are taboo in the system, such as interest groups, pressure groups and lobby. In this sense, making use of bibliographic methodology, we intend to study the relationship between these figures, including other aspects connected to them. The paper ends by presenting the lobby as a true channel of communication between the different levels of political organization, giving rise to citizen participation in policy making group of the country, what may favor transparency and even combating corruption.

Keywords: *development; public policies; public interest; political participation; democracy.*

1. A grande família: grupos de interesse, grupos de pressão e lobby

O conceito de participação política atualmente extrapola o seu perfil jurídico de direito fundamental individual expresso por meio do voto e

passa a ser visto amplamente na esfera coletiva.¹ Os cidadãos se organizam em grupos ou organizações motivados por interesses em comum, como forma de fortalecer o alcance das suas demandas e superar a fraqueza da influência individual de cada um deles. Eleger a maneira como será realizada essa participação política também é uma prerrogativa do cidadão, não sendo permitido que isso esteja limitado tão somente ao agir individual e unitário. É nesta esfera que se encontram os grupos de interesse, um fenômeno natural e inerente a um sistema democrático, onde indivíduos que se identificam por idéias e interesses buscam um objetivo comum (DALLARI, 1999, p. 85 e ss.).

Embora sejam comumente utilizados como sinônimos, grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby* são termos distintos entre si. Juntos eles formam uma “grande família” dentro do jogo democrático, mas não se confundem, uma vez que cada um tem um perfil.

A conceitualização do termo “grupos de interesse” vem sendo desenvolvida na doutrina clássica estrangeira desde os anos 50 na direção de identificá-los como uma associação de indivíduos ou organizações, ou mesmo uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações ou interesses compartilhados, tenta influenciar a política pública a seu favor (TRUMAN, 1951, p. 24-27). Outros elementos foram agregados a esta definição, como a possibilidade de que tais grupos tenham atitudes estabelecidas e que apresentem reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são resultado daquelas atitudes (BERRY, 1989, p. 17 e ss.); ou mesmo a ausência de preocupação com o impacto das suas agendas sobre o interesse geral, bem como a recusa em aceitar a responsabilidade direta pelo governo (FINER, 1958, p. 118-120; THOMAS, 2004, p. 3-7). No entanto, claro está que os interesses defendidos devem ser politicamente relevantes.²

Se as definições acima levam a crer que todo grupo social poderá ser um grupo de interesse, logo isso é descartado pelo fato de que o grupo

¹ As formas de participação política possuem uma variada classificação. Para mencionar as principais: persuadir os outros a votar; trabalhar ativamente para partidos ou candidatos; participar das reuniões políticas ou comícios; contribuir com recursos econômicos a partidos e candidatos; ser membro de algum clube político; participar ativamente em organizações comunitárias para a resolução de problemas, manter contato com lideranças locais ou nacionais, seja socialmente ou de forma personalizada; dentre outras. Todas elas têm um efeito coletivo fruto de uma participação ativa dos cidadãos. (VERBA *et al.*, 1971, p. 55; VERBA; NIE, 1972, p. 72; VERBA *et al.*, 1995, p. 48).

² Cf. SCHLOZMAN E TIERNEY, 1986, p. 38-40.

social pode se identificar em características, mas não em interesses, fazendo-os meras agrupações sem ânimo de influenciar o poder público ou a sociedade (BOBBIO *et al.*, 1998, p. 564). O mesmo ocorre com o termo “grupos de pressão”. Um grupo de interesse pode fácil e repentinamente tornar-se um grupo de pressão, bastando para isso uma mudança de atitude, o que autorizaria afirmar que os grupos de interesse são o gênero, e os grupos de pressão uma espécie (BONAVIDES, 2000, p. 553-554). Ou seja, tais grupos podem adotar uma estratégia em busca do objetivo em comum ou podem permanecer inertes,³ sendo esta a principal diferença entre um grupo de interesse e um grupo de pressão (AA.VV., 2009, p. 15-16).

Assim, os grupos de pressão distinguem-se dos grupos de interesse justamente por esta pressão, pelo exercício dela. Tais grupos almejam uma pretensão cumprida, instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem, de fato, desejar assumir o poder ou aceitar a responsabilidade do cargo público (WOOTON, 1972, p. 11-12; SANTOS, 2007, p. 77 e ss.). As atividades dos grupos de pressão sempre passam pelo poder público, o que não acontece com os grupos de interesse, quando o seu “interesse” não busca alterar políticas públicas, ou quando o financiamento deste interesse não dependa de organismos públicos. Porém, nessa situação os grupos de interesse continuam organizados, mas sem exercer nenhuma pressão, ao contrário do que ocorre com os grupos latentes, que não possuem organização para realizar esta pressão (PEREIRA, s.d., p. 4-6).

Nesse sentido, afirma-se que os grupos de pressão se constituem como uma organização formal, com o objetivo de pressionar o poder público por meio de um sistema de sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios) (BOBBIO *et al.*, 1998, p. 564). Eles contribuem para a formação de um sistema político aberto, já que muitos atores estariam aptos a interagir, opondo-se uns aos outros, de modo a contrabalancear o poder de cada um deles reciprocamente (GONÇALVES, 2012, p. 13 e ss.). Ou seja, a existência de grupos de interesse – e conseqüentemente de grupos de pressão – faz parte da democracia e do jogo político. Contudo, apesar de aparentar ter algumas semelhanças com os partidos políticos, não são sinônimos em absoluto. Os partidos políticos têm como meta principal chegar ao poder e fazer com que a sua agenda política seja aplicada. Trata-se de um objetivo permanente e central a ser alcançado por meio dessas as-

³ Os chamados grupos latentes, em que há um interesse comum, mas sem uma organização que o defenda, ou não há incentivos para agir em prol deste interesse (OLSON, 1971, p. 50).

sociedades que possuem funções próprias na competição eleitoral. Além disso, os partidos têm como tarefa a gestão do poder e a expressão oficialmente democrática do pluralismo político, sendo o canal – muitas vezes exclusivo - de comunicação entre a sociedade e o Estado (SARTORI, 1976, p. 64; BOBBIO *et al.*, 1998, p. 564-565). Já um grupo de pressão – como já mencionado – não pretende chegar ao poder ou ter essa responsabilidade e, em uma visão bastante negativa, pode frequentemente comandar os partidos políticos, desde o seu financiamento até o recrutamento de candidatos, limitando a autonomia partidária e até mesmo o pluralismo que deveria residir neles (BOBBIO *et al.*, 1998, p. 565). Eles desejam se manter à margem da estrutura institucionalizada do poder público, embora queiram conduzir o processo de formulação de políticas públicas ou de elaboração de leis que afetem o seu objeto de interesse. É neste ponto que se encontra o *lobby*⁴ (ou *lobbying*).

Não há um consenso se o *lobby* é uma atividade exclusiva dos grupos de interesse ou de pressão. As definições de *lobby* também são das mais variadas, ainda que seja possível localizar elementos em comum que o caracteriza. Para alguns autores, trata-se de um tipo particular de atividade que conecta diretamente os interesses organizados e os *policymakers* (SCHLOZMAN E TIERNEY, 1986, p. 39 e ss.). Para outros, há o *lobby* em sentido amplo, que é todo o esforço, por meios lícitos, que tem por objetivo influenciar decisões governamentais; sendo em sentido estrito a prática de influenciar as decisões governamentais, por meio de agentes que sirvam àqueles interesses, com o objetivo de levar as autoridades a fazer ou deixar de fazer algo a bem daqueles interesses (FARHAT, 2007:51). Trata-se do processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração de políticas públicas de cada país e que envolve diversas atividades, como a coleta de informações; propostas políticas; estratégias para dar base às demandas; confecção de pesquisas; procura por aliados e a presença organizada pelo país. Em síntese: é um saber especializado transmitido por uma representação técnica (OLIVEIRA, 2005:29-30).

⁴ Este termo – que não possui uma tradução para o português, sendo assim adotado – refere-se à antesala ou saguão em que se desenvolviam atividades de pessoas que ficavam em busca de autoridades ou de políticos, para que pudessem influenciá-las a que aprovassem ou rejeitassem medidas de seu interesse. (CAMBRIDGE UNIVERSITY. www.dictionary.cambridge.org. Acesso em 20 ago. 2014).

Diante disso, percebe-se que o *lobby* é utilizado pelos grupos de pressão para alcançar os tomadores de decisões, que por sua vez são confrontados constantemente com uma complexa rede de interesses vindo desde a sociedade democrática. Esses tomadores de decisões se auxiliam dos grupos de pressão para respaldar as suas decisões, que trazem informações confiáveis e comprováveis no sentido que desejam que seja tomada a decisão. Além disso, a abrangência do *lobby* também serve como “guia” dos tomadores de decisão, para saber as reações da sociedade face a um determinado assunto, ou mesmo as necessidades sociais não identificadas pelos partidos.

Na verdade, o processo de formação de *lobbies* é muito natural desde o momento que um grupo resolve se organizar em torno a uma causa comum (tornando-se, assim, um grupo de interesse) e que inicia estratégias para influenciar o poder político em favor próprio (tornando-se grupos de pressão). Com a instrumentalização de recursos de poder e de influência nesses grupos de pressão, há a formação do *lobby*, que pode ou não ser completada com a integração de profissionais treinados (contratados ou não) para atuar exclusivamente no papel de lobistas. Estes fornecem dados e informações sobre variados temas, no sentido de influenciar decisões que interessam ao grupo de pressão que representam (GONÇALVES, 2012, p. 17).

Portanto, esse processo utilizado pelos grupos de interesse para alcançar objetivos finais por meio de táticas usadas para que as decisões vindas do poder estatal os beneficiem, compondo um meio de comunicação entre tais grupos e esse poder, é o que se deve considerar como *lobby*. Fazer *lobby* não é somente exercer pressão, sendo esta o último estágio de um processo multidimensional que abrange reunir informações, preparar projetos de políticas públicas, bem como uma estratégia adequada para a defesa desses projetos, por meio da procura de aliados e de outras providências (GRAZIANO, 1997).

2. O *lobby*, a corrupção e o tráfico de influência: uma equivocada vinculação e uma injusta estigmatização

Cabe indagar em nosso contexto democrático em que urge a consolidação e a efetivação do pluralismo político, se haveria espaço para a prática do *lobby* ou se a legislação deveria se encarregar de sepultá-lo, jogando-o no terreno da ilicitude. Afinal, é possível conceber o *lobby* positivamente,

como uma boa medida de transparência e um facilitador no combate à corrupção?

Por mais que existam áreas “cinzentas” entre os conceitos, como ocorre com o financiamento de campanhas eleitorais, o *lobby* não é sinônimo de corrupção, existindo uma linha de separação muito clara entre eles. O *lobby* defende interesses de agentes identificáveis por meio de um processo que, em princípio, exclui totalmente a troca de favores. Isso se comprova facilmente pelo fato de que instituições de grande prestígio⁵ e de caráter diverso do econômico recorram frequentemente ao *lobby* na busca de seus interesses. Além disso, o *lobby* exclui mutuamente a corrupção, pois fazer *lobby* é dispendioso, caro, não tendo um resultado certo, algo que é descartado com a corrupção, que costuma ser imediata e pode ser inclusive mais barata (GRAZIANO, 1997).

Geralmente, associa-se, equivocadamente, o *lobby* ao abuso de poder econômico em função da necessidade de grandes valores de dinheiro para o custeio de pessoal e infraestrutura dos envolvidos para o fornecimento de informações, relatórios, pesquisas, elaboração de estatísticas, promoção de debates e eventos, propaganda, etc. Esta vinculação, portanto, não é correta. A fluidez do *lobby* torna o estabelecimento de um padrão rígido de classificação uma tarefa complexa, devido ao caráter transitório de alguns interesses, alianças efêmeras entre as esferas da sociedade e de poder, bem como o inevitável surgimento de novos interesses (ARAGÃO, 1994, p. 46-48). Tal estigma que o termo *lobby* carrega está ligado ao fato de a atividade aparecer constantemente associada a escândalos de corrupção, a licitações fraudulentas, a propinas e obras superfaturadas. Como os protagonistas desses casos geralmente são empresas e autoridades públicas, ao denunciar escândalos políticos dessa natureza, a mídia identifica o *lobby* e o lobista como algo muito negativo. A utilização freqüente desses termos para definir casos de corrupção ativa/passiva, tráfico de influência, fraude de concorrência, etc., colabora sobremaneira a estigmatizar o seu sentido. A figura do lobista como alguém que age de forma obscura e dissimulada para alcançar os tomadores de opinião e fazê-los tomar a decisão que lhes convêm não condiz inteiramente com a verdade. Tanto é assim que inclusive os próprios lobistas fazem uso de outros termos, para evitar essa marginalização, se auto-intitulando como “profissionais de relações

⁵ Como a Universidade de Harvard, centros de pesquisa, a ONU, diversas ONGs como Médico sem Fronteiras, e tantas outras.

governamentais”, “representação institucional”; “consultoria, análise e assessoria política”, “advocacia corporativa”, dentre outros (MANCUSO E GOZETTO, 2011). No entanto, um lobista pode ser toda pessoa que é empregada em uma organização, qualquer que seja o seu título formal, responsável por fazer a representação política dessa organização, compondo inclusive um círculo profissional e uma rede de *lobby*, para trocar informações e construir coalizões, como uma verdadeira “comunidade de *lobby*” (GRAZIANO, 1997).

Cabe sublinhar que não se ignora a relação do *lobby* com práticas ilegais. No entanto, a sua obrigatória conexão com atividades ilícitas o descaracteriza da sua real função e atuação na democracia.

Outro equívoco muito corriqueiro e que atrela o *lobby* a uma concepção pejorativa e corrupta é o desconhecimento sobre a maneira que ele é praticado, bem como quem são seus atores. Embora seja comum que se considere como a arena de atuação do *lobby* somente o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, o fato que é ele está presente em todos os tipos de organização política, dada a sua característica informativa, como um meio de comunicação intra-poder e extra-poder.⁶ O *lobby* pode se constituir como um verdadeiro canal de comunicação entre as diversas esferas governamentais (AA.VV., 2009, p. 13). Sendo assim, o *lobby* existe em todos os poderes, uma vez que no Poder Legislativo, por natureza, todos podem falar e convencer, já que são verdades relativas passíveis de convencimento;⁷ no Poder Executivo, a sua atuação se dá na formulação e execução de políticas públicas; e no Poder Judiciário quando há decisões sobre temas relevantes a serem analisadas. É clara a mudança nessa dinâmica com o poder de legislar do Poder Executivo, uma vez que rouba o protagonismo do Poder Legislativo, o que desloca os *lobbies* para o real poder político do país.⁸ O *lobby* alcançará o *locus* do poder e o seguirá se ele se deslocar.

⁶ Lembra RODRIGUES (1996, p. 83-93) que tal equívoco esteve presente na Lei de Regulamentação do Lobby norte-americana de 1946, que considerou a existência do lobby apenas no Congresso para aprovar ou rejeitar leis.

⁷ Enio ZAMPIERI (2013, p. 122-136) afirma que uma das principais funções dos grupos de pressão nos trabalhos das comissões é servir de mecanismo para a redução de incertezas dos parlamentares em relação aos temas que estão sendo discutidos no Legislativo. Com isso, alguns conflitos entre os membros das comissões podem inclusive ser diminuídos, tornando o processo de apreciação de políticas públicas melhor instruído e muito mais democrático.

⁸ WOOTTON (1972, p. 25 e ss.) faz um paralelo dos casos estadunidense e inglês, em que no primeiro se influencia o legislador, sendo que no Reino Unido se influencia o Parlamento. Além disso, tudo se modifica, dependendo dos atores envolvidos, se atores particulares ou o poder do Estado “alvo” da influência.

Contudo, destaca-se que, embora existam lobistas que atuam em contratos públicos, o lobista honesto não ganha concorrência, o que exclui (ou pelo menos deveria excluir) esta área de atuação do *lobby* (FARHAT, 2007, p. 58-59).⁹

Mas se o *lobby* é uma atividade de defesa de interesses afetados por decisões públicas, sendo, portanto, um termo neutro, por que é constantemente utilizado como sinônimo de corrupção e tráfico de influência?

No que se refere aos atores envolvidos no *lobby*, a estigmatização do termo vem do próprio caminho percorrido por esta atividade na história política brasileira. Durante a ditadura militar a atuação dos grupos de interesse era por meio da proximidade que se tinha com o poder em questão. Era muito mais válido ter contatos e conhecer as pessoas certas do que realmente se articular para trazer informações ao tomador de decisão, uma vez que o Estado era centralizado e o Poder Legislativo tinha pouco poder perante o Poder Executivo. Isso gerou um perfil de personalismo na construção de redes de relações pessoais e um ambiente muito propício para a adoção de comportamentos clientelistas por meio de troca de favores entre os indivíduos, que terminou se reproduzindo na arena política quando são identificados bloqueios ou gargalos no acesso a recursos e instrumentos de poder (FARHAT, 2007, p. 64 e ss.). O *lobby*, para que se desenvolva bem, precisa de um ambiente aberto, sem estes bloqueios, algo que não havia durante a ditadura, favorecendo a filosofia do “amigos do rei” (conhecer o responsável pela decisão e influenciá-lo clandestinamente, por diversos meios obscuros).

Ocorre que para definir este panorama, começou a se utilizar o termo *lobby*, situação ainda mais agravada pela chegada dos grupos empresariais ao Poder Executivo (centralizado naqueles tempos) antes que os da sociedade civil. Os empresários eram agrados pelos militares, fornecendo-os informações privilegiadas, enquanto os demais cidadãos se mantinham à margem desse processo, já que sequer sabiam a quem deveriam recorrer devido à falta de transparência nas informações e na tomada de decisões (OLIVEIRA, 2004, p. 34-39).

⁹ FARHAT (2007, p. 153) vai mais além e é enfático e afirma que *lobby* não é tráfico de influência; intercâmbio de interesse; jogadas escusas; uso de dinheiro para favores; tratamento especial; bem como nada relacionado à corrupção. Logo ele conclui que *lobby* não ganha concorrência; não trabalha para anônimos; não vende consciência; não lava dinheiro sujo; não dá presentes; e não é garantia de resultado.

Consequentemente, o *lobby* é tido como algo muito negativo quando ele é privado, uma vez que defende interesses egoístas e particulares. Entretanto, o mesmo ocorre com alguns setores governamentais, que também defendem interesses particularistas, ainda que não sejam identificados assim. Tem-se a falsa ideia de que, se é o Estado agindo, o interesse público prevalecerá, não existindo sequer discussões sobre a legitimidade da sua atuação.¹⁰ Não se vê o Estado como um lobista, o que está muito longe da realidade (OLIVEIRA, 2004, p. 33). O *lobby* pode ser utilizado por diversos atores, sejam eles privados, públicos, associações ou não, por grupos concretos de muita importância para a sociedade, de pouca importância, ou mesmo considerados como funcionalmente inadequados. Podem ter perfil econômico, integrador, cultural, dentre outros (WOOTON, 1972, p. 68-85).

Não há como classificar o *lobby* a partir do maniqueísmo do bem e do mal, do ético e antiético, do positivo e negativo, o que, desde já, é rejeitado neste trabalho.¹¹ No entanto, acredita-se válido expor ao menos uma tipologia de *lobby* para afastar definitivamente qualquer juízo de valor que possa ser feito dessa atividade no que tange aos seus atores: a) *lobby público*, com a atuação de ministérios, agências reguladoras, autarquias e outros, a fim de pressionar o Legislativo e o Judiciário, visando assegurar direitos e pleitear votos; b) *lobby institucional*, formado pela atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, que se relacionam com diversos níveis e esferas de governo; c) *lobby classista*, composto pela atuação de entidades de classe, como a Confederação Nacional das Indústrias, defendendo interesses dos filiados; d) *lobby privado*, exercido por escritórios de consultoria, embora não se assumam como tal devido ao estigma do termo (OLIVEIRA, 2004, p. 16). Há outras classificações que incluem grupos empresariais, trabalhadores, profissionais, de natureza diversa (como ambientalistas, religiosos, políticos, minorias, comunitários, etc.), e os poderes públicos (ARAGÃO, 1994, p. 47-48), o que mostra as multifaces que o *lobby* pode ter dentro das práticas legais.

3. Perfil constitucional do *lobby* no Brasil

¹⁰ Sobre o tema do interesse público, cf. GABARDO, 2009; HACHEM, 2011.

¹¹ Como exemplo se menciona o *lobby* das instituições financeiras - majoritariamente considerado como "do mal" - e dos trabalhadores, considerado como "do bem".

Se durante o regime militar o *lobby* já se fazia presente, ainda que por meio de relações pessoais, tal prática ampliou-se muito com a redemocratização do Brasil. A convocação da Assembleia Nacional Constituinte foi um marco importante para o desenvolvimento do *lobby* e para o avanço das interrelações entre grupos de interesse no poder público, uma vez que a participação por parte desses grupos neste processo foi determinante para toda a negociação que foi realizada em prol de uma nova Carta Magna. Havia, de fato, toda uma mobilização popular que vinha desde o movimento das Diretas Já, clamando por uma nova ordem constitucional que rompesse definitivamente as amarras do regime ditatorial (SALGADO, 2007, p. 201), resultando, assim, na elaboração da Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição cidadã”.¹²

Durante as atividades das comissões temáticas, processo este que vai até 15 de julho de 1987, é marcado por uma ampla disputa protagonizada por uma participação social sem precedentes. Foi nesse momento que a atuação dos *lobbies* na Assembleia Constituinte foi muito evidente, uma vez que foram recebidas 14.911 propostas de emendas nas mais variadas áreas, o que possibilitou avanços muito importantes no que tange aos direitos humanos e à organização estatal (SARMENTO, 2009, p. 20), demonstrando que esta interação entre os grupos de interesse foi crucial para a garantia de diversos direitos da mais alta relevância.¹³ Outro dado interessante é que houve a participação ativa de 383 grupos e entidades associativas¹⁴ na defesa de seus interesses na Assembleia Nacional Constituinte, sendo que este número pode ser ainda maior, considerando que na época não existia um registro obrigatório das entidades perante a Mesa Diretora da Assembleia (ARAGÃO, 1994, p. 105).

Com isso, nota-se que a Constituição Federal de 1988 legitima a participação da sociedade civil nas deliberações do Poder Público consagrando a democracia participativa, o que traz o *lobby* para dentro do arcabouço legítimo de participação política na democracia brasileira.

¹² Alcinha dada por Ulisses Guimarães no momento da promulgação do texto, em 5 de outubro de 1988, sendo amplamente repetido por toda a doutrina. Nesse sentido, cf. CHUEIRI, 2009, p. 33.

¹³ Embora alguns autores critiquem a postura da Assembleia perante os grupos, já que o resultado foi um texto constitucional extremamente detalhado, com contradições entre as regras, que demonstra o ânimo de atender a todos, sem que houvesse em algumas partes uma coerência lógica. Nesse sentido, cf. BARROSO, 1999, p. 153 e ss.

¹⁴ Uma lista dos grupos e entidades pode ser obtida em ARAGÃO, 1994, p. 119-123.

A fundamentação constitucional para o *lobby* é ampla. O *lobby* lícito se faz presente em todo o texto constitucional, concentrando-se na parte dedicada aos direitos fundamentais, como por meio do princípio da legalidade (art. 5º, II); a liberdade de expressão (art. 5º, IV); da expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IX); da liberdade de reunião (art. 5º, XVI); da liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII); do acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (art. 5º XXXIII); do direito de informação (art. 5º, XXXIV); do direito de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”) e da ação popular (art. 5º, LXXIII). Já em outras partes da Carta Magna, o *lobby* está fundamentado no art. 1º, V (pluralismo político); no art. 2º (separação de poderes); no art. 14 (direito de sufrágio e soberania popular); no art. 31, §3 (referente às contas dos municípios); no art. 61, §2 (leis de iniciativa popular); art. 74, §2 (a possibilidade de qualquer cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União); no art. 198, III (participação popular nas ações do serviço público de saúde); bem como no art. 204, II (participação popular na formulação de políticas públicas na área de assistência social) (MEYER-PFLUG *et al.*, 2008). Ressalte-se que em alguns dispositivos a participação popular é expressa, o que também autoriza a utilização de outros mecanismos pelos grupos de interesse, como audiências públicas, conselhos gestores, etc. (MANCUSO E GOZETTO, 2011).

Como se trata de um número considerável de dispositivos constitucionais que se relacionam com o *lobby*, concentrar-se-á somente na breve análise da participação popular, do pluralismo político e da soberania popular, que juntos provavelmente já compõem uma base jurídica suficiente para uma eventual regulação do *lobby* no Brasil.

O direito de participação política se encontra justamente na parte dos direitos fundamentais, que devido a sua importância também conta com a proteção das cláusulas pétreas, atestando a sua relevância para a vigência dos pilares do Estado democrático brasileiro. Contudo, este direito não deve ser considerado isoladamente, muito menos ser limitado ao momento do voto (ou à participação política *stricto sensu*) (CARRERAS SERRA, 2001, p. 187-188), como já mencionado. O direito à participação política reflete a permissão plena para a expressão do pluralismo político. A ideia de pluralismo político se destaca na teoria democrática da ciência política do pós-guerra a partir da análise da influência dos diversos grupos de inte-

resse sobre o processo de tomada de decisões do Poder Executivo, que segue estando caracterizado por uma ampla pluralidade de grupos que competem um com o outro no resultado destas decisões políticas (WENMAN, 2008, p. 157).¹⁵ A partir dos anos 60, o pluralismo político começou a ser visto como a melhor defesa e legitimação do princípio majoritário limitado, ou seja, do princípio que sustenta que a maioria deve respeitar os direitos da minoria, e que deve exercitar o seu poder com moderação, até o limite imposto para o respeito desse princípio pluralista (SARTORI, 1997, p. 482-485). O processo de decisão política somente estaria garantido nos ordenamentos jurídicos democráticos por meio da comum aceitação da diversidade de opiniões e do pluralismo das formações sociais, o que se traduz na formação de uma vontade popular através de um processo dialético de compensação de forças políticas operando na sociedade. O pluralismo político representa o perfil político da base do Estado democrático, porque envolve a relação da sociedade com seus representantes e que determinam a sua atuação dentro da esfera pública.¹⁶ Ele não pode ser entendido como uma norma meramente descritiva, pois merece proteção jurídica e uma interpretação ampla.¹⁷ O pluralismo político exige que haja liberdade dos grupos sociais para a sua articulação e iniciativas, sem que exista intervenção estatal. Nesse sentido, ele não se limita somente à tolerância a outras correntes de opinião, mas também à clara defesa dessa tolerância. O reconhecimento do pluralismo político em nível constitucional faz com que as instituições representativas se abram à complexidade da sociedade que representam, bem como indicam caminhos para a participação política dos cidadãos, sendo este ponto a essência da própria democracia (JIMÉNEZ CAMPO, 2001, p. 122-123).

¹⁵ A partir desta época, a “regra” era ser plural, sendo este conceito inclusive transferido ao Estado, tornando-o também pluralista. Assim, García-Pelayo conceitua este Estado pluralista como um que a política e a formação da vontade popular estão conectadas – ou mesmo feitos – pela luta e acordos entre os poderes econômicos e sociais fixados à margem do âmbito estatal, o que demonstra de certa maneira a evolução da própria estrutura do Estado. (GARCÍA-PELAYO, 1977, p. 204).

¹⁶ Cf. MARTÍNEZ RUIZ, 1988, p. 3390.

¹⁷ Como este exercício de interpretação se relaciona diretamente com a força normativa da Constituição e também considerando que o princípio democrático – que fundamenta toda a estrutura da ordem política vigente atualmente – está especialmente plasmado nos direitos fundamentais, deve-se tentar alcançar o maior nível de eficácia das normas constitucionais, não fazendo dessas cláusulas uma expressão retórica de regras. Obviamente esta eficácia é variável e exige ser ajustada pela interpretação constitucional e as peculiaridades da discricionariedade legislativa frente à norma constitucional de qualquer conteúdo normativo, como costuma ocorrer com o pluralismo político. (CANOTILHO, 1999, p. 1077).

Se o pluralismo político se conecta diretamente com o princípio democrático, ele também fundamenta a construção teórica do Direito Constitucional moderno. Dentro desse contexto, a democracia traz dentro de si a ideia de soberania popular, da liberdade para a eleição de opções políticas, da competição igualitária entre estes grupos, sendo aqui que reside a importância do pluralismo político.¹⁸ Significa afirmar que a essência da democracia constitucional é a participação livre e ilimitada dos mais diversos grupos nos processos políticos, decisórios e sociais (LOWENSTEIN, 1979, p. 422-424). Ao assegurar o pluralismo e o respeito às diversas correntes de opinião, a Constituição Federal de 1988 autoriza a prática do *lobby*, que na sua essência se mostra como a possibilidade de os grupos de interesse poderem legitimamente defender os seus interesses em um ambiente livre, perante o Poder Público e a sociedade. Trata-se claramente da possibilidade de tais grupos se fazerem ouvir, o que aprimora a democracia, já que todas as influências e interesses são levados em consideração no momento da tomada de decisão (AA.VV., 2009, p. 36).

No que se refere à soberania popular, tem-se que todo o poder emana do povo, conforme os termos da própria Carta Magna. O povo é a fonte e titular desse poder, traduzido como o princípio da soberania popular que, por sua vez, é o princípio fundamental de todo o regime democrático. O governo se fundamenta na vontade popular e se baseia na adesão voluntária e livre dos cidadãos, sendo então um governo democrático (HELD, 1991). Diante disso, qualquer cidadão tem o direito de expressar e tentar influenciar o processo decisório do Estado, desde que se pautar nos princípios constitucionais. Percebe-se que a soberania popular é o primeiro passo da legitimação do *lobby*, uma vez que o governo deve ser “pelo povo” e “para o povo” e que os *lobbies* transmitem ao Poder Público as reais necessidades e anseios desse povo.

4. As conveniências e os desprazeres da regulação do *lobby* no Brasil

Com a Constituição Federal de 1988 amparando a regulação do *lobby*, desde já se assume como plenamente possível esta providência, ainda

¹⁸ KELSEN (1977, p. 30) afirma que a ideia de democracia se fundamenta em certa identidade de interesses entre dirigentes e dirigidos, sendo um governo do povo para o povo. Por sua vez, RIDOLA (1993, p. 2968) afirma que, dentro da democracia está incluído o pluralismo político, que termina sendo uma chave que garante a mobilidade do próprio sistema.

mais tendo em vista os diversos projetos de lei¹⁹ e normas do Poder Executivo que têm como objeto esta atividade.²⁰ No entanto, devido à dificuldade de conceituar o *lobby*, não há consenso sobre se a regulação deveria ser por lei ordinária, vinculando todos os poderes, ou se cada poder deveria regular a sua situação em específico, como algo *interna corporis*.²¹ Com isso, o que se gerou foi a fragmentação das regras em vigor, acompanhada da sua pouca efetividade.

Assume-se que a matéria deve ser objeto de Lei Ordinária, atendendo ao disposto no art. 22, XVI da Constituição Federal de 1988. Sendo uma matéria privativa da União, esta regulação dos *lobbies* seria muito benéfica no sentido de fornecer informações, análises e opinião úteis para a tomada de decisões, tornando este processo mais eficiente. Além disso, uma regulação do *lobby* colabora sobremaneira a dar um caráter oficial a eles, dando ênfase na transparência. Isso aumenta o nível de confiança da sociedade no governo, inibe práticas corruptas ou desequilíbrios de poder em favor de segmentos econômicos (GONÇALVES, 2012). Há uma notória necessidade de conferir maior visibilidade ao processo decisório, aumentando o fluxo de informações e a legitimidade tanto das decisões como dos que decide.

Por meio de uma regulação do *lobby* pode-se extrair ainda mais benefícios dele. O *lobby* realizado lícitamente produz o refinamento da opinião pública, uma vez que fornece informações e fomenta o debate de questões que estão na agenda do Poder Público. Este efeito pode gerar uma visão mais profunda e abrangente sobre problemas públicos que a opinião pública não tem todo o conhecimento. Com esta integração, essas vozes podem ser chamadas a se pronunciar diretamente, por meio de consultas

¹⁹ São diversos e alguns estão inclusive arquivados. Os principais são o PL n° 6.132/90 (o pioneiro, de autoria do Dep. Marco Maciel); PL n° 6.928/02 (que dispõe sobre o estatuto da democracia participativa); e os PL n° 5.470/05 e 1.202/07, que tratam diretamente do *lobby*. Cf. SANTOS, 2012, p. 83-122.

²⁰ Houve diversas tentativas do Poder Executivo em pelo menos organizar a ação dos *lobbies*, como por meio do Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal; a Portaria da Casa Civil n° 34 (referente a audiências públicas e cadastramento de interessados); o Decreto 4.081/02 (Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em Exercício na Presidência e Vice-presidência da República); o Decreto 4.232/02 (que dispunha sobre inscrições para audiências públicas), sendo este último subitamente revogado pelo Decreto 4.334/02, que eliminou a necessidade de inscrição. Provavelmente esta revogação também foi fruto de um *lobby*.

²¹ Atualmente nos regimentos internos da Câmara e do Senado há disposições sobre o *lobby*. Na Câmara, o art. 60 e o art. 254 prevêem o credenciamento de entidades que, por meio de um representante, podem fornecer subsídios em nível técnico ao Poder Legislativo sobre proposições de seu interesse. Já no Senado, há tão somente a previsão da participação de entidades da sociedade civil em audiências públicas, conforme o art. 93. Já no que tange aos projetos de resolução sobre o *lobby*, a Câmara possui 5, estando já alguns arquivados (n° 337/85; n° 83/96; n° 63/00, n° 87/00; n° 107/03). O Senado possui apenas um, já arquivado (n° 72/95).

públicas, eleições, plebiscitos, referendos, ou até outros mecanismos de participação. O *lobby* lícito gera uma educação política dos cidadãos, uma familiarização com os processos democráticos, uma melhor aceitação das decisões finais (já que não se está excluindo ninguém desse processo) e, conseqüentemente, uma maior legitimação a todo o sistema político, com a integração real das demandas de interesse social que o sistema representativo não consegue abarcar (MANCUSO E GOZETTO, 2007).

Por outro lado, tem-se que uma regulação do *lobby*, como instrumento de combate à corrupção, auxilia a fortalecer a transparência no processo de tomada de decisões. Uma norma nesse sentido combate acordos secretos e ilícitos; incentiva a busca de melhores argumentos; facilita o trabalho da mídia e das ONGs para a informação da sociedade sobre um dado tema; desperta a atenção dos cidadãos, permitindo uma consciência crítica sobre um assunto público, o que por sua vez gera uma participação qualificada dos cidadãos na arena política, motivando inclusive a participação de segmentos sociais desmobilizados (MANCUSO E GOZETTO, 2007).

A ausência de regras produz resultados nada desejáveis dentro de um contexto democrático. Um dos grandes problemas é a falta de igualdade no acesso dos *lobbies* aos tomadores de decisão, haja vista que comportamentos no estilo clientelar ainda são praticados e as relações pessoais muito valorizadas (BEZERRA, 1995, p. 33 e ss.). Há um evidente desequilíbrio entre os *lobbies* atuantes que se reproduz na concessão de privilégios injustificáveis a certos interesses, tidos como “especiais”, ainda que por vias legais, como pode ser o caso da concessão de benefícios tributários injustificáveis para certos setores, em um contexto de alta carga tributária (MANCUSO E MOREIRA, 2013, p. 107-109).

Porém, cabe ressaltar que tal desequilíbrio pode não vir da ausência de regulação, uma vez que há grupos menores que não têm a capacidade de se organizar para resolver problemas de ação coletiva. A necessidade de grandes quantidades de dinheiro para a atividade de *lobby* por si só já é um elemento que também gera desequilíbrio. Nem todos podem financiar campanhas, contratar bons lobistas, patrocinar estudos técnicos de qualidade e arcar com uma campanha publicitária persuasiva eficiente. Tudo isso seguramente compromete a igualdade na esfera de representação de interesses (OLIVEIRA, 2004, p. 32; MANCUSO E GOZETTO, 2007). Entretanto, talvez com uma regulação pudesse ser possível de, ao menos, nivelar as forças, contribuindo para uma divisão de espaço, como uma verdadeira

ação afirmativa em defesa dos *lobbies* menos poderosos e menos abastados. Pois se a regulação somente geraria bons resultados, a pergunta que surge automaticamente é: por que ainda não foi elaborada nenhuma norma sobre *lobby* no Brasil?

Os parlamentares possuem muita resistência ao *lobby*²² e, apesar de essa atividade estar em crescimento no Brasil,²³ uma eventual regulação não enfrentaria somente problemas de ordem jurídica, mas também exigiria o consenso para o estabelecimento de conceitos e de ferramentas legais aptas a normatizar esta figura. Os problemas de caráter “convencional” são, provavelmente, muito maiores. Há nitidamente uma falta de interesse por parte dos legisladores em regular a matéria. Em primeiro lugar, porque evita a disputa com os lobistas profissionais pela representação dos interesses sociais; em segundo lugar, porque a prática do tráfico de influência ainda é muito presente. Por outro lado, também é justo afirmar que há uma falta de interesse por parte dos próprios lobistas, que embora atuem na tentativa constante de se esquivar da terminologia marginalizada que o *lobby* carrega, com a regulação eles terão que atuar com transparência, inclusive em esferas pouco visíveis. Além disso, com a regulação muito provavelmente haverá um aumento significativo no mercado de lobistas, gerando maior concorrência. Isso sem mencionar o inevitável redimensionamento da burocracia no que se refere ao exercício do *lobby*.²⁴

Também é certo que a própria sociedade não se mobiliza neste sentido, como aconteceu com tantos outros assuntos ligados à corrupção, como a conhecida Lei da Ficha Limpa. Os cidadãos, totalmente convencidos

²² Segundo ARAGÃO (1994, p. 108 e ss.) pode-se identificar pelo menos 4 tipos de resistências: * a ideológica, quando o tema do *lobby* colide com os seus ideais; *funcional, quando o lobista concorre com o parlamentar, já que ele também é representante do mesmo interesse; *profissional, quando o parlamentar é o lobista e concorre com os agentes dos grupos de pressão; *ética, que considera o *lobby* sujo e que pode comprometer as atividades do legislador.

²³ Oliveira (2004, p. 40) afirma que a atividade de *lobby* está em pleno desenvolvimento no Brasil devido à alguns fatores, como o fato de nunca haver existido no Brasil partidos de massa, como ocorreu na Europa; as políticas keynesianas não são o foco central do planejamento econômico, já que o arbítrio e a segmentação corporativa sempre predominam; o Estado de bem-estar nunca se consolidou; fazendo com que a prática do *lobby* se impusesse. Há, na sua opinião, uma “americanização da política brasileira”.

²⁴ Alguns autores como Paulo Bonavides (2005, p. 573 e ss.) alertam para o risco da tecnocracia, que é um regime destacado pela separação do poder e da política, tornando as decisões despolitizadas e motivadas por competência. Em um ambiente assim, os conflitos de interesse dos grupos de pressão seriam deslocados para a esfera judicial e a cultura política para a lei formal. Não se assume esta possibilidade como plenamente factível dentro do contexto brasileiro nesse trabalho, considerando a própria estrutura dos poderes e a dinâmica política atual. Extirpar de tal forma a política do poder supõe ser uma tarefa quase que impossível.

do caráter negativo do *lobby*, ainda se deixam levar pelo preconceito sobre esta atividade, rechaçando uma realidade que dificilmente desaparecerá, exatamente como aconteceu com os partidos políticos no final do século XIX. E, no caso brasileiro, o Poder Executivo também colabora para a ausência de regulação do *lobby*, considerando que é o maior responsável pela produção legislativa no país e que, exceto as poucas normas que aprovou nessa direção, percebe-se que o esforço não foi expressivo no sentido de uma concreta regulação (MANCUSO E GOZETTO, 2007).

5. A necessária adequação do ambiente para a sustentabilidade e eficácia de uma regulação do *lobby*

Como na maioria dos casos, deve-se advertir que somente aprovar uma norma que disponha sobre as regras do *lobby* não é suficiente, como pode parecer. Embora uma lei específica sobre o tema colabore em muito na direção do combate à corrupção e ao fomento da transparência, também são necessárias outras ferramentas legais para dar um amparo completo, como códigos de conduta, mecanismos de controle externo e interno na Administração Pública²⁵ e garantias para que a mídia, a oposição e a cidadania continuem exercendo essa função de vigilância ativa. Instrumentos que aperfeiçoem a participação direta da sociedade nos processos decisórios – inclusive criando novos canais para isso – também são muito adequados para a eficácia de uma regulação dos lobbies. Além disso, conscientizar os próprios lobistas sobre os benefícios de regular a sua atividade é um bom caminho para o impulso dessa tarefa. Um Conselho de Ética do *lobby* poderia contribuir muito para conseguir mais adeptos a esta regulação, não só no meio dos lobistas em si, mas também na própria opinião pública, que precisa obrigatoriamente ser incluída nesse processo de regulação, sob pena de deixar todo este esforço sem a legitimidade necessária para a sua real concretização.

Contudo, cabe alertar que todas essas providências legais somente surtirão efeito se houver um ambiente que as recepcione adequadamente. A cultura política da sociedade onde será aplicado todo este arcabouço legal é altamente relevante para o sucesso dos resultados. A cultura política alcança as ideias, os sentimentos, as atitudes predominantes, bem como a

²⁵ Sobre a moralidade administrativa que deve permear a atuação de servidores no âmbito da Administração Pública, cf. BITENCOURT NETO, 2005, p. 99 e ss.; HARGER, 2008, p. 136-137; MARRARA, 2011, p. 159-179.

avaliação sobre o sistema político daquela sociedade (DIAMOND, 1999, P. 162). Para promover a mudança da atual cultura política brasileira – que notoriamente não avalia bem o sistema e que ainda adere constantemente ao costume das relações pessoais e clientelismo²⁶ – deve-se gerar uma nova rede de confiança mútua entre as mais diversas entidades e grupos sociais formais e informais, alcançando forçosamente os cidadãos, fomentando a formação de um capital social atualmente ausente no Brasil.

O conceito de capital social se refere diretamente aos aspectos da organização social, como confiança, normas, redes que possam fomentar a eficiência da sociedade na facilitação de ações coordenadas (PUTNAM, 1994, p. 167). Trata-se da existência de expectativas de cooperação, sustentadas por redes institucionais, sobre as quais se cristalizam tais expectativas em pautas de cooperação continuada (BOIX E POSNER, 2000, p. 165). É a confiança mútua que se tem e que se espera que os demais cidadãos também tenham, gerando atitudes espontâneas já esperadas diante de certos eventos. É evidente que isso praticamente não se faz presente no Brasil de hoje em dia, sendo imperiosa construção dessa confiança mútua, intrínseca à própria noção de cidadania, esta sufocada pela má imagem que tantos escândalos de corrupção produziram e que deve ser resgatada.

Portanto, a geração dessa rede de colaboração também pode ter o seu início a partir da regulação do lobby e dos instrumentos legais que a fundamenta, no sentido de realmente trazer as demandas dos grupos de interesse e fazê-las visíveis aos olhos de todos, através da liberdade de atuação para os lobistas e a capacidade de fiscalização para a sociedade. Deve-se extirpar do conceito do lobby esta carga negativa de corrupção, aceitando-o como algo natural dos indivíduos, sob pena de negar uma realidade e conduzi-la às esferas obscuras de negociações secretas, como ocorre nos dias de hoje.

Referências

AA.VV. *Serie Pensando o Direito – Grupos de interesse (lobby)*, nº 8. Brasília, 2009. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/08Pensando_Direito.pdf> Acesso em: 20 jul. 2014.

²⁶ Dados que podem ser verificados no relatório da Transparência Internacional. Cf. <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>. Acesso em 20 ago. 2014.

ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional – Como a sociedade pode defender liticamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.

BARROSO, Pécio Henrique. *Constituinte e Constituição*. Curitiba: Juruá, 1999.

BERRY, Jeffrey M. *The interest group society*. Boston: Scott Foresman, 1989.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume-Dumarã, 1995.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11º ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOIX, Carles; POSNER, Daniel. Capital social y democracia. *Revista Española de Ciência Política*. v. 1, nº 2, p. 159-185, abr. 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10º ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CAMBRIDGE UNIVERSITY. *Cambridge dictionary*. Disponível em: <www.dictionary.cambridge.org>. Acesso em: 20 ago. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3º ed. reimp. Coimbra: Almedina, 1999.

CARRERAS SERRA, Francesc de. Derecho de Participación Política. In: ARAGÓN REYES, Manuel (coord.). *Temas Básicos de Derecho Constitucional – Tomo II*. Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales. Madrid: Civitas, 2001. p. 187-190.

CHUEIRI, Vera Karam de. *Fundamentos do Direito Constitucional*. Curitiba: IESDE, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação Política?*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DIAMOND, Larry. *Developing democracy – towards consolidation*. USA: John Hopkins University Press, 1999.

DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. O debate acerca do papel do Estado e seu reflexo na gestão pública contemporânea. *Revista do Tribunal de Constas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Imprensa, v. 6, n. 1, p. 57-64, jan/mar. 2007.

FARHAT, Said. *Lobby – o que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje, 2007.

FINER, Samuel E. Interest groups and political process in Great Britain. In: EHRMANN, Henry W. (org.). *Interest groups on four continents*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1958. p. 117-144.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade – O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1977.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. *Regulação do lobby no Congresso Brasileiro: O Estado comparado do modelo norte-americano*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1> 2012. Acesso em: 20 ago. 2014.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 12, nº 35, fev., 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009> Acesso em: 20 ago. 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. 2º ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. *Lua Nova – Revista de cultura e política*, nº 23, mar., 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000100010&script=sci_arttext> Acesso em: 20 ago. 2014.

<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

JIMENEZ CAMPO, Javier. Pluralismo Político. In: ARAGÓN REYES, Manuel (coord.). *Temas Básicos de Derecho Constitucional – Tomo I. Derecho Constitucional y Fuentes de Derecho*. Madrid: Civitas, 2001. p. 120-123.

KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. 2ª ed. Barcelona: Guadarrama, 1977.

LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2ª ed, reimp. Barcelona: Ariel, 1979.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. *Revista Organicom*. a. 8, n° 14, 1° sem. 2011. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/viewFile/344/384>> Acesso em: 20 ago. 2014.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, David Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*. v. 21, n° 45, p. 107-121, mar. 2013.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 159-179.

MARTINEZ RUIZ, Luis Fernando. La Interdicción de la Arbitrariedad de los Poderes Públicos, Principio Garantizado por la Constitución. In: AA.VV. *Jornadas de Estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. v. V. Madrid: Secretaria General Técnica – Ministerio de Justicia, 1988. p. 3375-3411.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. A possibilidade de regulamentação do *lobby* no Brasil. *Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf> Acesso em: 20 ago. 2014.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil*. 241 fl. Tese (doutorado) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000316902&fd=y>> Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. a. 42, n° 168, p. 29-44, out./dez., 2005.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action - Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

PEREIRA, Paulo Trigo. Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2014.

PUTNAM, Robert. *Making democracy work*. USA: Princeton University Press, 1994.

RIDOLA, Paolo. Le regole Costituzionali del Pluralismo Politico e le Prospettive del Diritto dei Partiti. *Giurisprudenza Costituzionale*. a. XXXVIII, n° 3, p. 2959-2969, mag/giu. 1993.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. *Revista de Informação Legislativa*, n. 196, p. 83-93, out/dez. 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia – tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

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. 542 fl. Tese (doutorado), Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Brasília, 2007. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4798> Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. Regulamentação do lobby no Brasil O Projeto de Lei n. 1.202, de 2007 – Constitucionalidade e adequação aos fins pretendidos. *Interesse Público*. Belo Horizonte: IP, n. 72, p. 83-122, mar/abr. 2012.

SARMENTO, Daniel. 21 anos de Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1897/1988 e a experiência constitucional brasileira sob a Carta de 1988. *DPU*. n° 30, nov./dez., 2009. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/788/1045>> Acesso em: 20 ago. 2014.

SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Politics: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1976.

_____. Pluralismo, Multiculturalismo e Estranei. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. a. XXVII, n° 3, p. 477-494, dic. 1997.

SCHLOZMAN, Kay Lehman; TIERNEY, John T. *Organized interests and American democracy*. New York: Harper & Row, 1986.

THOMAS, Clive S. *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger, 2004.

TRUMAN, David B. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

VERBA, Sidney; NIE, Norman. H.; KIM, Jae On. *The modes of democratic participation: a cross-national comparison*. Sage: Beverly Hills, California, 1971.

_____; NIE, Norman H. *Participation in America - Political Democracy and Social Equality*. Harper & Row Publishers: New York, 1972.

_____; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

WENMAN, Mark. William E. Connolly: Pluralism without Transcendence. *The British Journal of Politics & International Relations*. v. 10, p. 156-170, London, 2008.

WOOTTON, Graham. *Grupos de interesse – grupos de pressão e lobbying*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. *E-legis*. nº 12, set./dez. 2013. p. 122-136. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/149>> Acesso em: 20 ago. 2014.