



# SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES: A Regulamentação do Lobby no Brasil

A Controladoria-Geral da União, em parceria com o Ministério da Justiça, a Casa Civil da Presidência da República e o Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, realizou nos dias 10, 11 e 12 de novembro de 2008 o “Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil”.

A cerimônia de abertura do evento foi realizada no dia 10 de novembro de 2008. A mesa de abertura contou com a presença do Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, do Presidente do Senado Federal, do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, do Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, do Senador Marco Maciel, do Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça, do Reitor do UNICEUB e o do Representante Regional para o Brasil e o Cone Sul do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes – UNODC.

Todas as autoridades presentes foram unânimes ao defender a necessidade urgente de regulamentação da atividade de lobby no Brasil. Foram igualmente lembrados os projetos de lei sobre regulamentação do lobby em tramitação no Congresso Nacional, em especial o projeto de autoria do Senador Marco Maciel, bem como as iniciativas já existentes em órgãos como a Advocacia-Geral da União.

Como afirmado pelo Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União na abertura do seminário, o objetivo do evento foi o de criar um foro de debates que reunisse todas as experiências relevantes para o tema, com a representação de todos os setores da sociedade. Em atendimento à Meta n.º 18 da ENCCLA 2008, as conclusões do seminário orientarão a elaboração de anteprojeto de lei para regulamentar a atividade de intermediação de interesses, conferindo transparência à atuação dos lobbistas, com regras estabelecidas e de conhecimento geral.

O segundo dia do seminário foi iniciado com a palestra do Prof. Clive S. Thomas, professor de Ciência Política da Universidade do Alaska Southeast e um dos maiores especialistas no tema da intermediação de interesses nos Estados Unidos e União Européia.

Abrindo o painel “Desafios da Regulamentação do Lobby”, na manhã do dia 11 de novembro, o Prof. Thomas elogiou o Brasil por dar início a uma ampla discussão sobre a regulamentação da atividade de lobby, porém apontou que a questão a ser discutida possui natureza eminentemente política.

Ao relatar a vasta experiência americana sobre o lobby, o Prof. Thomas esclareceu que o Brasil tem que debater e solucionar o problema com a regulamentação do lobby criando uma solução brasileira para a questão.

Para o Prof. Thomas, a regulamentação do lobby no Brasil enfrentará vários obstáculos, entre eles o de definir quem é lobbista e o que são os grupos de pressão, dado que nem todos os lobbistas são iguais. Outra dificuldade seria o fato de que muitas metas pretendidas com a regulamentação podem não ser cumpridas, pois uma lei só funcionaria na presença da vontade de todos os envolvidos.

O segundo palestrante do painel “Desafios da Regulamentação do Lobby”, Dr. Luiz Alberto dos Santos, subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais da Casa

Civil da Presidência da República, autor de tese de doutorado sobre o assunto na Universidade de Brasília, apresentou um perfil mais teórico sobre a regulamentação do lobby.

Ao destacar a influência do lobby nos órgãos públicos, o Dr. Luiz Alberto dos Santos ressaltou que o grande desafio será o de impedir a captura dos órgãos pelos interesses privados. Dessa forma, haveria necessidade de os agentes públicos estarem bem informados sobre quem está envolvido nas atividades de intermediação de interesses.

Em continuação, foram realizados três painéis na tarde do dia 11 de novembro e outros três na manhã do dia 12 de novembro, com temas abordando questões práticas sobre a regulamentação do lobby, de maneira a aprofundar o debate quanto a questões específicas de cada aspecto da regulamentação.

Em todos os painéis, o público pode participar das discussões travadas pelos membros das mesas, compostas por acadêmicos, agentes públicos, parlamentares, jornalistas e representantes de empresas.

Desse modo, o painel 1 abordou o tema “Regulamentação da Atividade de Lobby: modelos internacionais e seu impacto nas relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas”. O painel teve como expositor o Prof. Clive Thomas, o qual apresentou quatro caminhos possíveis para se alcançar a regulamentação da atividade, porém defendeu como ideal o caminho da auto-regulamentação, no qual os lobbistas regulam a si mesmos, como ocorre no Canadá e na Austrália.

Asseverou o Prof. que se pode obter com a regulamentação que os políticos tornem-se mais responsáveis, a profissionalização dos lobbistas e incentivar a imprensa a promover uma maior divulgação dos processos decisórios. Reforçou a idéia de que a regulamentação deverá seguir as características do sistema brasileiro.

Abordou, ainda, questões como: a definição dos objetivos da regulamentação; o acesso à informação por parte de lobbistas, agente públicos, imprensa e o público; e o financiamento de campanhas.

O jornalista Lúcio Vaz, do Correio Braziliense, debatedor do primeiro painel, em contraposição ao Prof. Thomas defendeu que a legislação atual, em especial o Código Penal, seria já suficiente para orientar a atividade, ao distinguir “lobby bom” e “lobby mal” e fazer relação entre lobby e financiamento de campanhas políticas.

Pontuou que a regulamentação poderia gerar uma reserva de mercado, selecionando aqueles que poderiam atuar como lobbistas, embora todas as pessoas tenham o direito de se manifestar no Congresso Nacional, direito que prescindiria de regulamentação.

Além disso, apontou haver um relação direta entre o lobby e o financiamento de campanhas, afirmando que as emendas parlamentares apresentadas são normalmente dirigidas aos interesses que financiam as campanhas.

Durante os debates, os debatedores Antenor Madruga e Rubens Barbosa apresentaram seus posicionamentos quanto as questões levantadas pelos expositores. Segundo Antenor Madruga, o convencimento é parte do processo democrático, devendo, no entanto, haver a regulamentação da atividade de lobby, a fim de que ela possa ser exercida dentro de limites éticos.

O embaixador Rubens Barbosa defendeu a regulamentação do lobby, como forma de se aperfeiçoar a democracia brasileira. O Conselho de Ética no serviço público seria um bom exemplo de como constranger e limitar os ilícitos por parte de agentes públicos, mas seria importante o respaldo e controle social para a eficácia da regulamentação.

Ambos os debatedores concordaram também que a transparência seria um elemento-chave da regulamentação, bem como que o lobby é uma atividade e não uma profissão.

O painel 2 tratou do tema “Transparência: lobby, democracia e acesso à informação” e contou com a presença do Ministro Gilson Dipp do Superior Tribunal de Justiça e do Prof. Dr. Fábio Nusdeo da Universidade de São Paulo, como expositores.

O Ministro Gilson Dipp argumentou, com base nos recentes resultados da eleição presidencial nos Estados Unidos, que o lobby perpetua-se independentemente dos partidos políticos no poder. Portanto, não se poderia adotar medidas importadas de outros países. O caminho seria adaptar a regulamentação do lobby às peculiaridades brasileiras. Apontou, ainda, como grande exemplo da atuação de grupos de pressão nos trabalhos da Assembléia Constituinte na elaboração da Constituição de 1988.

A exposição do Prof. Dr. Fábio Nusdeo abordou, entre outras questões, aspectos teóricos da conceituação da atividade de lobby e o seu impacto no processo decisório. Igualmente, diferenciou os denominados grandes lobbies, exercidos por grandes empresas, dos pequenos lobbies, aqueles ligados a interesses mais individuais.

Antônio Augusto de Queiroz, um dos debatedores, ponderou que a perspectiva da regulamentação deve ser muito mais de democratização das informações do que de controle das atividades. Deve-se buscar também a popularização dos conceitos, de modo que a população possa participar de forma mais efetiva dos processos decisórios. Sustentou que pleitos fundados em preceitos éticos e legais podem ser defendidos no governo de forma clara e aberta

O outro debatedor, Rodolfo Guttila, asseverou que, enquanto os mecanismos de decisões não estiverem perfeitos, os lobbistas podem buscar o equilíbrio entre os interesses conflitantes. A participação seria pressuposto da democracia. Desse modo, seria dever do lobbista acompanhar as mudanças ocorridas na política e nos negócios.

Por fim, no painel 3 do dia 11 de novembro, de tema “Conceitos: lobby e lobbistas”, os expositores, Prof. Dr. Wagner Mancuso da Universidade de São Paulo e Eduardo Carlos Ricardo da Patri Políticas Públicas – Relações Institucionais e Governamentais, apresentaram argumentos favoráveis à regulamentação da atividade.

O Prof. Mancuso acentuou que a questão principal para o legislador seria a definição do que é lobby, pois, a partir deste conceito, os demais pontos relevantes para a regulamentação da intermediação de interesses seriam regulados.

Ainda sobre a regulamentação, afirmou que a sua concretização poderia conferir maior transparência ao processo decisório e possibilitar que diversos grupos interessados em uma decisão possam se mobilizar e participar.

Eduardo Carlos Ricardo, da Patri Relações Governamentais, defendeu a idéia de que o lobby seja regulamentado por lei federal, de âmbito nacional, e que o processo ocorra de forma gradual e negociada, com a participação da sociedade civil e todos os interessados no assunto. Mostrou-se, pois, contrário à auto-regulamentação da atividade por meio da criação de entidades e associações de classe e com a edição de códigos de conduta. Além disso, o lobbista defendeu que a lei de regulação do lobby deverá ser acompanhada da edição de uma lei de acesso à informação e do aperfeiçoamento dos tipos penais, incrementando-se a transparência pública e o acesso à tomada de decisões políticas.

Além disso, apresentou as diferenças entre o sistema nos Estados Unidos e no Brasil, pois, enquanto no primeiro existe a profissão de lobbista, com a existência de um sistema educacional integrado (graduação e pós-graduação), no Brasil, o lobby é ainda apenas uma atividade, desenvolvida por pessoas de diferentes profissões.

Os debatedores presentes à mesa do painel destacaram também a importância da transparência em um sistema político representativo, defendendo uma regulamentação adequada à realidade brasileira, por conta especialmente do pluralismo social do País.

Carlos Eduardo Lins da Silva, Ombudman da Folha de São Paulo e um dos debatedores, acrescentou que o nível de detalhamento da legislação norte-americana gera o fator negativo de emperramento do sistema, já que o nível de informações exigido ultrapassa um limite razoável. De igual maneira, seria necessária uma abordagem objetiva da questão, sem a caracterização do lobby como bom ou ruim, uma vez que os agentes que defendem temas sociais também são remunerados para o exercício da atividade.

Os trabalhos foram, então, retomados na manhã do dia 12 de novembro com a realização de mais três painéis temáticos.

O painel 4 teve por tema “Formas de Atuação: legitimidade e limites éticos do lobby e dos instrumentos de pressão utilizados” e expositores o Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence, atual presidente da Comissão de Ética Pública, e o Deputado Carlos Zarattini, autor de um dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para a regulamentação da atividade.

Em sua exposição, o Ministro Sepúlveda Pertence argumentou ser necessário transpor a resistência à própria palavra, freqüentemente vinculada a métodos ilícitos de aliciamento, o que configuraria o grande obstáculo à regulamentação. No entanto, a regulamentação seria inevitável, dado que o lobby existe em qualquer regime minimamente democrático. Pontuou ainda que o lobby no Poder Judiciário atingiria apenas o exercício da função administrativa.

O Deputado Federal Carlos Zarattini defendeu a exigência de registro para o exercício do lobby, como mecanismo de transparência para a relação entre o setor privado e o setor público, evitando-se o intercâmbio de interesses, o tráfico de influências e a corrupção. Desse modo, o projeto que apresentou ao Congresso busca estabelecer o que é lobby, o processo de exercício da atividade, a forma como o Poder Público atenderá de maneira transparente os interesses em jogo e a punição para o comportamento desviado. A intenção, portanto, seria a transparência do processo decisório, ao contrário da situação atual, diante da ausência de regras.

Ricardo Caldas, professor da UnB e um dos debatedores, apresentou uma crítica ao projeto do Deputado Zarattini. Sustentou que o projeto traz um pensamento desligado da atualidade, na medida em que adota a sistemática de audiências públicas, quando o lobby ocorre antes da sua realização ou como forma de pressão para que sejam realizadas. Ressaltou que todas as partes interessadas deveriam ser ouvidas antes da eventual marcação de audiências públicas, bem como que seria interessante que lei estabelecesse quais tipos de audiências podem ser realizadas.

O debatedor Umbelino Lobo acrescentou que seria salutar o registro nos três Poderes e que o profissional deve agir com transparência, seja na fixação dos objetivos almejados, seja na escolha de seus clientes. Ademais, deve ser ético e possuir conhecimentos sobre os processos legislativo e executivo, realizando um trabalho de intérprete, ao traduzir a linguagem empresarial para a linguagem mais adequada à defesa do interesse representado.

No painel de n.º 5, o tema foi “O Exercício de Atividades de Lobby nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”. A Senadora Ideli Salvatti, uma das expositoras, ressaltou a importância de se criar regras que garantam mais transparência e maior controle sobre o exercício da atividade, que estaria presente nos três Poderes da República. Argumentou, ainda, que a atuação legítima do lobby seria indispensável ao processo de conhecimento de informações por parte dos parlamentares para a tomada de decisões.

A senadora expôs também o caso norte-americano, no qual, embora o lobby já seja regulamentado, ainda há casos de corrupção, de sorte que tais fatores deverão ser levados em conta na elaboração da legislação brasileira, evitando-se, assim, importar leis que contenham falhas. Concluiu que a discussão não versaria sobre regulamentar ou não a atividade, mas em como regulamentá-la.

O segundo expositor, Dr. Luiz Alberto dos Santos, Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, afirmou ser o lobby mais nítido no Poder Legislativo, onde a imprensa teria uma atuação mais evidente na tomada de decisões.

O expositor enfatizou várias aspectos da regulamentação do lobby nos Poderes Executivo e Legislativo, excluindo o Judiciário, pelo fato de a defesa de interesses nesta esfera ocorrer por intermédio de advogados, amparados pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. No entanto, afirmou ser possível regulamentar a atividade de lobby em todos os Poderes.

Esclareceu algumas técnicas mais utilizadas por lobbistas, como audiências públicas, contatos diretos, correspondências e coalizões com outros grupos. Afirmou também que o lobby feito por meio da técnica da informação e de subsídios às demandas legislativas possui maior credibilidade e influência. Ainda acrescentou informações quanto às tipologias do lobby, os tipos de lobbistas e a classificação dos grupos de interesses, segundo os ensinamentos de vários autores, como Murilo Aragão, Andréa Cristina Gozetto e Clive Thomas.

Enfatizou que os estudos disponíveis sobre o tema não são conclusivos se a regulamentação do lobby poderia combater de forma eficaz a corrupção, mas é imprescindível um conjunto de medidas para além dessa questão, que envolvam aspectos de financiamento público de campanha, a própria reforma política e a questão do acesso à informação.

O lobbista e debatedor Guilherme Farhat sustentou que a regulamentação tem que propiciar maior acesso dos grupos de interesses, especialmente aqueles que possuem menos recursos, devendo-se ter cuidado para não haver exageros na regulamentação brasileira sobre essa questão, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos.

Arthur Oliveira, da Advocacia-Geral da União e um dos debatedores, ponderou que o agente político não deve ficar isolado e que as decisões devem possuir maturidade, o que será obtido com maior participação. Defendeu a edição de uma lei específica para cada um dos três Poderes.

O painel 6, de tema “Formas de Controle da Atividade de Lobby: instrumentos e sanções aplicáveis”, contou com a exposição do Deputado Federal Maurício Rands e do Dr. Murillo Aragão, da empresa de consultoria Arko Advice. O Deputado Maurício Rands defendeu a previsão legal de sanções específicas. Ademais, asseverou que um texto legal sobre o assunto só poderia ter eficácia se auxiliasse na produção de mudanças comportamentais, eis que se mostra necessário aperfeiçoar o processo decisório no País.

Em contraposição, o Dr. Murillo Aragão defendeu ser desnecessária a criação de sanções para o desrespeito aos limites éticos da atividade de lobby, uma vez que estas já estariam previstas no Código Penal. Defendeu também uma regulamentação clara e fácil de ser entendida e aplicada, de maneira que não dificultasse o diálogo da sociedade com o poder público.

Defendeu também que lobby seria conversar com autoridades a fim de participar do processo de decisão. Portanto, o simples fato de se acompanhar audiências e buscar informações junto aos órgãos públicos não configuraria atividade de lobby.

Marcelo Bermeguy, do Tribunal de Contas da União e um dos debatedores, demonstrou ser a transparência fundamental para a maturação das instituições brasileiras, sendo, no entanto, necessário para a evolução da regulamentação do lobby o aprimoramento da governança e o reconhecimento dos interesses em jogo.

Na opinião de Aurélio Veiga Rios, do Ministério Público Federal, a regulamentação do lobby deverá definir o que é a intermediação e como ela se legitima, além de disciplinar como não deve ser feita. A regulamentação seria importante meio de evitar que determinadas práticas, dirigidas à promoção do interesse de um grupo individual, acarretem prejuízos à sociedade.

Quanto aos meios de controle, defendeu que a lei deve começar regulamentando e definindo o que não se pode fazer, como ponto inicial, alertando para o fato de que as sanções não podem ser rígidas ao ponto de se tornarem inócuas.

No encerramento do seminário, na tarde do dia 12 de novembro, foram apresentadas as linhas gerais das discussões e posicionamentos apresentados em cada painel, demonstrando-se que o evento foi marcado pela pluralidade de opiniões, bem como por alguns consensos diante do tema.

Um desses consensos foi o de que o lobby é uma atividade legítima e própria de regimes democráticos. Os lobistas exerceriam, inclusive, importante papel na apresentação de informações necessárias à tomada de decisão no processo legislativo, na formulação de políticas públicas e na busca pelo equilíbrio entre objetivos conflitantes. Diante desse quadro, a normatização e a oficialização da atividade trariam, segundo os diferentes debatedores, publicidade e transparência a contatos e vínculos que atualmente não são claros ao cidadão.

Dessa forma, a participação dos diferentes setores da sociedade envolvidos e interessados no tema constituiu uma oportunidade para identificar as questões que exigirão discussões mais profundas nos muitos debates que deverão ser ainda realizados para a definição de norma que enfrente efetivamente todos os aspectos do problema e possa ser aplicada de maneira eficaz.