

Regulamentação dos Grupos de Pressão: os Desafios da Transparência e da Equidade

Pressure Groups Regulation: the Challenges of Transparency and Equity

MURILO GASPARDO

Professor de Teoria do Estado, Direitos Fundamentais e Ciência Política da Unesp – *Campus* de Franca/SP – Departamento de Direito Público, Bacharel em Direito (2009), Mestre (2009) e Doutor em Direito do Estado (2013) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

ANA LUÍZA DE ABREU PAIVA

Graduanda em Direito na FCHS/Unesp – *Campus* de Franca/SP; Bolsista do CNPq.

Data da Submissão: 09.02.2017

Data da Decisão Editorial: 25.05.2017

Data de Comunicação ao Autor: 25.05.2017

RESUMO: O tema dos grupos de pressão é discutido desde pelo menos a polêmica em torno das facções presente em *O federalista*. Foi também nos EUA onde ocorreu pioneiramente a regulamentação de sua atuação. Na América do Sul, encontramos apenas dois casos desse tipo de norma: o Peru e o Chile. No Brasil, diversos projetos foram apresentados, porém não temos regulamento específico. Procuramos fazer um mapeamento crítico de alternativas por meio de um estudo comparado da regulamentação da atuação dos grupos de pressão nos Estados Unidos, no Peru, no Chile e dos projetos apresentados no Brasil, com o propósito de responder às seguintes questões: (1) Quais soluções essas normas oferecem para os problemas da transparência e da equidade da atuação dos grupos de pressão?; (2) As soluções apresentadas são adequadas? Por quê?; (3) Que lições podemos tirar dessas experiências para o debate sobre a regulamentação dos grupos de pressão no Brasil?

PALAVRAS-CHAVE: Grupos de pressão; regulamentação; mapeamento legislativo; América do Sul; Estados Unidos da América.

ABSTRACT: The theme of pressure groups has been discussed at least since the controversy about factions, in *The federalist*. It was also in the USA where first happened the regulation of its actuation. In South America, one could found only two cases of this type of law: in Peru and Chile. In Brazil, several law projects were presented, however there is no specific regulation yet. We have brought a critical mapping of alternatives using a comparative study of the lobbying regulation in the USA, Peru

and Chile, as well as the projects presented in Brazil, with the purpose of answering the following questions: (1) Which solutions do these laws offer to the issues of transparency and equity among pressure groups?; (2) Are the solutions suitable? Why?; (3) Which lessons may we draw from these experiences to the debate on pressure groups regulation in Brazil?

KEYWORDS: Pressure groups; regulation; legislative mapping; South America; United States of America.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Grupos de pressão: entre o estigma e a razão de ser; 2 O paradigma estadunidense; 3 A regulamentação da atuação dos grupos de pressão na América do Sul: os casos do Peru e do Chile; 4 Projetos para regulamentação da atuação dos grupos de pressão no Brasil; 5 As peculiaridades sul-americanas e os desafios da transparência e da equidade na regulamentação dos grupos de pressão; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O tema dos grupos de pressão é discutido pela Ciência Política e pelo Direito desde pelo menos a polêmica em torno das facções apresentada no Texto nº 10 de James Madison, em *O federalista*. Foi também nos Estados Unidos da América que ocorreu, pioneiramente, a regulamentação da atuação do *lobby*. Na América do Sul, encontramos apenas dois casos desse tipo de norma: o Peru e o Chile. No Brasil, diversos projetos foram apresentados, porém ainda não temos um regulamento específico.

Trata-se de um campo de investigação especialmente relevante em um contexto político marcado por uma profunda crise da representação partidária-eleitoral e sucessivos escândalos de corrupção, os quais têm em sua raiz relações não republicanas (ou criminosas) entre agentes públicos e atores do setor empresarial, em que os primeiros buscam financiamento eleitoral ou benefícios materiais pessoais, e os últimos contratos com o Poder Público ou medidas legislativas que os favoreçam, a exemplo do que observamos nas Operações “Lava Jato” e “Zelotes” da Polícia Federal.

O foco deste trabalho, entretanto, não se encontra na atuação ilícita dos grupos de pressão, abordada principalmente sob a ótica do Direito Penal e Processual Penal, mas, sim, a atuação lícita e inevitável no contexto de democracias pluralistas, nas quais os cidadãos têm o direito de se organizar para defender suas ideias e seus interesses. Ocorre que, mesmo quando lícita, a atuação dos grupos de pressão pode causar um déficit democrático nas instituições públicas se não estiverem preenchidos os requisitos da transparência e da equidade na expressão dos interesses que disputam determinada escolha pública. Sem transparência, outros interessados e a população em geral não conseguem saber quais os reais interesses e as forças em disputa que influenciaram a decisão. Por sua vez, sem instrumentos que assegurem a equidade, obviamente, tende a prevalecer a vontade de grupos econômica e politicamente mais fortes,

em prejuízo dos interesses difusos na sociedade e de grupos que, embora muitas vezes mais numerosos, são mais frágeis.

Pretendemos, pois, fazer um mapeamento crítico de alternativas por meio de um estudo comparado da regulamentação da atuação dos grupos de pressão nos Estados Unidos, no Peru, no Chile e dos projetos apresentados no Brasil, procurando responder às seguintes questões: (1) Quais soluções essas normas oferecem para os problemas da transparência e da equidade da atuação dos grupos de pressão?; (2) As soluções apresentadas são adequadas? Por quê?; (3) Que lições podemos tirar dessas experiências para o debate sobre a regulamentação dos grupos de pressão no Brasil?

Por “mapeamento”, entendemos a observação das instituições de forma crítica, confrontando-se os objetivos ideais com a realidade institucional e buscando-se, nas instituições existentes, mesmo em suas falhas e seus limites, materiais que possam ser reelaborados (Unger, 1996). Para tanto, empregamos a técnica do “mapeamento legislativo”, a qual tem natureza teórica e consiste no “levantamento de atos normativos nacionais¹ em vigor sobre o tema; histórico da legislação; levantamento de propostas normativas em tramitação no Legislativo; histórico institucional de práticas jurídicas”, etc. (Horta, Almeida, Chilvarquer, 2014, p. 169). Mais especificamente, recorreremos à revisão bibliográfica e à análise comparativa de textos legislativos dos três outros países mencionados e documentos referentes ao processo legislativo dos projetos de regulamentação de grupos de pressão propostos no Congresso Nacional brasileiro.

A seleção dos casos do direito comparado para confrontar com o debate pátrio deve-se ao caráter paradigmático da experiência estadunidense e ao fato de, como já registrado, Chile e Peru serem os únicos Estados da América do Sul onde há regulamentação da atuação de grupos de pressão. Embora esses dois países apresentem diferenças de dimensão territorial e populacional, políticas e econômicas relevantes em relação ao Brasil, há semelhanças importantes quando se considera não só a identidade histórica continental, mas também nossa condição em comum de Estados periféricos ou semiperiféricos e com processo de democratização relativamente recentes, as quais devem receber a devida atenção ao se enfrentar o objetivo desta pesquisa.

Assim, o desenvolvimento deste artigo compreende: a delimitação do conceito adotado de grupos de pressão, de forma a situá-lo no contexto das democracias plurais e complexas; a descrição do paradigma estadunidense de regulamentação da atuação dos grupos de pressão e do contexto histórico-político em que isso ocorreu; a análise de sua regulamentação no Peru e no Chile, bem como dos projetos apresentados no Congresso Nacional brasileiro. Enfim,

1 E de Direito estrangeiro no caso desta pesquisa.

discutiremos as peculiaridades sul-americanas e os desafios da transparência e da equidade na regulamentação dos grupos de pressão.

1 GRUPOS DE PRESSÃO: ENTRE O ESTIGMA E A RAZÃO DE SER

Pode-se dizer que o tema dos grupos de pressão ganha relevância no debate político a partir da polêmica em torno das facções, ainda no contexto da união das 13 colônias norte-americanas em uma Federação. Para James Madison (2003, p. 78), em *O federalista*, nº 10, a facção é “um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da sociedade”. De acordo com o autor, como não seria possível impedir o surgimento de facções, para o bom funcionamento dos governos populares elas deveriam se multiplicar e se neutralizar mutuamente, de maneira que nenhuma delas conseguisse assumir uma condição de domínio.

No entanto, o primeiro estudo sistematizado a respeito dos grupos de pressão se deu anos mais tarde, precisamente em 1908, com a publicação da obra *The Process of Government*, de Arthur Bentley. Marco na literatura política, o autor estadunidense reconheceu a centralidade dos grupos no processo político, seus padrões de atuação e a influência histórica exercida. A partir de 1911, o tema do *lobby* foi considerado em todas as sessões do Congresso norte-americano (Thomas, 1998, p. 504).

De maneira sintética, grupo de pressão pode ser compreendido como o exercício de influência sobre o Estado, a fim de se obter determinada medida governamental que lhe favoreça os interesses, enquanto que o grupo de interesse poderia existir sem exercer pressão política alguma, constituindo o gênero do qual o primeiro vem a ser espécie (Bonavides, 2012, p. 426). Já Duverger (1968, p. 442, 444) os define como aqueles que “agem sobre o poder, mas permanecendo fora dele”. Ou seja, ao contrário dos partidos políticos, que buscam permanência no poder, atuam transitoriamente sobre ele, até alcançarem a decisão estatal almejada. Contudo, evidências indicam que a atuação dos grupos ultrapassa o imediatismo de decisões pontuais, já que a influência reiterada em questões que lhes dizem respeito são frequentes e acabam por resultar em uma atividade mais permanente, o que se manifesta, por exemplo, nas bancadas parlamentares corporativas, como do agronegócio, da indústria armamentista e dos evangélicos.

A avaliação sobre o papel dos grupos de pressão nas democracias é bastante controversa. Por um lado, argumenta-se que a dificuldade em se canalizar as demandas, cada vez mais plurais e fragmentadas, de uma sociedade complexa até os centros de decisão política constitui um desafio substancial. Diante disso, a tradição pluralista defende o papel central dos grupos de interesse no

funcionamento da democracia nesse tipo de sociedade e em razão da deficiência de responsividade do governo aos cidadãos, os quais têm o direito a formular e expressar demandas por ação individual ou coletiva e, ainda, o de vê-las consideradas pelos representantes políticos² (Dahl, 1997, p. 8/31).

Já a antipatia e o desconforto gerados pelos grupos de pressão dão-se, principalmente, pela ligação de sua imagem às práticas ilícitas, posto que as abordagens midiáticas normalmente limitam-se à interferência desses grupos no financiamento das campanhas eleitorais e à questão da corrupção. Ademais, a opinião pública muitas vezes associa grupos de pressão à perseguição de interesses especiais em detrimento do interesse geral e das demandas de grupos mais fracos ou de setores desorganizados da sociedade. Nesse sentido, Hays (2001, p. 9) argumenta que o sistema de grupos de interesse seria patológico, porque, além de falhar ao promover uma representação equilibrada, ainda pressionaria questões limitadas e particulares sobre uma ampla comunidade de interesses. O autor ainda sustenta que os grupos encorajariam a passividade da maioria dos cidadãos que se contentariam em deixar a representação pública às elites ativistas que inevitavelmente se formariam dentro dos círculos políticos.

Não obstante os aspectos negativos levantados – os quais são verdadeiros –, Hays (2001, p. 10) mesmo reconhece não ser possível ignorar o grau de legitimidade de que os grupos de pressão dispõem, sustentado principalmente pelos direitos à liberdade de expressão e de se agrupar para peticionar ao governo. É, portanto, inevitável e legítimo que um cidadão defenda seus interesses frente o Poder Público, e oportuno que interesses afins se associem se vantajoso for. Além disso, no contexto de uma sociedade plural e complexa, os grupos são capazes de criar uma conexão mais efetiva entre os cidadãos, a comunidade e a política. Isso não significa que o problema da opacidade na atividade dos grupos de pressão e do desequilíbrio de poder entre eles não seja relevante – pelo contrário, são centrais para a democracia e, conseqüentemente, para a questão de sua regulamentação. Entretanto, como ressalta Held (1987, p. 175), as teorias pluralistas “nem sequer começam a explicar um mundo no qual podem haver desequilíbrios sistemáticos na distribuição de poder, influência e recursos”.

As opiniões quanto à necessidade e à forma de regulamentação dos grupos de pressão também são controversas. Santos e Cunha (2015, p. 7) identificam algumas das principais divergências. As posições contrárias sustentam-se no argumento de que a regulamentação criaria barreiras à entrada de grupos

2 David Truman (1951), um dos precursores do estudo sistemático sobre os grupos de pressão, sugere que a democracia se estabiliza a partir de suas relações governamentais intrincadas e inter cruzadas. Dahl (1961, p. 508) se apoia nessa teoria, afirmando que a troca de interesses constante no poder resultaria em equilíbrio competitivo: “*The exercise of power is ‘fragmented’ and ‘non-cumulative’. It is shared and competed over by numerous, usually powerful, groups in democracies*”. O autor (1989, p. 132) ainda lança mão da teoria de um governo poliárquico “das minorias”, e não “da minoria”, segundo a qual as características deste governo aumentam em número, tamanho e diversidade os grupos minoritários de interesse, cuja disputa continuada dirige as decisões governamentais.

menos poderosos e advogam em prol da manutenção de um certo grau de confidencialidade e discricionariedade necessários às negociações. Ademais, são questionados os altos custos de uma política de regulamentação e fiscalização que provavelmente seriam pouco efetivas.

Entre os favoráveis, por sua vez, percebe-se a expectativa de construção de uma institucionalidade política que fomente a deliberação, a transparência e o *accountability*. Nesse sentido, favorável à regulamentação, mas ciente de suas limitações, Thomas (2008, p. 329) menciona algumas expectativas que se formam ao redor de uma legislação regulatória e questiona: A lei deve buscar igualar o campo político, prevenir abusos dos interesses mais poderosos, publicizar as atividades de *lobby* entre funcionários públicos e o público em geral, ou uma junção das três? Para o autor, uma lei seria incapaz de abranger dimensões importantes, como prevenir os abusos do *lobby* ou equilibrar as influências dos grupos. Isso porque o ponto central da prática de *lobby* é o elemento humano, e as leis podem regular alguns aspectos das relações humanas e prever sanções a práticas ilícitas, mas certamente não há meio para bani-las. Assim, o melhor que se poderia esperar de uma legislação regulatória seria a restrição de abusos potenciais, tais como contribuições de campanha, oferecimento de benesses aos funcionários públicos e, ainda, monitoramento e publicidade das atividades lobistas. Dessa forma, seria necessário delimitar a finalidade de uma regulamentação de *lobby*, de modo a fazê-la efetiva no que tange, principalmente, ao incremento da transparência e do acesso à informação, de modo que se atraia a atenção da sociedade para os interesses por trás das decisões políticas, interesses esses que hoje se mantêm obscuros e desconhecidos. Assim, trazendo-se o processo de negociação às claras, o escrutínio público e midiático pode ser despertado. Já a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda a regulamentação dos grupos de pressão, principalmente para dirimir as distorções geradas pelas diferenças de vantagens e pelos recursos que certos grupos ostentam sobre outros³. Conforme demonstraremos ao longo das próximas seções, a finalidade da regulamentação dos grupos de pressão indicadas pela OCDE é fundamental, mas tem sido negligenciada.

Firmado o entendimento quanto à necessidade de regulamentação da atuação dos grupos de pressão e quais objetivos devem norteá-la, passamos ao estudo sobre como se deu esse processo de forma pioneira nos EUA.

3 Cf. Portal da OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017. A própria Organização das Nações Unidas (ONU) também inclui o *lobby* entre as temáticas do “*Global Compact*”, a maior iniciativa global de sustentabilidade corporativa, que busca alinhar as empresas ao redor do mundo aos princípios universais de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. Por meio da edição do livro *Towards Responsible Lobbying*, descreve como os meios de *lobby* devem se dar e oferece um verdadeiro manual às empresas e ONGs para que o ponham em prática. Os benefícios da regulamentação do *lobby* também foram abordados durante o Encontro Internacional sobre Administração Pública, promovido pela ONU em 2015 (Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/04/na-onu-especialistas-defendem-regulamentacao-do-lobby/#.WikJLPkrLIU>>. Acesso em: 16 jan. 2017).

2 O PARADIGMA ESTADUNIDENSE

O modelo societário construído nos EUA foi determinante para o fomento de disputas entre os grupos de pressão. Isso se deve ao fato de que a primeira democracia moderna instituída foi formada por colonos ingleses de povoamento, vindos ao novo continente em busca de igualdade de condições e liberdade econômica e religiosa. O engajamento político e a formação de associações para resolução dos problemas mais diversos eram traços marcantes da cultura política estadunidense já identificada na obra de Tocqueville (1972, p. 49).

A sociedade age por si própria e sobre si própria. [...] O povo participa na redação das leis escolhendo os legisladores, e participa na sua aplicação, elegendo os agentes do poder executivo. Pode-se dizer que se governa a si próprio, de tal maneira é fraca e restrita a parte deixada à administração e de tal modo está imbuída das suas origens populares e obedece ao poder de que emana.

Soma-se a isso a construção federalista, cujo modelo ensejava a descentralização decisória e, conseqüentemente, um acesso difuso e facilitado dos governados até os centros de decisão, tendo um ambiente favorável ao associativismo político e à formação de grupos de pressão, do que resultará a demanda por regulação jurídica de sua atuação.

O primeiro ato a se aproximar de uma regulamentação do *lobby* se deu em 1938. O *Foreign Registration Act* (FRA) previa o registro de representantes de organização ou governo estrangeiros que se reunissem com os congressistas. Em seguida, foi promulgado o *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA), de 1946. Embora possuísse objetivo mais amplo – estabelecia um sistema de registro e divulgação da atividade de *lobby* –, era reconhecidamente vago e impreciso.

A principal regulamentação federal dos EUA, por sua vez, data de 1995 e se encontra ainda em vigor, tendo sido emendada no ano de 2007. O *Lobbying Disclosure Act* (LDA) foi promulgado com o propósito de assegurar a divulgação das atividades de *lobby* sobre o Governo Federal. A importância do LDA é explicitada logo na segunda seção do texto legal, ao exaltar que a responsabilidade e representatividade do governo requer levar à consciência pública os esforços de lobistas para influenciar o processo de tomada de decisões públicas, além de reconhecer a ineficiência das disposições normativas anteriores⁴.

Por meio da obrigatoriedade de registros e relatórios por parte dos lobistas, bem como da ampla publicidade dos resultados, a legislação estadunidense se aproxima de um modelo regulador efetivo quanto ao estrito cumprimento de seus propósitos. Isso porque se pode afirmar que a lei não é ambiciosa nos seus objetivos, limitando-se aos de assegurar a transparência e os mecanismos

4 USA. *Lobbying Disclosure Act* of 1995. Sec. 2 (2 U.S.C. 1601).

de monitoramento sobre a atuação dos grupos, de maneira que não regula sua forma de agir nem se preocupa com o problema da desigualdade entre eles (Gozzeto, 2012, p. 16).

Na avaliação de Thomas (2006, p. 43, 510), não é o público em geral quem faz uso das informações divulgadas a partir da Lei de *Lobby*, mas a imprensa e os candidatos concorrentes, e a informação divulgada passa a ser seletiva. Ademais, o autor denuncia a falta de independência e autonomia das instituições de controle do *lobby*, reféns de deliberações orçamentárias e disposições do Executivo e do Legislativo, de maneira que, não raro, acabam controladas por quem deveriam controlar. O autor ainda afirma que não seria possível verificar os impactos diretos da legislação do *lobby*, dado que não há efeitos gerados unicamente a partir da legislação, de forma isolada. Ao longo dos anos, outros fatores teriam influenciado o cenário das decisões políticas, tais como o aumento do papel do governo, o declínio dos partidos políticos e a expansão do pluralismo político, não havendo como atribuir unicamente à “Lei de *Lobby*” a expansão do registro dos lobistas ou a profissionalização da atividade, por exemplo.

Em sentido contrário, observamos que o processo de divulgação disposto na lei pode ser um fator que contribui para despertar o interesse da sociedade para a força que as agremiações de pressão exercem na modelagem das políticas públicas. Dessa forma, podemos considerar a hipótese de que a busca crescente pela organização de grupos de interesse pode ser pelo menos influenciada pelos dispositivos normativos que ampliam a publicidade da atividade de *lobby*. Não se pode negar os efeitos indiretos que a ampla divulgação é capaz de gerar, tais como a percepção generalizada da força dos grupos de pressão e o interesse, a partir daí, em se organizar em grupos para pleitear demandas, o que poderia ensejar, inclusive, decisões políticas melhor ponderadas. Por outro lado, faz-se a ressalva de que a desigualdade de recursos entre os grupos de pressão que disputam as decisões políticas é muito acentuada. Sabe-se que a atividade de *lobby* nos Estados Unidos é bastante vinculada ao financiamento de campanhas eleitorais, de modo que grupos economicamente fortes se prolongam no poder em detrimento dos mais fracos. A desigualdade de meios, ferramentas e patrimônios não é tutelada pela lei.

3 A REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NA AMÉRICA DO SUL: OS CASOS DO PERU E DO CHILE

Apenas dois países sul-americanos regulamentaram a atuação dos grupos de pressão, e ambos recentemente: Peru e Chile.

O Peru foi o primeiro país da América do Sul a promulgar lei específica para regulamentação do *lobby*. A Lei nº 28.024, de 11 de julho de 2003,

diz respeito à “gestão de interesses na Administração Pública”, entendendo por gestão de interesses, na acepção legal do termo, a atividade pela qual pessoas naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, promovem, de maneira transparente, seus pontos de vista no processo de decisão pública, a fim de orientar tal decisão no sentido desenhado por elas⁵.

A legislação peruana procurou cobrir pontos essenciais da prática do *lobby* – denominada “gestão de interesses” –, sem dúvida sob inspiração do LDA estadunidense, dada, inclusive, semelhanças frasais. Contudo, a Lei nº 28.024 também trouxe inovações e ajustes à sua realidade política. Uma delas é a previsão expressa de obrigações de funcionários públicos, tal como remeter ao “Registro Público de Gestão de Interesses” uma síntese da informação e documentação apresentadas a ele pelo gestor.

A leitura da lei nos fornece uma visão ampla do que se esperava regular e delimita de forma clara seu âmbito de atuação. Contudo, a excessiva burocracia acabou por bloquear sua plena implementação. Alguns entraves mais acentuados, como a criação do Tribunal Especial, bem como a falta de estímulo para que as empresas e os gestores autônomos cumpram o registro e apresentem relatórios, comprometeram sua aplicabilidade⁶. Outros aspectos também não foram enfrentados de forma clara, como o controle sobre a influência de interesses estrangeiros e a previsão de mecanismos que promovam a equidade entre os grupos de pressão.

Nesse sentido, o Controlador-Geral da República do Peru, Fuad Khoury, chama a atenção para um importante aspecto para o efetivo implemento da regulamentação do *lobby*, que diz respeito à capacitação da classe política quanto ao tema. Para ele, “*falta educación y comunicación por parte del sector público. Cuando se confunde el concepto de lobby, hay que educar. Falta una campaña de lo que significa hacer una gestión de intereses*”⁷.

No Chile, por sua vez, apesar de a primeira tentativa de regulamentação do *lobby* ser contemporânea à peruana, apenas se conseguiu que fosse implantada uma década mais tarde. Em 2012, retomou o Executivo a temática e elaborou novo projeto, dessa vez com enfoque nos “sujeitos passivos”, ou seja, aqueles que são alvos dos lobistas. O projeto foi aprovado no ano posterior, dando origem à Lei nº 20.730/2013 (Brieba; Agostini, 2013, p. 7-8).

Já, em seu título, a lei chilena traz as duas vertentes da atividade de influência sobre as decisões públicas que visa regular, sendo o *lobby* e a gestão

5 Ley nº 28.024, art. 3.

6 A propósito, de acordo com o jornal peruano *Gestión*, de janeiro de 2015, apenas cinco gestores e uma empresa de *lobby* haviam se registrado junto aos órgãos competentes, entre os quais apenas a empresa fornecia relatórios regularmente (Disponível em: <<http://gestion.pe/politica/contralor-fuad-khoury-pide-cambios-ley-gestion-intereses-2129102>>. Acesso em: 17 jan. 2017).

7 Idem.

de interesse particular. Apesar dos termos serem equivalentes ao se comparar a definição de “lobby” e “gestão de interesses” da legislação estadunidense e peruana, respectivamente, a lei chilena faz distinção entre ambas. Consoante o art. 2º, *lobby* é “aquela gestão ou atividade remunerada, exercida por pessoas naturais ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tem por objetivo promover, defender ou representar qualquer interesse particular, para influir nas decisões que, no exercício de suas funções, devam adotar os sujeitos passivos”. Por sua vez, gestão de interesse caracteriza-se pela mesma atividade, desde que não exercida de forma remunerada.

Entretanto, a grande peculiaridade desta lei em comparação às demais analisadas é o papel que se dá ao sujeito passivo. De antemão, é válido apontar que a própria denominação de “sujeito passivo” é imprópria, tanto nesta lei como nas demais, se se leva em conta que o alvo do lobista não é mero “receptor” de influência, conforme sugeriam os primeiros teóricos pluralistas do sistema de grupos. Na lei em questão, porém, o termo é ainda mais inadequado. Embora se entenda que o termo tenha sido empregado apenas para identificar aquele a quem se tenta influenciar, aqui o papel a ele incumbido nunca foi tão ativo. Isso porque, pela “Lei de *Lobby*” chilena, cabem a tais “sujeitos passivos” o registro de audiências e reuniões marcadas, presentes recebidos e viagens patrocinadas, bem como a publicidade delas. A cargo do lobista fica informar a identificação própria, a do cliente e o assunto a ser tratado para o agendamento de reuniões, bem como a prestação de eventuais esclarecimentos, quando solicitados.

Recém-promulgada, não há sólidos parâmetros para verificação da efetividade da lei chilena. O que não a escusou de duras críticas. Durante o seminário “*Ley de Lobby: impactos de su implementación*”, ocorrido logo em seguida à sua promulgação, a Ministra da Secretaria-Geral da Presidência, Ximena Rincón, ressaltou seu problema fundamental, que é o desvio de foco dos próprios lobistas. Para ela, seria necessário estabelecer a obrigatoriedade de registro de lobistas, bem como um estatuto diferenciado aos lobistas habituais, além de aperfeiçoar os mecanismos para assegurar o cumprimento da lei e de aplicação de sanção⁸.

Pelo exposto, reconhece-se o avanço da lei chilena nos esforços pela transparência das decisões públicas. Contudo, mostrou-se insatisfatória porque somente reconheceu o *lobby* enquanto prática, conferindo-o significado legal; mas o que ela essencialmente introduz e propõe – a publicização das agendas e registros públicos – poderia ser facilmente abordado em lei de temática diferente, tão negligenciadas restaram as obrigações pertinentes ao lobista.

8 Disponível em: <<http://derecho.uc.cl/Noticias-Junio-2014/expertos-analizaron-los-impactos-de-la-nueva-ley-de-lobby.html>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

Comparando-se as três normas analisadas, pode-se concluir que nem sempre os métodos de controle mais rígidos garantem a eficácia da legislação. Em segundo lugar, podemos afirmar que a legislação estadunidense é a mais eficiente, dentro do que se dispõe a tratar. Entretanto, todas elas têm como foco a questão da transparência e do monitoramento da atuação dos grupos de pressão, nada dispendo sobre o problema da equidade entre eles no acesso e na influência sobre os processos político-decisórios.

4 PROJETOS PARA REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO BRASIL

O debate quanto à regulamentação do *lobby* no Brasil é antigo. A atividade lobista, que é constitucionalmente assegurada em diversos dispositivos⁹, teve seu primeiro projeto de regulamentação proposto em 1984, pelo então Senador Marco Maciel (PFL). Desde então, pelo menos dezessete projetos de lei e resoluções foram discutidos, dos quais a ampla maioria foi arquivada ou rejeitada, restando hoje apenas duas proposições em tramitação.

O levantamento a seguir, desenvolvido por Santos e Cunha (2015), sintetiza as proposições legislativas já apresentadas para apreciação do Congresso Nacional¹⁰.

PLS 25/1984	Sen. Marco Maciel (PFL/PE)	Arquivado no final da legislatura (05.12.1987)
PRC 337/1985	Dep. Francisco Dias (PMDB/SP)	Arquivado no final da legislatura (01.02.1987)
PLS 203/1989	Sen. Marco Maciel (PFL/PE)	Aprovado no Senado e enviado à Câmara Arquivado no Senado (09.02.2007)
PL 6.132/1990	Sen. Marco Maciel (PFL/PE)	Declarado inconstitucional – CCJC (02.06.1993) Aguardando apreciação de recurso
PRC 23/1995	Dep. Aroldo Cedraz (PFL/BA)	Desapensado do PRC 231/1990 e apensado ao PRC 63/2000. Proposição sujeita à apre- ciação (04.08.2009)
PRS 72/1995	Sen. Lucio Alcântara	Arquivado ao final da legislatura (10.02.2003)
PRC 83/1996	Dep. José Fortunati (PT/RS)	Arquivado ao final da legislatura (02.02.1999)
PRC 87/2000	Dep. Ronaldo Vasconcellos (PFL/MG)	Arquivado ao final da legislatura (31.01.2011)
PRC 3/2001	Dep. Walter Pinheiro (PT/BA)	Parecer contrário (CCJC) Arquivado ao final da legislatura (31.01.2011)

9 Merece destaque o art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, que prevê o direito de peticionar frente o Estado, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, somado ao inciso XVII do mesmo artigo, que diz respeito à liberdade de associação para defesa de interesses lícitos. Subsidiariamente, os seguintes dispositivos constitucionais: Preâmbulo e art. 1º, V; art. 3º, IV; art. 5º, XXXIV, b; art. 5º, LXX; art. 5º, LXXIII; art. 14; art. 31, § 3º; art. 61, § 2º; art. 74, § 2º.

10 O quadro original, elaborado em 2014, foi por nós revisado e atualizado em janeiro de 2017.

PL 6.928/2002	Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Parecer favorável (CCJC) ainda não votado (11.07.2003) – em tramitação
PL 1.713/2003	Dep. Geraldo Resende (PPS/MS)	Rejeitado na CTASP e arquivado (16.05.2005)
PL 5.470/2005	Dep. Ricardo Zarattini (PT/SP)	Devolvido ao autor (02.08.2005)
PL 1.202/2007	Dep. Carlos Zarattini (PT/SP)	Apresentado substitutivo na CCJC (12.02.12) – em tramitação
PRC 14/2011	Dep. Mendes Ribeiro (PMDB/RS)	Parecer contrário (CCJC) Arquivado ao final da legislatura (31.01.2011)
Substitutivo nº 1 CCJC PL 1.202/2007	Dep. Cesar Colnago (PSDB/ES)	Substitutivo apresentado na CCJC (12.02.12) – em tramitação
PRC 103/2007	Dep. Francisco Rodrigues (DEM/RR)	Parecer contrário (CCJC) Arquivado ao final da legislatura (31.01.2011)
PRC 158/2009	Dep. João Herrmann Neto (PT/SP)	Arquivado ao final da legislatura (31.01.2015)

Apenas o PL 6.928/2002, da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB), e o PL 1.202/2007, do deputado Carlos Zarattini (PT), seguem tramitando, propostas com escopos e âmbitos de atuação diferentes. Isso porque, enquanto o PL 1.202/2007 trata de legislação específica para a prática do *lobby*, em alto nível de regulamentação, o PL 6.928/2002 cuida da prática lobista enquanto mais uma ferramenta de participação popular, a ser regulado pelo “Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa”, previsto no projeto de lei. Contudo, nada aponta para um caminho diverso dos projetos anteriormente apresentados.

São mais de trinta anos de proposições legislativas que, até o momento, mostraram-se infrutíferas, não obstante se reconheça a necessidade para tanto¹¹. O arquivamento de muitas delas e, principalmente, a dificuldade de um consenso atestam a complexidade de assimilação do tema nas vias institucionais e regulatórias brasileiras.

Aragão (1992) chama atenção para a resistência oferecida pelos parlamentares na aprovação dos projetos de regulamentação, justificando-a em quatro eixos: (1) ideológico, pela qual um parlamentar não se sente confortável para tratar com representante de interesse divergente das suas concepções; (2) funcional, na qual o parlamentar pode considerar o lobista como um ator externo que, na promoção de atividades legislativas, usurpa sua função; (3) profissional, quando o parlamentar concorre profissionalmente com os *lobby* dos grupos de interesse na persecução de suas causas; (4) ético, pela qual o parlamentar teme

11 Santos e Manoel (2015), em pesquisa por amostragem, constataram posição amplamente favorável à regulamentação entre os setores tanto dos parlamentares quanto dos lobistas. O impasse se dá ao considerar alguns pontos específicos, como o escopo, a forma de aplicação e a amplitude da lei.

sobre a lisura e legalidade das ações de *lobby* que poderiam vir a comprometer a sua atividade.

Além das dificuldades de consenso, a visão depreciativa da atividade se constitui empecilho considerável. Difundida pelos meios midiáticos, a imagem do *lobby* tende a ser rejeitada pela opinião pública. Como reflexo, atinge a percepção e a aceitação da classe política: o que se constata é que, sem se estender os debates para além das Casas Legislativas ou do Executivo à opinião pública, não há poder de agenda e, muito menos, chances de que um projeto de lei mais específico prospere.

Por fim, ressaltamos que, independente do escopo legislativo empregado, é fundamental que se considere mecanismos de equiparação entre os interesses concorrentes, de forma a garantir o contraditório e a disputa entre grupos divergentes com justiça e isonomia.

5 AS PECULIARIDADES SUL-AMERICANAS E OS DESAFIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA EQUIDADE NA REGULAMENTAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO

A construção política estadunidense influenciou sobremaneira o tratamento para com o *lobby*. Para além do histórico debate acerca de sua institucionalização, tem-se a cultura política em que a lei foi inserida, na qual o *lobby* é conhecido e amplamente aceito como prática inerente ao sistema político. Consequentemente, as instituições mostram-se mais preparadas para desempenhar suas funções, à medida que reconhecem a atividade lobista e percebem a necessidade de sua regulamentação para o melhor funcionamento do aparato político-decisório.

Na América do Sul, a discussão sobre a regulamentação da atuação dos grupos de pressão ocorre em um contexto diferente. Primeiramente, dá-se após décadas de autoritarismo, ocasião em que poucos grupos tinham acesso às esferas decisórias, e em meio a um processo de democratização ainda não completamente amadurecido, sendo um dos sinais desse fato a permanência do acesso elitista e privilegiado aos centros de poder, não obstante os espaços participativos criados e as medidas de transparência adotadas. Em segundo lugar, embora também sejam problemas relevantes nos Estados Unidos, a história da América Latina faz com que a desigualdade entre os grupos e a corrupção assumam especial importância no debate sobre sua regulamentação. Nesse sentido, Santos e Costa (2012, p. 1) observam que

for most of its history, Latin America has lived under authoritarian and elite rule where public decisions were often crafted in the shadows by cabinets and parliaments to the benefit of a small minority. Recently, the development of participatory political systems has brought some transparency to the policy-making process. Such scrutiny reveals evidence of the capture of aspects of policy-making by private interests that use obscure strategies to achieve their political goals. As a

consequence, a widespread movement for regulating the role and tactics of interest groups emerged, which is seen as a necessary step to address the root causes of political corruption.

Assim, as teorias sobre a organização e a regulamentação dos grupos de pressão devem ser analisadas à luz das peculiaridades das democracias em desenvolvimento latino-americanas. Por óbvio, não basta importar a legislação de democracias consolidadas e desconsiderar a diversidade de história e cultura política, de nível de participação popular e de sistema de governo empregado¹².

É inevitável a associação do fenômeno dos grupos na América Latina como uma das nuances do déficit democrático. A histórica afronta a soberania desses países, e a cultura política patrimonialista e populista, a corrupção enraizada e o acentuado quadro de desigualdade social aprofundam as deficiências de seus sistemas democráticos, pondo em cheque a responsividade do governo e a percepção dos meios institucionais como efetivos canalizadores das demandas populares.

Dessa maneira, o debate sobre as propostas de regulação do *lobby* na América do Sul deve considerar quatro dimensões: (1) transparência e monitoramento; (2) equidade entre os grupos em sua capacidade de influenciar os processos decisórios; (3) combate à corrupção; e (4) instrumento de compensação do déficit democrático das instituições representativas, ressaltando-se que não se tratam de dimensões independentes, mas articuladas.

Preliminarmente, todavia, é necessário que o tema conquiste espaço na agenda política, visto que não tem sido tratado como prioritário, inclusive no recorrente debate sobre reforma política. Assim, é necessário ampliar a discussão de maneira que não fique restrita ao círculo parlamentar e partidário. Até porque, como ressalta Farhat (2007, p. 115), sem consentimento e apoio social a norma eventualmente editada não se tornará efetiva. Por meio desse debate público é que devem ser definidos os propósitos da legislação, ou seja, o que se pretende regular e os meios para tanto.

Nos estudos comparativos de Chari, Hogan e Murphy (2010) encontramos três níveis de regulamentação das atividades dos grupos de pressão: alto, médio e baixo. De acordo com os autores, a baixa regulamentação apresenta algumas vantagens, como menores custos para o Estado e burocracia para ca-

12 A propósito, Thomas (2008) destaca padrões de atuação de grupos nas democracias em desenvolvimento, como vestígios dos anos de autoritarismo. Cinco características são elencadas: a restrita autonomia dos grupos de interesse no passado, que pode ter influenciado no seu desenvolvimento independente; o estigma de ilegitimidade que os grupos de interesse carregam nas novas democracias; a presença de grupos informais como regra, em oposição a interesses associativos; o emprego de estratégias menos formalizadas e a tendência corruptiva como uma das principais formas de obtenção de influência; e, por fim, os grupos de interesses como veículos de representação menos significantes.

cadastro e preenchimento de relatórios, o que permite maior fluidez nas negociações e na participação institucionalizada de novos grupos, bem como minora o sub-registro. Todavia, ressaltam que, a depender do formato da regulamentação, o efeito pode ser justamente o contrário: a falta de incentivos e a ausência ou o abrandamento das sanções podem levar a crer que o cadastro pouco importa. Ademais, o baixo grau de regulamentação envolve exigências mínimas de registro de lobistas, não se preocupando com dados mais específicos, o que resulta em um menor grau de transparência sobre a atividade. O alto grau de regulamentação, por sua vez, é experimentado nos Estados Unidos. Esse tipo de regulamentação pode ser, à primeira vista, tido como o mais eficiente, dado que enseja informações bastante detalhadas das atividades de *lobby*, o que, em tese, representaria maior transparência e monitoramento. Contudo, as problemáticas levantadas são de duas ordens: os custos elevados de manutenção e o engessamento das interações políticas. Dadas as vantagens e desvantagens dos dois modelos, poder-se-ia acreditar que a aposta em uma regulamentação média seria ideal. Contudo, o nível intermediário pode não ser uma boa escolha. Isso porque, embora a regulamentação média geralmente proporcione um grau de *accountability* razoavelmente elevado, a maioria das legislações desse âmbito não prevê o fornecimento de informações mais detalhadas. Assim, as incertezas são mais comuns em uma regulamentação intermediária, de modo que deve ser muito bem avaliada para evitar distorções em seu propósito, podendo resultar em sub-registros, em informações questionáveis e em um custo-benefício injustificável¹³. Por outro lado, as vantagens podem solapar os ônus, se bem delineada a legislação. O modelo intermediário é desejável se se considera a possibilidade de incrementá-lo progressivamente, aumentando sua atuação e seus propósitos à medida que a atividade e sua regulamentação consolidam-se. Ora, não se pode pretender uma ampla regulamentação de início sob o risco de que, por trazer muitos empecilhos, acabem as disposições sendo ignoradas e a prática continue se dando como se as regras não existissem, como aconteceu em partes no caso da legislação peruana. É preciso que o âmbito da regulamentação caminhe aos poucos, dando chances de que seja assimilada e estabelecida, oferecendo-se suporte para que ela ganhe sustentabilidade à medida que as condições materiais exigidas, em um primeiro momento, sejam moderadas.

Observa-se, porém, que todas essas categorias são focadas no problema da transparência e da *accountability*, não fazendo referência à questão da equidade entre os grupos, e se ela não for enfrentada, por mais eficientes que sejam os instrumentos de transparência, a prestação de contas e o monitoramento, restará um imenso déficit democrático nos processos político-decisórios diante da ausência de efetivo e justo contraditório entre os interesses em disputa.

13 Cf., também, Santos e Cunha, 2015b, p. 39.

A regulamentação da atuação dos grupos de pressão deve, pois, considerar o déficit de representatividade das parcelas mais pobres das sociedades sul-americanas. As dificuldades organizacionais e de mobilização decorrentes da heterogeneidade de demandas e questões econômicas e culturais são muitas e geram sérias distorções nos processos decisórios¹⁴. Embora alguns setores da classe trabalhadora consigam se organizar pelos sindicatos, a maior parte da base da pirâmide social não pode contar com tal representação, haja vista os empregados formais que não contam com sindicatos, subempregados, desempregados e outros economicamente desfavorecidos, sem mencionar a crise de representatividade que também afeta os sindicatos.

Soma-se a isso a deficiência de conhecimentos técnicos que atinge a todos diante da complexidade das decisões envolvidas nas políticas públicas, mas que acomete de forma mais radical as camadas mais pobres.

Portanto, a organização, em longo prazo, dos setores sociais difusos é a única forma de alcançar sua representação no sistema de grupos, fortalecendo-os o suficiente para fazê-los efetivos. Para Mancuso (2005, p. 3),

o desafio é viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva [...] Quanto maior se tornar a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política, tanto menor será o desequilíbrio em favor dos interesses economicamente ou politicamente privilegiados.

Hays (2001) reconhece a mesma força nas organizações comunitárias contemporâneas. Para o autor, a mobilização em nível local deve ser fomentada a partir de núcleos, seja no meio de trabalho, entre os beneficiários em comum de algum tipo de política pública ou da própria vizinhança. É importante, porém, que se promova não só a consecução de determinados objetivos, mas a emancipação do grupo. O próximo passo é a expansão das demandas para além do nível local, buscando a articulação com grupos análogos do cenário nacional. Com o suporte de grandes grupos, seria possível, inclusive, conferir maior poder de barganha e visibilidade às pautas locais.

A regulamentação da atividade dos grupos de pressão em regimes democráticos, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades sociais, como as sul-americanas, não deve, pois, restringir-se a questões de registros, relatórios, enfim, a instrumentos de transparência e prestação de contas. É indispensável que prevejam mecanismos para fomentar a organização e a mobilização das classes subalternas, por exemplo, a partir de pequenos núcleos.

14 Quando as mobilizações populares chegam a ocorrer, elas usualmente giram em torno de um objetivo específico, imediato e comum, não encontram sustentação com o passar do tempo e não assumem o mesmo poder de barganha de que dispõem as elites (Bennett, 1998, apud Hays, 2001, p. 226).

Isso porque a percepção de proximidade entre indivíduo e governo, no qual o primeiro passa a se sentir parte do sistema político e das decisões públicas, bem como a consciência de poder ser parte ativa, são os elementos geradores do interesse necessário à mobilização. E esses elementos são incitados, inicialmente, a partir das organizações em nível local. Em suma, uma legislação que vise regulamentar o *lobby* deve, necessariamente, ocupar-se com a representatividade daqueles que não conseguem agir devido às dificuldades organizacionais e impulsioná-los.

Algumas propostas concretas podem ser elencadas nessa linha: (1) ampliação da divulgação da agenda parlamentar e ministerial, de audiências públicas e de resumos das proposições debatidas nas sessões parlamentares, de maneira que se tornem mais acessíveis ao conjunto da população; (2) transparência na atuação dos grupos de pressão junto aos centros decisórios, com relatórios dos interessados, dos interesses perquiridos, dos recursos envolvidos e de seus financiadores; (3) garantia efetiva do contraditório nas decisões parlamentares e individuais, não somente por meio do direito de voz de todas as partes interessadas em audiências e consultas públicas, mas também da previsão de recursos materiais para que grupos representativos de parcelas significativas da população, quando desprovidos de condições para tanto, consigam fazer-se presentes junto ao Legislativo e ao Executivo, e ocupar espaços nos meios de comunicação de massa; (4) ações informativas e formativas nos âmbitos da educação formal e informal sobre a atividade dos grupos de pressão; (5) políticas de fomento à organização e à mobilização social.

Por meio dessas medidas, acredita-se que seria possível atenuar a desigualdade na representação e defesa dos interesses da sociedade junto aos centros político-decisórios. Temos, todavia, consciência das limitações do potencial transformador do direito diante da desigualdade política e econômica estruturais da sociedade, a qual acomete a própria capacidade de organização dos interesses difusos e dos segmentos sociais subalternos.

CONCLUSÃO

A formação de grupos de pressão é um fato inerente e inevitável nas complexas e fragmentadas sociedades contemporâneas. Mais do que isso: a organização em grupos para reivindicar interesses junto aos centros político-decisórios é uma prática, em princípio, lícita e legítima no quadro do Estado Democrático de Direito, especialmente diante do déficit democrático e de responsividade das instituições de representação política. Todavia, existem e precisam ser combatidas graves patologias, como a corrupção e a “desigualdade de armas” para a defesa de diferentes interesses, em prejuízo daqueles difusos e dos grupos subalternos, e em benefício das corporações mais organizadas e dos atores e grupos econômicos mais poderosos.

A regulamentação da atuação dos grupos de pressão revela-se, pois, como uma medida necessária e a única possível, visto que não há razões nem condições para combater a sua existência.

Diante disso, a experiência pioneira estadunidense deve ser tomada como referência, inclusive considerando-se seu êxito relativo diante dos propósitos por ela estabelecidos. Todavia, em razão da diversidade de realidades históricas, políticas, econômicas e culturais, a mera transposição do modelo para a América do Sul não se mostra como uma opção adequada para o atendimento de nossas necessidades e para assegurar a efetividade da legislação a ser adotada. É isso, entretanto, o que, em grande medida, observamos nas leis aprovadas no Peru e no Chile – os dois únicos casos sul-americanos –, bem como nos projetos que já foram apresentados ao Congresso Nacional brasileiro. Isso, inclusive, ajuda a explicar seus resultados bastante limitados, conforme apuramos na literatura revisada. Outros fatores explicativos fundamentais nesse sentido são a previsão de instrumentos de controle predominantemente formalistas e a precariedade do envolvimento da sociedade com as normas editadas.

Conseqüentemente, o êxito da regulamentação da atuação dos grupos de pressão, tendo em vista o problema da legitimidade democrática, pressupõe um prévio e amplo debate com a sociedade que favoreça sua mobilização em torno da proposta, bem como que a norma seja ajustada à realidade em que se insere. Além disso, é indispensável que combine dispositivos voltados para as questões da transparência, da *accountability* e do monitoramento da atuação dos grupos de pressão – encontrados nas normas e nos projetos analisados –, com outros destinados a enfrentar o desafio da equidade em sua atuação perante os centros de poder, questão negligenciada tanto na regulamentação estadunidense quanto na peruana, na chilena e nos projetos brasileiros, e, se não for adequadamente enfrentada, remanescerá o domínio dos atores e grupos política e economicamente mais poderosos e, conseqüentemente, compromete-se a própria democracia.

REFERÊNCIAS

BENTLEY, Arthur. *The process of government: a study of social pressures*. Chicago: The University of Chicago, 1908.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRIEBA; Daniel; AGOSTINI, Claudio. *Una ley de lobby para Chile*. Horizontal: Escuela de Gobierno UAI, 2013.

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. Regulating lobbying: a global comparison. Manchester: Manchester University, 2010. In: SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*. Texto para discussão nº 2141. Brasília/DF: IPEA, out. 2015b.

- CHILE. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados. *Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios*, a. 5, n. 9, 2º sem. 2013. Disponível em: <http://www.academia-parlamentaria.cl/Hemiciclo/revistahemiciclo_N9.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.
- _____. Ley Federal nº 20.730, de 8 de março de 2014. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>. Acesso em: 15 jan. 2017.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
- _____. *Who governs? Democracy and power in an American City*. USA, New Haven, Conn: Yale University, 1961.
- DUVERGER, Maurice. *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- FACULTAD DE DERECHO – PUC Chile. Expertos analizaron los impactos de la nueva ley de *lobby*, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://derecho.uc.cl/Noticias-Junio-2014/expertos-analizaron-los-impactos-de-la-nueva-ley-de-lobby.html>>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- FARHAT, Saïd. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007.
- GESTIÓN. *Lobby en el Perú: Contralor Fuad Khoury pide cambios en Ley de Gestión de Intereses*. Peru, 16 abr. 2015. Disponível em: <<http://gestion.pe/politica/contralor-fuad-khoury-pide-cambios-ley-gestion-intereses-2129102>>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- GOZZETO, Andrea Cristina Oliveira. Instituições de controle em perspectiva comparada: a regulamentação do *lobby* nos EUA e Brasil. Artigo apresentado no *36ª Encontro Anual da ANPOCS*, GT12, 1ª sessão, out. 2012.
- HAYS, R. Allen. *Who speaks for the poor?* New York & London: Routledge, 2001.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987.
- HORTA, Ricardo L.; ALMEIDA, Vera R.; CHILVARQUER, Marcelo. Avaliando o desenvolvimento da pesquisa empírica em direito: o caso do projeto pensando o direito. *Revista de Estudos Empíricos em Direito* (Brazilian Journal of Empirical Legal Studies), v. 1, n. 2, p. 162-183, jul. 2014.
- MADISON, James. O federalista, nº 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003.
- MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e democracia no Brasil*. *Revista ComCiência*, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/1K5NX1>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- OCDE. Transparency and integrity in lobbying, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- ONU. Notícias e Mídia Rádio ONU. Na ONU, especialistas defendem a regulamentação do *lobby*. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/04/na-onu-especialistas-defendem-regulamentacao-do-lobby/#.WikJLPkrLIU>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- PERU. Ley Federal nº 28.024, de 11 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res14.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SANTOS, Luiz Alberto; COSTA, Paulo Mauricio Teixeira. The contribution of *lobby* regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America. *Journal of Public Affairs*, Wiley Online Library, 2012. Disponível em: <<http://www.politicalcauseadvocacy.com/wp-content/uploads/2012/12/Lobby-Regulation-in-Latin-America.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. *Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada*. Texto para discussão nº 2094. Brasília/DF: IPEA, maio 2015.

_____. *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*. Texto para discussão nº 2141. Brasília/DF: IPEA, out. 2015b.

THOMAS, Clive S. Interest Group Politics in the States: four decades of Developments – the 1960s to the present. In: THE COUNCIL OF THE STATES GOVERNMENTS. *The Book of the States*, v. 40, p. 322-331, 2008. Disponível em: <<http://www.politicalcauseadvocacy.com/wp-content/uploads/2012/12/Book-of-the-States.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences. *Parliamentary Affairs*, ed. 51, n. 4, 1998, p. 500-515. Disponível em: <<http://pa.oxfordjournals.org/search?fulltext=Interest+Group+Regulation+Across+the+United+States&submit=yes&x=0&y=0>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Transparency in Public Affairs: Lessons from the Mixed Experience in the United States. In: SPENCER, Tom; McGRATH, Conor. *Challenge and response: essays on public affairs and transparency*. Belgium: Landmarks, 2006. p. 41-47. Disponível em: <<http://www.politicalcauseadvocacy.com/wp-content/uploads/2012/12/Challenge-Response.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia da América*. Trad. Franco de Souza. Lisboa: Estúdios Cor, 1972.

TRUMAN, David. *The governmental process*. New York: Knopf, 1951.

UNGER, Roberto Mangabeira. *What Should Legal Analysis Become?* London/New York: Verso, 1996.

USA. Federal Regulation of *Lobbying* Act., 1946. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1118553?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Foreign Registration Act., 1938. Disponível em: <<https://www.fara.gov/>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. *Lobbying* Disclosure Act of 1995. Disponível em: <http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. National Conference of State Legislatures – NCSL: Links to State's legislative ethics and *lobbying* laws. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-legislative-ethics-and-lobbying-laws.aspx>>. Acesso em: 17 jan. 2017.