

# A regulamentação do *lobby* e a transparência da democracia na América Latina: tendências, desafios e um modelo para a região

MARIANA CHAIMOVICH<sup>1</sup>

*Feita a lei, feita a armadilha<sup>2</sup>.*

## Introdução

O objetivo deste artigo é, depois de análise cuidadosa de determinados aspectos dos modelos de regulamentação do *lobby* adotados na América Latina, apresentar características normativas que, em conjunto, podem ser eficientes para o exercício mais transparente da democracia. Esses aspectos culminariam em uma sociedade mais democrática e consciente, porque possibilitam maior acesso à informação aos que praticam a atividade de relações governamentais e àqueles que desejam se inteirar de seus pleitos perante o poder público.

São apresentados também índices selecionados que tratam de dados socioeconômicos relativos à transparência e às percepções sobre a corrupção, para expor a situação atual da população latino-americana em relação ao tema. Avalia-se a legislação existente nos países selecionados e verifica-se que boas práticas podem ser aproveitadas pelo Brasil e pelos outros países da região.

1. Doutora pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) e mestre em direito internacional pela Faculdade de Direito (FD), ambas unidades da Universidade de São Paulo (USP). Advogada na área de relações governamentais.
2. Ditado em espanhol: “Hecha la ley, hecha la trampa”. Significa que, uma vez elaborada a lei, todos começariam a buscar meios para burlá-la.

Esta introdução contextualiza a discussão, para que o leitor entenda no que consiste e de que maneira é – ou pode ser – praticada a atividade de relações governamentais, mais conhecida como *lobby*. São apresentados indicadores para tratar da temática “transparência e democracia”, seja de uma perspectiva global, seja de uma perspectiva regional<sup>3</sup>: o índice de desenvolvimento humano (IDH), produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>4</sup>; o índice de democracia, produzido pela revista *The Economist*<sup>5</sup>; o *The Changing Context of Corruption in Latin America*, produzido pela organização não governamental (ONG) The Inter-American Dialogue<sup>6</sup>; e o Corruption Perceptions Index (CPI), produzido pela Transparência Internacional<sup>7</sup>.

3. Os indicadores mencionados foram escolhidos porque são amplamente aceitos por acadêmicos e formuladores de políticas públicas, e englobam diversos componentes justificados em suas metodologias. Alguns deles foram mencionados pela catedrática Laura Chinchilla em sua palestra para os integrantes da cátedra, que ocorreu em 21 de agosto de 2018, no Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP.
4. O índice de desenvolvimento humano (IDH) é um medidor que resume a progressão, a longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi apresentar dados que poderiam ser considerados em contraposição – e de uma perspectiva agregadora – ao produto interno bruto (PIB) *per capita*, indicador que, apesar de amplamente utilizado, estuda mais especificamente os aspectos econômicos do processo de desenvolvimento estatal. O objetivo do IDH é ser um dado simultaneamente abrangente e resumido, que, apesar de ampliar a compreensão a respeito do desenvolvimento humano, não esgota suas múltiplas facetas. Cf. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Ranking IDH Global 2014*, Brasília, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y7m7rmy5>, acesso em: 26 nov. 2018.
5. O índice de democracia mencionado, produzido pela The Economist Intelligence Unit (EIU), separa os países entre aqueles que são considerados uma democracia completa (*full democracy*); uma democracia com falhas (*flawed democracy*); um regime híbrido (*hybrid regime*); e um regime autoritário (*authoritarian regime*). Cf. “Democracy Continues Its Disturbing Retreat”, *The Economist*, 31 jan. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y6v2tpg6>, acesso em: 26 nov. 2018.
6. “O Contexto em Transformação da Corrupção na América Latina”, em tradução livre. O estudo analisa duas questões principais: a primeira delas é saber se os níveis de corrupção estão melhorando, enquanto a segunda tenta explicar o porquê desse movimento em prol do combate à corrupção. Cf. Kevin Casas-Zamora e Miguel Carter, *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America – Rule of Law Report*, Washington, Inter-American Dialogue, fev. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y97f6yab>, acesso em: 26 nov. 2018.
7. O índice da Transparência Internacional demonstra a realidade das pessoas que vivem nos países que integram a pesquisa, tendo como base a opinião de analistas, empresários e especialistas.

O objetivo de apresentar esses indicadores não é estabelecer relação de causa e consequência entre eles e a regulamentação do *lobby*, no sentido de que essa regulamentação culminaria, necessariamente, em sociedades mais democráticas, fato que poderia ser confirmado pela melhoria nos indicadores. Almeja-se traçar o panorama da região com base nesses dados, com destaque para os países que regulamentaram a questão, para que a análise não se restrinja a elementos meramente legislativos.

Existe crescente preocupação da comunidade internacional com a corrupção, prática que prejudica a segurança jurídica da população em geral, e de empresas em particular, em virtude da volatilidade dela proveniente. Essa preocupação foi traduzida, em 2016, na Declaração Global Contra Corrupção, primeiro instrumento redigido em âmbito global sobre o tema, que demonstrou a intenção compartilhada de governantes, de membros do setor privado de países com realidades e estruturas jurídicas diversas, e de organizações internacionais em combater a corrupção, elaborando plano de ação nesse sentido<sup>8</sup>.

A regulamentação do *lobby* está inserida na discussão sobre a corrupção e incorpora nova nuance ao rol de direitos fundamentais, particularmente aos direitos civis e políticos, ao agregar o direito à participação da população no processo de tomada de decisões pelos atores dos Poderes Executivo e Legislativo. É agregada à democracia representativa característica de participação mais direta – e, portanto, ativa – por parte dos representados, cuja atuação não precisa se subsumir ao voto.

A atividade de *lobby* ou de relações governamentais enseja debates acalorados na mídia, principalmente depois que passou a ser amplamente vinculada a escândalos de corrupção. O *lobby*, em sua essência, nada mais é do que a participação da sociedade civil nas discussões travadas no âmbito dos poderes públicos, em um contexto democrático, mediante troca de informações.

Cf. “First Launched in 1995, the Corruption Perceptions Index Has Been Widely Credited with Putting the Issue of Corruption on the International Policy Agenda”, Transparency International, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y9u4sdu5>, acesso em: 26 nov. 2018.

8. “Anti-corruption Summit 2016”, gov.uk, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/ybbdblpv>, acesso em: 12 nov. 2018.

Justamente porque os membros dos poderes têm formações distintas, não é plausível que saibam lidar, técnica e fundamentadamente, com a totalidade de assuntos que se lhes apresenta. O profissional que pratica relações governamentais, institucionais, ou simplesmente “lobista”, ao expor os interesses de sua empresa ou de terceiros que representa, tem a oportunidade de informar – de maneira clara, organizada, ética e coerente –, tomadores de decisão e outros atores (*stakeholders*, na literatura especializada) a respeito dos pleitos<sup>9</sup> de determinado setor, indústria ou categoria profissional, ou parcela geralmente vulnerável da população<sup>10</sup>.

Consolidada em países como os Estados Unidos, a regulamentação do *lobby* existe em quatro dos vinte integrantes da América Latina<sup>11</sup>, notadamente no Chile, na Colômbia, no México e no Peru. As previsões são feitas legal e infralegalmente, o que demonstra não apenas diferentes opções hierárquicas para inserir essas disposições no ordenamento como também que não existe opção unânime para essa previsão normativa. Isso mostra as diferenças de percepção a respeito do modo de tratar o tema.

9. O *lobby* mais comumente veiculado é aquele praticado por membros de determinado setor ou indústria, como a indústria farmacêutica, química ou do tabaco. Integrantes de certa categoria profissional também têm recorrido à atividade para defender os interesses de sua categoria, o que é muitas vezes feito por intermédio de associações de classe, o que concede maior representatividade – ao menos numericamente – aos pleitos. O *lobby* também é praticado por membros da população que requeiram política pública específica que os proteja: nesse sentido, é possível enquadrar movimentos com interesses tão distintos como o movimento de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, intersexuais e pessoas em questionamento – *queer* (LGBTIQ+), que almejam maior proteção para essa população vulnerável; os representantes da famigerada Bancada da Bala (armamentista); e da Bancada Ruralista, cuja intenção é proteger os interesses de proprietários de grandes lotes de terra. Esses grupos foram mencionados de modo não exaustivo, para demonstrar que o *lobby* pode ser praticado por integrantes de conjuntos distintos, com realidades e pleitos completamente diferentes.

10. Gilberto Galan, *Relações Governamentais & Lobby: Aprendendo a Fazer*, São Paulo, Aberje, 2012, p. 7.

11. Conjunto formado pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

## Indicadores de desenvolvimento, de democracia e de transparência

A atividade de *lobby* é inerente à sociedade democrática; trata-se de um modo de intercâmbio de informações em sociedades plurais. Apesar de ser constantemente vinculado à corrupção por aqueles que não compreendem o conceito, o *lobby* está intrinsecamente ligado à ideia de transparência em determinada região.

Existem diversas abordagens que tratam dos possíveis motivos para a confiança política, particularmente as abordagens culturalistas, baseadas em fatores relacionados à interação dos membros de determinada sociedade; e institucionalistas, baseadas nas experiências com o sistema político. Apesar das diversas explicações possíveis para a confiança nas instituições políticas do país em que se vive, entre as quais se incluem o apoio aos líderes do Poder Executivo, o bom funcionamento da democracia, a avaliação positiva da economia por parte dos cidadãos, a existência de políticas públicas e a capacidade de combate à corrupção por parte do governo<sup>12</sup>, é extremamente difícil – se não impossível – efetuar qualquer tipo de controle institucional sem regras estabelecidas. Afinal, a máxima do direito diz que, para os particulares, tudo aquilo que não é proibido é permitido. E essa premissa é verdadeira em grande parte dos países.

Os indicadores a seguir são apresentados para delinear, por um lado, o nível de desenvolvimento nos países da região, por outro, a percepção desses cidadãos em relação à corrupção e à transparência de seus governos. Esse panorama será importante para, depois da análise das leis sobre *lobby*, traçar as melhores práticas para os países do continente.

Índice de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas

Apresentamos a situação dos países latino-americanos na avaliação do IDH, medido em 189 países no ano de 2018. Existe ampla variação entre esses

12. Célia Mara Ladeia Colen, “As Covariantes da Confiança Política na América Latina”, *Opinião Pública*, vol. 16, n. 1, pp. 1-27, jun. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/y83jwf95>, acesso em: 26 nov. 2018.

países. Enquanto o grupo de países que vai do Chile ao Brasil encontra-se no espectro de países com IDH considerado alto, o grupo entre Equador e Guatemala é classificado como países de desenvolvimento médio; Honduras tem baixo IDH e o Haiti, muito baixo<sup>13</sup>.

TABELA 1: IDH na América Latina

País	Posição no IDH	Expectativa de vida ao nascer	PIB per capita (em dólares)
IDH alto			
<i>Chile</i>	44	79,7	21,91
Argentina	47	76,7	18,461
Uruguai	55	77,6	19,93
Costa Rica	63	80	14,636
Panamá	66	78,2	19,178
Cuba	73	79,9	7,524
<i>México</i>	74	77,3	16,944
Venezuela	78	74,7	10,672
Brasil	79	75,7	13,755
IDH médio			
Equador	86	76,6	10,347
<i>Peru</i>	89	75,2	11,789
<i>Colômbia</i>	90	74,6	12,938
República Dominicana	94	74	13,921
Paraguai	110	73,2	8,38
Bolívia	118	69,5	6,714
El Salvador	121	73,8	6,868

13. O IDH é uma medida que vai de 0 a 1, e os países com notas mais próximas a 1 são aqueles considerados mais desenvolvidos. De acordo com a classificação da ONU, são apontados como países de desenvolvimento muito alto aqueles com notas entre 1,00 e 0,894; alto, aqueles com notas entre 0,894 e 0,757; médio, aqueles com notas entre 0,757 e 0,645; baixo, aqueles com notas entre 0,645 e 0,504; e muito baixo, aqueles com notas abaixo de 0,504. Cf. “Resumen: Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: Actualización Estadística de 2018”, Human Development Reports, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y6wahcqq>, acesso em: 26 nov. 2018.

País	Posição no IDH	Expectativa de vida ao nascer	PIB per capita (em dólares)
Nicarágua	124	75,7	5,157
Guatemala	127	73,7	7,278
IDH baixo			
Honduras	133	73,8	4,215
IDH muito baixo			
Haiti	168	63,6	1,665
Média da região	91,95	71,39	11,6141

Fonte: A autora, 2019.

Os países destacados na tabela 1 são aqueles que contam com legislação sobre o *lobby*. Apesar de não pretender, aqui, efetuar relação de causa e consequência entre o posicionamento do país no *ranking* do IDH e o fato de nele haver normas que regulem a representação de interesses, ressalta-se que o posicionamento entre os países da região, a expectativa de vida ao nascer e o PIB *per capita* desses quatro países são superiores à média calculada das outras nações latino-americanas.

Índice de democracia da revista *The Economist*

O indicador da revista *The Economist* pauta-se em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política; e cultura política. Tendo como base sessenta indicadores divididos nesses grupos, cada país recebe pontuação correspondente. São consideradas áreas críticas da democracia as percepções referentes à liberdade e à justiça das eleições no país, à segurança dos eleitores, à influência de poderes externos ao país na atuação governamental e à capacidade dos servidores de implementar políticas públicas. Dependendo da nota obtida pelo país, estes são classificados em quatro categorias:

- **Democracias completas** – São países nos quais não apenas são garantidas e respeitadas as liberdades políticas e civis como também são aqueles que contam com uma cultura política que conduz ao aperfei-

çoamento e ao florescimento da democracia. Os Três Poderes funcionam de maneira harmônica, respeitando o sistema de freios e contrapesos, e existem somente problemas pontuais em seu funcionamento.

- **Democracias com falhas** – São aquelas nas quais as eleições também seriam justas e livres, mas que, apesar de haver respeito às liberdades básicas, possuem outros problemas, como uma cultura política incipiente.
- **Regimes híbridos** – São aqueles em que as eleições apresentam irregularidades significativas, o que muitas vezes demonstra que não são livres e justas. A corrupção é generalizada e o Poder Judiciário não é independente.
- **Regimes autoritários** – São aqueles em que não há pluralismo político – ou ele é bastante restrito. São países que mantêm uma imagem externa de democracia, mas onde, na prática, não há liberdade significativa. As liberdades civis são desconsideradas, existe repressão e a mídia é controlada pelo Estado ou por grupos relacionados ao regime que está no poder.

De acordo com esse índice de democracia, entre os países da América Latina, apenas Cuba e Venezuela são percebidos como regimes autoritários. Nicarágua e Bolívia, por sua vez, configuram regimes híbridos. A única democracia completa no continente é o Uruguai.

The Changing Context of Corruption in Latin America da The Inter-American Dialogue

As principais conclusões deste estudo apontam que não existe base para concluir que o zelo contra a corrupção na América Latina se deve ao aumento significativo dos níveis de corrupção no passado recente. Na verdade, parece que essa mudança de cenário está mais relacionada a alterações importantes nos setores social, político e econômico nos quais a corrupção ocorre. As reações contra a corrupção na América Latina estão intimamente ligadas à convergência de cinco fenômenos principais<sup>14</sup>:

14. Conforme informações apresentadas em: Kevin Casas-Zamora e Miguel Carter, *op. cit.*, 2017.

- a percepção generalizada de que instituições políticas e econômicas na região são manipuladas em benefício de elites, em detrimento da maior parte da população;
- a tendência ao aumento dos níveis de transparência das instituições públicas que se deve, em grande parte, à adoção de medidas em prol da transparência e da responsabilização (*accountability*) no passado recente;
- o aumento das mídias sociais, permitindo a disseminação mais rápida da informação e a diminuição de custos para ações coletivas;
- a expansão veloz de grupos de média renda, aumentando a atividade política;
- a desaceleração econômica na região nos últimos anos.

Percebe-se, pelos resultados apresentados, a relevância do compartilhamento de informações e da transparência no combate à corrupção. Esse é o principal aspecto que se pretende destacar na discussão a respeito do *lobby* no continente.

#### Corruption Perception Index da Transparência Internacional

Para uma percepção a respeito do nível de corrupção nos países da América Latina, recorreu-se aos dados da Transparência Internacional, organização que atua contra a corrupção<sup>15</sup>. A organização contribui com extensa pesquisa a respeito do tema, o chamado Corruption Perceptions Index, cujos resultados são apresentados a seguir<sup>16</sup>.

O *ranking* analisa a percepção da corrupção e o grau de confiança em relação ao setor público, com base em opiniões de empresários e de es-

15. “What is Transparency International?”, Transparency International, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y7vdprmu>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. “*Ranking* de Percepção da Corrupção”, em tradução livre. Cf. “Corruption Perceptions Index 2017”, Transparency International, 21 fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y6ukr5cn>, acesso em: 26 nov. 2018.

pecialistas no assunto<sup>17</sup>. A pesquisa de 2017 analisou 180 países: aqueles que se encontram nas posições mais baixas são considerados indignos de confiança e detentores de instituições públicas deficientes. A média dos vinte países latino-americanos é de 36,9 pontos, e apenas três – Chile (67), Costa Rica (59) e Uruguai (70) – têm pontuação acima da metade dos cem pontos possíveis. O Uruguai, país mais bem classificado na América Latina, está na posição 23 do *ranking*. A Venezuela, por sua vez, encontra-se na posição 169 (18 pontos). O Canadá, Estado das Américas mais bem posicionado, está em oitavo lugar (82 pontos)<sup>18</sup>.

As principais recomendações da Transparência Internacional para mitigar a corrupção estão alinhadas à necessidade de transparência e regulamentação do *lobby*. A maior clareza nas relações entre governos e sociedade civil é extremamente imprescindível, não somente naqueles países considerados de menor desenvolvimento relativo<sup>19</sup>, como demonstra relatório da Transparência Internacional sobre o *lobby* na Europa<sup>20</sup>. Esse documento examina as regras e práticas adotadas em dezenove países europeus e nas instituições da União Europeia (UE), a fim de determinar se esses meca-

17. Essa é a nomenclatura utilizada pelo próprio *site* da Transparência Internacional. Não existe, porém, descrição mais detalhada acerca dos respondentes da pesquisa, provavelmente em virtude da possibilidade de represálias em casos de países em que a liberdade de expressão é restrita.
18. A Nova Zelândia foi o país com melhor pontuação do *ranking* de 2017, com 89 pontos, seguida pela Dinamarca, com 88.
19. O Tratado de Montevidéu, que institui a Associação Latino-americana de Integração (Aladi), foi celebrado em 1980 pelos governos dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Expõe, em seu preâmbulo, a intenção de “assegurar um tratamento especial para os países de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDER)”. Nesse sentido, o artigo 15 estabelece sistema de apoio a esses países, segundo o qual os Estados signatários se comprometem a estabelecer condições favoráveis para promover o desenvolvimento no processo de integração econômica, tendo a não reciprocidade e a cooperação comunitária como fundamentos. Apesar de não definir o termo em seus artigos, o tratado determina que Bolívia e Paraguai, países acometidos pela mediterraneidade, poderão ser particularmente beneficiados por acordos de cooperação, o que demonstra a particular dificuldade que esses países encontram para promover seu desenvolvimento econômico, em virtude de aspectos geográficos desvantajosos (artigo 22).
20. “Europe: Unregulated Lobbying Opens Door to Corruption”, Transparency International, 15 abr. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/yhudqwp>, acesso em: 26 nov. 2018.

nismos são suficientes para garantir acesso justo e igualitário, por parte da sociedade civil, aos tomadores de decisão.

De acordo com o relatório, apenas sete dos países analisados têm alguma forma de regular o *lobby*, o que culminaria, na prática, no acesso irrestrito dos lobistas aos tomadores de decisão nos países que não adotam regulamentação, fato que influenciaria a vida dos cidadãos europeus de maneira isenta de controle. O *lobby* faria parte da construção de regimes democráticos saudáveis. Sem regras, um número menor de *stakeholders* privilegiados, com mais recursos financeiros, domina o cenário político, geralmente usando contatos pessoais para benefício dos próprios pleitos e instituições. O relatório também chama a atenção para a questão ética ligada aos funcionários que saem de órgãos públicos e ingressam em consultorias privadas, ou vice-versa. As políticas que controlam a prática, popularmente conhecidas como *revolving doors* (“portas giratórias”), estabelecem períodos de quarentena, para evitar que esses atores utilizem seus contatos e conhecimentos de modo a privilegiar os interesses de suas novas instituições de maneira escusa<sup>21</sup>.

As principais recomendações apresentadas para que a atividade não culmine em corrupção são: regulamentar o *lobby*, adotando normas que prevejam diretrizes não apenas para aqueles que praticam a atividade como também para as principais matérias dessa atuação; estabelecer registros desses profissionais e de seus clientes, bem como dos recursos utilizados para influenciar tomadores de decisão; determinar, com clareza, o caminho legislativo, ou *legislative footprint* (“pegada legislativa”), que resultou em determinada regra, para saber quais intervenções efetivamente influenciaram certa legislação; decretar períodos de quarentena antes que determinados membros do poder público possam trabalhar em posições que criem situações de conflito de interesses. Ademais, todos aqueles que almejam interferir na elaboração de políticas públicas devem comunicar,

21. O relatório destaca a necessidade da quarentena nesses casos, que pode ser de meses até anos, para evitar que ocupantes de determinados cargos na administração pública possam influenciar decisões uma vez fora do cargo. É mencionado o caso peculiar da Espanha, da França e de Portugal, em que os parlamentares podem exercer a atividade de *lobby* legalmente, mesmo durante o exercício do cargo.

ativa e publicamente, as informações compartilhadas com os tomadores de decisão.

O relatório também destaca que os governos devem promover leis que facilitem o acesso a informações, o que aumentaria o nível de transparência, e, simultaneamente, reduziria as possibilidades de corrupção. Além de elaborar normas, os governos devem assegurar sua adequada implementação<sup>22</sup>.

## **Normas sobre *lobby* na América Latina**

A concepção de medidas em prol da transparência está ligada não apenas ao desenvolvimento de um país como também à sua tradição jurídica e à sua cultura política<sup>23</sup>. Além desses fatores, a vontade política dos responsáveis por elaborar as leis do país e o apoio dos outros Poderes são fundamentais para que essas medidas sejam, efetivamente, adotadas.

Para encontrar países nos quais a atividade é regulamentada, foi feita, em um primeiro momento, pesquisa preliminar na internet, especificamente no mecanismo de busca Google, em virtude de sua abrangência<sup>24</sup>. Nessa pesquisa preliminar, foram selecionadas normas a respeito do tema

22. Ressalta-se que a possível correlação entre os indicadores socioeconômicos, de percepção da população sobre temas relacionados à corrupção nos setores público e privado, e os demais apresentados aqui, além da regulamentação do *lobby*, certamente merece análise mais aprofundada do que a elaborada neste breve artigo. Permanece, assim, a sugestão para futuras pesquisas.
23. Nelson A. Jobim e Luciano Inácio de Souza, “A Regulamentação do *Lobby*: Análise Comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos”, em Fernando Mello e Milton Seligman (orgs.), *Lobby Desvendado: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo*, Rio de Janeiro, Record, 2018, p. 54.
24. A busca foi feita com as expressões “*lobby* América Latina” e “relações governamentais América Latina”, em 2 de julho de 2018. Buscou-se na aba Todas, que apresenta a totalidade dos resultados, incluindo imagens, notícias, vídeos etc. Foram consultados os documentos encontrados das cinco primeiras páginas de resultados, uma vez que se considerou extremamente provável que, com um total de cinquenta documentos, fosse feita alguma menção à regulamentação do tema.

em quatro países: Chile<sup>25</sup>, Colômbia<sup>26</sup>, México<sup>27</sup> e Peru<sup>28</sup>. Depois dessa primeira pesquisa, foram feitas novas buscas para confirmar a ausência de regulamentação nos quinze países restantes da América Latina<sup>29</sup>.

A busca reafirmou que não existia regulação sobre o *lobby* vigente nos outros países. Os resultados, porém, indicaram que tramitam iniciativas legislativas para implementar regulação na Argentina e na Costa Rica. Na Argentina, tramita o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo (PE 4/2017) com intenção de regulamentar a gestão de interesses no país, ou Ley de Lobby<sup>30</sup>. Na Costa Rica, tramita projeto de lei de iniciativa do deputado Rolando González, de 2015, que pretende regular o chamado *cabildeo* (palavra em espanhol para a expressão *lobby*) na administração pública.

Apesar de existirem iniciativas para regulamentar o *lobby*, optou-se por não analisar instrumentos não vigentes, uma vez que o texto normativo pode ser alterado até sua aprovação. Para o propósito deste artigo, que é verificar as práticas já adotadas, e ponderando que o texto que se-

25. No Chile, a atividade é regulamentada por lei que regula o *lobby* e as entidades que representam interesses particulares diante das autoridades públicas. Cf. Chile, lei n. 20730, de 31 de janeiro de 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yaxyxvkt>, acesso em: 26 nov. 2018.

26. Colômbia, lei n. 1474, de 12 julho de 2011, cap. iv (Estatuto Anticorrupción), disponível em: <https://tinyurl.com/y93uqf8w>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. No México, existe previsão nos regulamentos da Câmara dos Deputados e do Senado da República, no cap. iv, que trata de impedimentos e incompatibilidades. Cf. Reglamento de la Cámara de Diputados, disponível em: <https://tinyurl.com/yccjynl3>, acesso em: 26 nov. 2018; Reglamento del Senado de la República, disponível em: <https://tinyurl.com/y962zql9>, acesso em: 26 nov. 2018.

28. Peru, lei n. 28024, de 23 de junho de 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/yblxemh6>, acesso em: 26 nov. 2018.

29. A pesquisa a respeito do Brasil foi desnecessária, pois é notório que o país não regulamentou a atividade até outubro de 2018. A segunda busca foi feita no Google com expressões “*lobby* [nome do país]”, em 31 de julho 2018. Para os países cuja grafia do nome em português era distinta da adotada no idioma original, utilizou-se a grafia em espanhol, por exemplo, “*lobby* Ecuador”. Buscou-se na aba Todas, que apresenta a totalidade dos resultados, incluindo imagens, notícias, vídeos etc. Foram consultados os documentos encontrados das cinco primeiras páginas de resultados, seguindo a mesma lógica da pesquisa preliminar.

30. Argentina, PE n. 4, de 2017 (Ley de Lobby), disponível em: <https://tinyurl.com/y9apyjsv>, acesso em: 26 nov. 2018.

rá adotado ao final da tramitação legislativa é incerto, esses textos foram desconsiderados.

Mantendo-se o objetivo de aprimorar a legislação latino-americana sobre o tema, utilizamos como modelo a regulamentação adotada pelos países da região. Apresentam-se as principais características observadas na legislação do *lobby* no Chile, na Colômbia, no México e no Peru. O propósito não é realizar uma descrição exaustiva, mas observar, em suas disposições, que assuntos se repetem, para, então, delinear aqueles que podem ser devidamente adaptados e aproveitados.

## Chile

O Chile regulou o *lobby* em 2014, com a lei sobre a representação de interesses particulares perante as autoridades e os funcionários públicos<sup>31</sup>. Existe endereço eletrônico exclusivo para essa lei, que, além de instrumentos normativos correlatos, como um código de boas práticas para lobistas, apresenta lista de lobistas registrados, autoridades obrigadas a cumprir as especificações da lei, entre outras informações sobre o tema<sup>32</sup>. Segundo o *site*, a lei representa um avanço ao fornecer novas ferramentas para o exercício mais transparente das atividades públicas. Em linhas gerais, passou a ser obrigatório comunicar reuniões solicitadas por lobistas e gestores de interesses particulares que tenham como objetivo influenciar uma decisão pública, além de divulgar viagens feitas e presentes recebidos por autoridades públicas.

Foram reguladas atividades com finalidade de adoção, ou não adoção, de determinadas decisões ou atos. Entre elas, destacamos:

31. A lei do *lobby* chilena (lei n. 20730, de 31 de janeiro de 2014) tem suas disposições complementadas pela lei sobre acesso à informação pública (lei n. 20285, de 11 de agosto de 2008) e pelo regulamento da lei do *lobby* (decreto n. 71, de 9 de junho de 2014). Cf. Chile, lei n. 20285, de 11 de agosto de 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/yb44sxok>, acesso em: 26 nov. 2018; Chile, decreto n. 71, de 9 de junho de 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yacmjbzv>, acesso em: 26 nov. 2018.
32. Plataforma Ley del Lobby, disponível em: <https://tinyurl.com/ydx7gsxr>, acesso em: 26 nov. 2018.

- a elaboração, modificação ou recusa de atos administrativos, projetos de lei ou leis já promulgadas;
- a produção, tramitação, aprovação, mudança ou recusa em relação a acordos, declarações ou decisões tomadas pelo Congresso, seus membros ou comissões;
- a celebração, modificação ou terminação de contratos celebrados pelos sujeitos da administração pública que se submetem à lei do *lobby* e que sejam imprescindíveis para seu funcionamento;
- a criação, implementação e avaliação de políticas e programas efetuados pelas autoridades submetidas à lei.

A lei, além de apresentar a definição das atividades de *lobby*, gestão de interesses e dos atores que exercem essas funções, determina quais funcionários públicos podem ser considerados sujeitos passivos da conduta de defesa de interesses de setores da sociedade civil. Determina, ainda, que toda reunião que não tenha como meta influenciar a autoridade quanto a decisões que deverá adotar não será registrada como atividade de *lobby* ou de gestão de interesses particulares (artigo 6º). Apesar da necessidade de crescente transparência na gestão pública, admite que o exercício de determinadas funções do Estado é incompatível com a publicidade imediata dos processos de tomada de decisão.

A lei determina como deve ser efetuado o registro das reuniões, para que o conteúdo desses encontros seja publicado sem omissões. É necessário caracterizar os atores envolvidos, informar se existe remuneração envolvida, entre outras minúcias. Essas informações devem ser publicadas nos endereços eletrônicos das autoridades que recebem os lobistas, cujos nomes são disponibilizados. As obrigações dos lobistas com a veracidade das informações apresentadas e a transparência com os funcionários públicos também são destacadas. São definidas sanções aos que infringirem essas disposições. Além de sanções pecuniárias, as autoridades e os funcionários públicos são submetidos a sanções de caráter administrativo, sem prejuízo do procedimento penal, que também pode ser aplicado a gestores de interesses.

O próprio governo chileno aponta que a lei representa mudança profunda na relação entre Estado e população, justamente por estabelecer a obrigatoriedade de publicar reuniões e audiências solicitadas por lobistas, que tenham como alvo influenciar a tomada de decisão pública.

## Colômbia

A lei que regulamenta o *lobby* na Colômbia<sup>33</sup> pode ser dividida em seis linhas amplas:

- disposições sobre contratação de pessoal, no âmbito administrativo, em que são apresentados meios de definir a possibilidade de contratação de indivíduos previamente condenados por atos de corrupção ou de pessoas relacionadas à defesa de determinados interesses privados;
- medidas relacionadas a orçamento, sejam de campanha de políticos, sejam relacionadas a órgãos do poder público, sua divulgação e meios de mitigar a corrupção com motivação pecuniária;
- sanções disciplinares (administrativas) e penais relacionadas à corrupção, com alterações ao Código Penal, que passa a prever a prática de suborno transnacional (tipificado no artigo 30);
- criação de órgãos como instrumento de luta contra a corrupção, particularmente da Comisión Nacional de Moralización, instrumento de luta contra a corrupção, integrada por autoridades do poder público – que tem suas funções definidas na lei –, e da Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, integrada pelos membros da sociedade civil;

33. Na Colômbia, a lei n. 1474, de 12 de julho de 2011, foi regulamentada pelos decretos nacionais a seguir: Colômbia, decreto n. 734, de 13 de abril de 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/yd42ww8x>, acesso em: 26 nov. 2018; Colômbia, decreto n. 4632, de 9 de dezembro de 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/ybf8vecx>, acesso em: 26 nov. 2018. Cf. também: “Audiencia Pública sobre Reglamentación del Lobby en Colombia”, Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes, 1º ago. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ybw5ssf4>, acesso em: 26 nov. 2018.

- políticas institucionais contra a corrupção, como o plano anticorrupção e de atenção ao cidadão, o plano de ação das entidades públicas, entre outras;
- medidas específicas para o controle fiscal da administração pública de maneira mais eficiente.

A regulação do *lobby* ou *cabildeo* é objeto do artigo 61 da lei, que trata do acesso à informação e determina que a autoridade competente poderá requerer informações ou antecedentes relacionados a determinada gestão, sempre que haja indício de delito apresentado pela comissão.

## México

No país, o *lobby* é mencionado em dispositivos do regulamento do Senado do México (RSM) e do regulamento da Câmara dos Deputados (RCM), que possuem capítulos que tratam especificamente do *cabildeo*. Enquanto o do Senado trata do tema em apenas dois artigos, o da Câmara o faz de maneira mais detida, conforme demonstrado a seguir.

O regulamento do Senado define o *cabildeo* como atividade realizada por indivíduos que se dedicam à promoção de interesses legítimos de particulares perante os órgãos do Senado ou perante os próprios senadores, com o objetivo de influenciar decisões de seu interesse. Essas atividades devem ser comunicadas à mesa da casa. Nota-se, assim, a preocupação com a transparência. Há, ainda, dispositivo que proíbe o pagamento – em espécie ou com presentes – por parte dos lobistas aos parlamentares, o que constitui influência ilícita nas decisões do Senado. Burlar essas disposições acarreta sanções perante a lei de responsabilidade ou a lei penal, conforme o caso.

O regulamento da Câmara dos Deputados, por sua vez, além de definir a atividade de maneira semelhante, determina que aqueles que a exercem se inscrevam em registro público e proíbe que alguns servidores a pratiquem. Estabelece limite numérico à inscrição de lobistas por comissão, detalha as informações que esses profissionais devem compartilhar com a casa – área de atuação, principais áreas de interesse, por exemplo – e re-

pete as disposições do regulamento do Senado sobre a impossibilidade de pagamento em espécie ou com presentes aos parlamentares.

O regulamento da Câmara estabelece medida importante sobre a necessidade de manter públicas as informações apresentadas no exercício da atividade de *lobby*. Esses documentos devem ser publicados *on-line*, para que todos possam ter acesso às informações apresentadas aos parlamentares. Destaca-se, entretanto, que as opiniões veiculadas nesses documentos não vinculam, de forma alguma, a decisão sobre os temas discutidos na casa.

Peru

A lei peruana que regulamenta a gestão de interesses na administração pública a descreve como a atividade pela qual as pessoas – físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras – expressam, transparentemente, suas perspectivas no processo de tomada de decisão pública, para orientar essa decisão no sentido almejado por elas<sup>34</sup>. Além de determinar quais funcionários públicos têm a capacidade de tomar uma decisão pública, no sentido do processo regulamentado pela lei, define a necessidade de transparência da decisão, que deve ser acessível ao público, conforme a lógica da lei nacional de transparência e acesso à informação pública<sup>35</sup>.

A lei define situações de incompatibilidade para aqueles que exercem a atividade, proibindo a função de gestão de interesses àqueles com os direitos políticos suspensos; aos funcionários da administração pública durante o exercício da função e até doze meses depois de sua conclusão, bem como a seus parentes nos casos em que eventual gestão de interesses

34. “Lobby: ¿Qué es y Cómo Funciona en el Perú?”, RPP Notícias, 19 set. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/y95fjcm9>, acesso em: 26 nov. 2018; “Lobby en el Perú: Contralor Fuad Khoury Pide Cambios en Ley de Gestión de Intereses”, *Gestión*, 16 abr. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/yb3kaumr>, acesso em: 26 nov. 2018; Assembleia Parlamentar Euro-latino-americana, Comissão dos Assuntos Políticos, da Segurança e dos Direitos Humanos, *Documento de Trabalho sobre a Regulamentação das Atividades dos Grupos de Pressão na UE e na ALC*, [S.l.], 4 set. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ydyl35oo>, acesso em: 26 nov. 2018.
35. Peru, lei n. 27 806, de 2 de agosto de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/y8go29q6>, acesso em: 26 nov. 2018.

esteja relacionada à matéria ligada à função do parente que é funcionário público; e a proprietários de meios de comunicação no país.

Os ocupantes de cargos públicos comprometem-se a, além de tornar público o fato de que foram abordados por gestor de interesses, não receber quaisquer “liberalidades” desses profissionais.

Os gestores de interesses devem ser registrados. Para tanto, foi criado o registro público de gestão de interesses, sob responsabilidade da Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). As sanções à lei são definidas em seu artigo 19 e também foi criado o Tribunal Administrativo Especial para aplicá-las.

## O caso do Brasil

Respeitando a lógica apontada anteriormente sobre a possibilidade de mudanças nos textos de projetos de lei, neste artigo não são estudados os projetos que pretendem regulamentar o *lobby* no Brasil. São apenas mencionadas as diretrizes existentes na legislação brasileira que demonstram a preocupação dos membros do poder público com a questão, e o reconhecimento da essencialidade e da legitimidade da atuação do profissional de relações governamentais.

No Brasil, a atividade ainda não é regulamentada em lei específica. Apesar disso, a profissão é oficialmente reconhecida. O Ministério do Trabalho incluiu, em fevereiro de 2018, aquele que pratica o *lobby* profissionalmente na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), cadastro oficial de profissões do país<sup>36</sup>. Inserida na seção Gerentes de Comercialização, *Marketing* e Comunicação (código 1423), o denominado “Profissional de relações institucionais e governamentais” é definido como “Defensor de interesses (relações governamentais), Profissionais de relações institucionais, Profissionais de relações governamentais” (código 1423-45). Com isso, a função

36. Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), disponível em: <https://tinyurl.com/yceqhl7>, acesso em: 26 nov. 2018.

passou a ser reconhecida pelo governo brasileiro, que se antecipou à possível regulamentação, ainda em discussão no Poder Legislativo.

Apesar da não regulamentação do tema, existem normas que tratam da transparência de mandatários no país. A medida provisória n. 2 225-45, de 4 de setembro de 2001<sup>37</sup>, por exemplo, trata do impedimento de autoridades de exercerem determinadas funções após a exoneração de cargos que ocupavam na administração pública. De acordo com seus artigos 6º e 7º, aqueles que ocuparam cargos de ministro de Estado e titulares de cargos que, por sua natureza, pressupõem contato com informação sensível – que possa, por exemplo, ter repercussão econômica – são impedidos de prestar serviço no setor de sua atuação, por quatro meses, contados da exoneração.

Esses indivíduos devem, ainda, eximir-se de aceitar determinados cargos em instituições com as quais tenham mantido relacionamento oficial nos meses anteriores à exoneração; e de intervir, em prol de, ou em nome de, pessoa física ou jurídica, perante entidade da administração pública federal com a qual tenham se relacionado antes da exoneração. Para que essas pessoas cumpram essas disposições, estabeleceu-se que, durante o período de impedimento, ou “quarentena”, permaneçam vinculadas ao órgão ou à entidade em que atuaram, percebendo remuneração equivalente à do cargo que exerciam.

37. Brasil, medida provisória n. 2 225-45, de 4 de setembro de 2001, disponível em: <https://tinyurl.com/yc37k2xf>, acesso em: 26 nov. 2018. Essa medida provisória encontra-se em vigor por força do artigo 2º da emenda constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, que dispõe: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Cf. Brasil, emenda constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, disponível em: <https://tinyurl.com/yb3n6pym>, acesso em: 26 nov. 2018. Os artigos 6º e 7º dessa medida provisória foram regulamentados em: Brasil, decreto n. 4 187, de 8 de abril de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/y9kcdogt>, acesso em: 26 nov. 2018. A lei n. 12 813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal, além de dispor sobre impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, também pode ser consultada para maior aprofundamento em relação ao tema; e foi vetada na parte em que revogava dispositivos da medida provisória n. 2 225-45. Cf. Brasil, lei n. 12 813, de 16 de maio de 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/ybtlwdgy>, acesso em: 26 nov. 2018.

O decreto n. 4187, de 8 de abril de 2002, regulamenta a medida provisória n. 2225-45 e detalha as proibições nela delineadas. Além de reiterar as proibições dessa medida provisória, o decreto descreve quais autoridades poderiam ser consideradas “autoridades que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica”<sup>38</sup>. Trata-se de uma expansão do rol enunciado anteriormente, que apenas continha os membros da Câmara de Política Econômica, do Conselho de Governo. O decreto também determina que compete à Comissão de Ética – criada anteriormente, em 1999 – a atribuição de decidir a respeito da existência de impedimento nos casos concretos, comunicando sua decisão às autoridades competentes.

As normas mencionadas tratam daqueles que podem exercer funções de defesa de interesses depois de ocupar cargos públicos, nada dispondo a respeito dos que exercem a atividade no contexto privado.

Existe, entretanto, dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que prevê a necessidade de credenciamento na casa de representantes de entidades (artigo 259), que podem ser “entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil” (artigo 259). Segundo esse mesmo artigo, esses representantes devem fornecer apenas subsídios técnicos parlamentares interessados (artigo 259, § 2º). Apesar de o trânsito nas casas que compõem o Congresso brasileiro ser livre – com raras exceções, como nas sessões secretas<sup>39</sup> –, esse dispo-

38. Membros do Conselho de Governo e do Conselho Monetário Nacional (CMN); da Câmara de Política Econômica e da Câmara de Comércio Exterior, ambos do Conselho de Governo; do Comitê Executivo de Gestão (Gecex) da Câmara de Comércio Exterior (Camex); e do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil (BCB).

39. Conforme o artigo 184 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF): “É permitido *a qualquer pessoa assistir às sessões públicas*, [...] desde que se encontre desarmada e se conserve em silêncio, sem dar qualquer sinal de aplauso ou de reprovação ao que nelas se passar” (grifos nossos). O artigo 92 do RICD e o artigo 190 do RISF regulamentam as sessões secretas, convocadas em circunstâncias bastante específicas. Cf. Brasil, Regimento Interno da Câmara dos Deputados (resolução n. 17, de 1989), disponível em: <https://tinyurl.com/y8m7wn9m>, acesso em: 26 nov. 2018; Brasil, Regimento Interno do Senado Federal (resolução n. 93, de 1970), disponível em: <https://tinyurl.com/y9c8vbd7>, acesso em: 26 nov. 2018.

sitivo é um esboço do que as normas sobre *lobby* determinam nos países mencionados anteriormente.

## **Considerações finais**

Neste item, são feitas considerações sobre as melhores práticas da América Latina, para, por meio de um panorama das disposições legislativas mencionadas, verificarmos que posturas legislativas poderiam ser adotadas. Esta análise pretende não somente aprimorar o quadro normativo a respeito da questão como também beneficiar toda a região com a consequente queda no índice de corrupção, que tem impacto direto nas economias nacionais e, por conseguinte, na qualidade de vida de toda a população. O objetivo é, por intermédio da legislação sobre o *lobby*, demonstrar que a atuação popular não pode se restringir ao momento de escolha dos governantes ou dos legisladores, ou seja, ao voto.

Em primeiro lugar, é importante mencionar as conclusões que podem ser obtidas sobre o panorama da região, com base nos indicadores selecionados para este trabalho. Em relação ao contexto socioeconômico da América Latina, percebe-se que os países que regulamentaram o *lobby* têm IDH superior à média dos outros países da região. A maioria desses países, porém, foi definida como “democracias falhas”, com exceção do Uruguai, que, por sua vez, não normatizou a prática. Ou seja: ainda temos muito a avançar nesse sentido.

Existem, porém, motivos para esperança: o aumento do combate à corrupção parece estar menos relacionado ao aumento de sua ocorrência e mais ligado a mudanças sociais, políticas e econômicas em nossas sociedades, a mudanças na percepção dos cidadãos a respeito de seu papel na fiscalização e no enfrentamento da corrupção, que não pode ser aceita como foi no passado. Regular o *lobby*, impor a publicação das informações compartilhadas em contexto de influência em decisões públicas e estabelecer quarentenas para servidores que passem a atuar no setor privado têm sido medidas eficazes para mitigar possíveis malfeitos.

As diretrizes adotadas pelos países que regularam o *lobby* ou *cabildeo* têm focos específicos. Entre elas, destaca-se o acesso a informações, ou seja, a divulgação do conteúdo das reuniões entre representantes de interesses e servidores públicos. Essa transparência é essencial para que as informações veiculadas sejam contestadas por qualquer cidadão. Além disso, é dada particular importância ao cadastro de empresas e de seus representantes, claro desdobramento da necessidade de transparência do processo. As atividades devem também estar bem definidas, para que direitos e deveres não sejam cobrados daqueles que não são o alvo dessas diretrizes.

A imposição de sanções também é constante nesses dispositivos, além da criação de órgãos isentos para tratar do tema, que muitas vezes se inserem na estrutura de instituições já consolidadas. Tudo para que eventuais descaminhos e subornos sejam fortemente reprimidos.

Seria ingênuo acreditar que a regulamentação do *lobby* pode, de maneira isolada, barrar a corrupção nos Poderes e fora deles. Essa regulamentação, no entanto, combinada à firme implementação por parte dos responsáveis e à fiscalização por parte da população e dos órgãos criados especificamente para isso, é componente essencial para mitigar mazelas que, como foi possível perceber pelos indicadores apresentados, não são apenas comuns na América Latina, mas afetam sua população, sob os aspectos socioeconômico e moral. A falta de confiança na democracia passa por escândalos que, muitas vezes, envolvem atores públicos e privados, intrinsecamente ligados por esquemas multimilionários de desvio de erário. A transparência é componente essencial para a construção de sociedades em última análise mais democráticas, que invariavelmente possibilitem o exercício gradativamente mais pleno da cidadania.