

Lobby: análise de fronteiras conceituais para sua desmistificação e democratização no Brasil

Felipe Lélis Moreira

Doutorando e Mestre em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Universidade Federal Fluminense. Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho. Graduado em Direito pela PUC Minas. Consultor e advogado. *E-mail:* flelismoreira@gmail.com

Resumo: Este artigo tem por objetivo tratar dos desafios decorrentes da incompreensão do escopo do *lobbying* como fenômeno no Brasil. O trabalho traça fronteiras entre práticas lícitas e ilícitas, diferenciando o *lobby* dos crimes de corrupção, prevaricação, advocacia administrativa e tráfico de influência. O *lobby* é um direito que possui respaldo jurídico no Brasil e é reconhecido pelo Ministério do Trabalho. Existem vários termos criados para substituir a palavra *lobby* devido ao preconceito que paira sobre a prática, dentre eles “Relações Institucionais e Governamentais” e *advocacy*. A atividade de *lobby* não se resume ao contato e pressão direta junto aos tomadores de decisão, mas também variadas táticas de influência indireta. Uma visão maniqueísta sobre o *lobby* dificulta sua democratização e a compreensão de que cidadãos e organizações da sociedade civil podem utilizar de maneira estratégica o mesmo instrumental lícito amplamente explorado por lobistas profissionais do setor privado.

Palavras-chave: *Lobby* direto. *Lobby* indireto. Direito de petição. Relações Institucionais e Governamentais. *Advocacy*.

Sumário: **1** Introdução – **2** Da arquitetura para a política: breves considerações sobre a consolidação da palavra *lobby* como sinônimo de defesa de interesses – **3** Fronteiras entre o *lobby* e a prática de crimes – **4** O *lobby* sob novas roupagens – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

A maior parte dos estudiosos costuma focar seus trabalhos na função do Terceiro Setor como provedor de serviços, sendo minoritário o número de obras que chamam atenção para a função política de defesa de interesses (BRELÂZ, 2007, p. 56), que no presente trabalho chamaremos de *lobby*. Por outro lado, Santos (2014, p. 35) destaca que o aprofundamento dos conhecimentos sobre o tema é tanto necessário quanto desafiador e o pouco acúmulo acadêmico na área de investigação sobre o fenômeno do *lobby* precisa ser superado. Segundo o autor, não se sabe quase nada sobre como os *lobbies* atuam, quais estratégias utilizam e qual é o nível de influência dos grupos de interesses no processo decisório

(SANTOS, 2014, p. 7). Na visão de Brelàz (2007) a produção acadêmica sobre temas inseridos na temática de participação da sociedade civil, como deliberação, atuação em espaços públicos, democracia participativa, entre outros, não substitui plenamente a carência de estudos sobre a atuação das organizações do Terceiro Setor sob a ótica do *lobby*.

Em que pese todo o histórico negativo da opinião pública sobre o instituto do *lobby*, é preciso desmistificar a prática e desconstruir preconceitos que impedem a compreensão do que consiste a atividade e sua importância para a construção das políticas públicas à luz do Estado Democrático de Direito. Mancuso e Gozetto (2011, p. 5) destacam que, por vezes, o *lobby* é tratado erroneamente por veículos de comunicação como prática exclusiva de defesa de interesses ilícitos, ou seja, como se fazer *lobby* fosse necessariamente o mesmo que incorrer em práticas vedadas pelo ordenamento jurídico. Para Oliveira (2004, p. 14) ao tratar o *lobby* como sinônimo de práticas ilícitas, a mídia acaba por contribuir para o predomínio de uma visão negativa acerca da atividade, bem como para mistificação da prática e desgaste prematuro de palavras como *lobby*, lobista etc. No mesmo sentido, Lodi (1986) assevera que o preconceito sobre o *lobby* contribui para que o assunto seja mantido no submundo da política, reverberando, inclusive, na omissão do treinamento para a atividade de *lobby* nos currículos. Já Vianna (1995), citado por Oliveira (2005, p. 35), observa que a literatura recente sobre políticas sociais acentua o papel dos interesses plurais defendidos por diversos grupos sociais e setores empresariais, mas ao tratar da atuação destes grupos, os pesquisadores, por preconceito, não associam a defesa de interesses ao *lobby* como fenômeno geral, o que acaba por colocar a prática em uma espécie de “limbo teórico”.

Este artigo tem por objetivo enfrentar parte dos desafios mencionados e apresentar fundamentos da atividade de *lobby* a fim de que se possa jogar luz sobre seu escopo, conceito, bem como sua relevância para organizações do Terceiro Setor.¹ No primeiro tópico, trataremos do surgimento e consolidação da palavra *lobby* como sinônimo de defesa de interesses perante agentes públicos. Em seguida, trataremos da diferenciação entre a prática de *lobby* e os crimes de corrupção, prevaricação, advocacia administrativa e tráfico de influência. Depois de traçadas as fronteiras entre a prática de condutas lícitas e ilícitas, iremos explorar de forma mais detida o que fazem os lobistas, destacando as ações geralmente utilizadas para influenciar os processos de tomada de decisão. Nessa etapa do trabalho,

¹ No presente trabalho consideraremos como entidades do Terceiro Setor aquelas que não fazem parte do chamado Primeiro Setor, composto pelo setor público (Estado), nem do Segundo Setor, composto pelo setor privado (Mercado). Para uma discussão aprofundada acerca do conceito de Terceiro Setor e suas variadas dimensões, cf. Brelàz (2015).

demonstraremos que o *lobby* envolve esforços diretos em face de tomadores de decisão, mas não só. Demonstraremos que existe um amplo arsenal de táticas indiretas, que por vezes deixam de ser compreendidas como atividades próprias de *lobby*, haja vista a profusão de nomenclaturas criadas para afastar o estigma e preconceito que recai sobre o *lobby*, dentre os quais destacamos *advocacy* e “Relações Institucionais e Relações Governamentais”.

Por fim, teceremos algumas considerações finais sobre os desafios que envolvem a desmistificação do *lobby* e a agenda de pesquisa sobre o tema, bem como a importância da consolidação da prática como direito efetivamente compreendido e praticado por todos atores sociais.

2 Da arquitetura para a política: breves considerações sobre a consolidação da palavra *lobby* como sinônimo de defesa de interesses

Para Mancuso e Gozetto (2011, p. 120) o *lobby* é uma palavra muito presente no vocabulário dos brasileiros. Em seu sentido informal, fala-se em *lobby* para caracterizar, por exemplo, a pressão midiática feita sobre um técnico de um time de futebol para convocar um jogador, ou até mesmo quando alunos se organizam em grupos para pressionar o professor de determinada disciplina a “aliviar” ou “pegar leve” na hora de atribuir notas às provas.

Em seu sentido literal, a palavra *lobby* significa em vernáculo inglês, antessala, vestíbulo, saguão, como, por exemplo, o *lobby* de um hotel. Mas o termo *lobby* também é empregado como verbo (*to lobby*), ou, no gerúndio, *lobbying*, de modo que a palavra salta do vocabulário da arquitetura para o jargão da política para referir-se à atuação de defensores de interesses, que para apresentar seus pleitos, esperam a passagem dos tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada (*lobby*) dos edifícios que eles frequentam (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 3). Não existe consenso sobre a origem e consolidação do uso da palavra *lobby* como atividade de representação de interesses, mas existem evidências de que isso já ocorre há muito tempo. Rodrigues (2000), citado por Brelàz (2015, p. 60), conta que esse significado político para o *lobby* surgiu na Inglaterra e era usado para caracterizar como *lobbyists* (lobistas) os jornalistas que aguardavam a passagem dos legisladores pelo saguão do parlamento inglês a fim de entrevistá-los. Outra versão é a relatada por Oliveira (2004), que aponta o surgimento da prática ainda no século XIX, no Estado da Virgínia (EUA), numa época em que agricultores designaram pessoas para defender seus interesses em matérias de política agrícola que tramitavam no legislativo. Conta-se que tais representantes

tentavam influenciar os parlamentares na antessala, ou seja, no saguão (*lobby*) do parlamento.

Uma história muito contada é a de que o termo *lobbyist* ficou consagrado durante a administração de Ulysses S. Grant, 18º presidente dos Estados Unidos, que governou de 1869 a 1877. Grant teria o hábito de tomar uísque e fumar charutos enquanto descansava no *lobby* do hotel Willard Intercontinental, localizado até hoje a duas quadras da Casa Branca, no centro de Washington D.C. Ficaram conhecidos como lobistas as pessoas que frequentavam o *lobby* do hotel com o objetivo de influenciar as autoridades e políticos que iam ali (RUSHFORD, 2012, p. 37). Embora seja bem elucidativa, há evidências de que a citada história dos lobistas do hotel Willard é um mero conto promovido pelo hotel, pois a referência do verbo *to lobby* no dicionário *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary* data ao ano de 1837. Já no *Oxford English Dictionary* há registros da palavra *lobby* no contexto de influência na política americana desde o ano de 1808 (NPR, 2006), ou seja, muito antes de Ulysses Grant ser presidente dos EUA.

As observações feitas por Rodrigues (2000), citado por Brelàz (2015, p. 60), indicam que o apelido de lobista já surgiu envolto por um viés negativo. Segundo o autor, nos Estados Unidos dos anos 1829, caçadores de privilégio eram chamados de *lobby agents* (agentes de saguão) e pouco tempo depois o termo “lobista” já era empregado em Washington com desdém.

2.1 O *lobby* como direito democrático

Ao longo dos anos, a palavra *lobby* e seu significado como atividade de representação de interesses perante agentes públicos foi se deturpando e passou a ser associada a diversas práticas ilícitas com as quais não mantém nenhuma relação (BRASIL, 2009, p. 15). Porém, fazer *lobby*, ou seja, defender interesses junto a membros do poder público que tomam decisões, é uma atividade onipresente e natural em sistemas democráticos, inclusive na jovem democracia brasileira (SANTOS *et al.*, 2017, p. 7).

No presente trabalho tomaremos o conceito de *lobby* proposto por Nownes (2006) como “*an effort designed to affect what the government does*” (p. 5) para conceituar o *lobby* como todo esforço, direto ou indireto que tenha por objetivo final influenciar uma tomada de decisão por parte de um agente público no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Do ponto de vista constitucional, a literatura destaca que o *lobby* está lastreado especialmente pelo direito de petição² (BRASIL, 2009; MANCUSO; GOZETTO,

² Para uma compreensão ampla sobre relação entre o *lobby* e o direito de petição, bem como o seu histórico cf. Mckinley (2016).

2011; JOBIM; SOUZA, 2018; OLIVEIRA, 2004; GONTIJO, 2020) esculpido na alínea *a* do inciso XXXIV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, que estabelece que “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” (BRASIL, 1988).

A atividade de *lobby* também encontra fundamento em outros incisos do art. 5º da Constituição de 1988, quais sejam: inciso IV (direito à liberdade de manifestação de pensamento); inciso IX, (expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação); inciso XIV (acesso à informação necessário ao exercício profissional); inciso XVI (liberdade de reunião); inciso XVII (liberdade de associação para fins lícitos); inciso XVIII (criação de associações e cooperativas, vedada a interferência do Estado); inciso XXI (direito de representação das entidades associativas); e inciso XXXIII (acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral) (MANCUSO; GOZETTO, 2011; JOBIM; SOUZA, 2018).

No que se refere especialmente à relação entre o *lobby* e o direito constitucional de petição, elucidativos são os dizeres de Bonifácio (2004):

O direito de petição tem a natureza jurídica de um direito subjetivo público, e isso é quase unânime. *Trata-se de um direito político, de participação democrática e cidadã, de fiscalização da probidade administrativa, de natureza civil, instrumento de ligação entre o cidadão e os poderes públicos, mecanismo ao exercício de outros direitos. Este é um direito protetor da igualdade, de defesa do cidadão, de tutela das liberdades, de prevenção contra arbitrariedades dos poderes públicos, de pressão à definição das decisões políticas e administrativas, de deflagração do processo administrativo, de solução de controvérsias; é, enfim, um direito garantia, um direito subjetivo público de provocar autoridades, em defesa de direitos ou contra atos ilegais ou abusivos de poder. Mas é um direito que não se esgota no simples recebimento e processamento da petição, com a solução ao caso; ao contrário, nossa Constituição exige da administração um conteúdo material na solução de petições, expresso no dever de motivar e fundamentar as decisões tomadas, natural num estado democrático de direito. [...]*

De par com a natureza jurídica multifária, o direito de petição tem um conteúdo material de caráter trino. Há na composição uma face de liberdade negativa, desde que o *seu exercício exige do Estado uma postura de respeito* às sugestões, reclamações, queixas, representações, denúncias, reivindicações, recursos ou qualquer ação que implique numa efetiva participação política e administrativa do indivíduo, em seu favor ou no interesse público. Secundariamente, as petições demandam ações positivas dos Poderes Públicos; enfim, *é um instrumento de participação política direta dos cidadãos, mecanismo de colaboração na formação da vontade política do Estado.* (BONIFACIO, 2004, p. 96-97; grifos nossos)

O direito de petição é próprio do princípio participativo, característico do Estado Democrático de Direito e está ligado ao ideal democrático por meio da intensificação e otimização da participação dos interessados nos processos de decisão. A participação na elaboração de políticas públicas tem como objetivo evitar o que Canotilho (1992) chamou de “despotismo de iluminados” (p. 128) aproveitando, assim, o potencial de democratização implícito na participação em processos de tomada de decisão.

O termo *lobby* se consolidou como processo de diálogo entre grupos com interesses econômicos e o Estado, mas com o passar do tempo foi apropriado por organizações sem finalidades econômicas ou lucrativas. No Brasil, um bom exemplo do *lobby* ligado à defesa de causas sociais que remonta aos séculos passados são o movimento de abolição da escravidão (OLIVEIRA, 2004, p. 35) e a participação de diversos grupos de interesses “da tanga à toga” (desde indígenas até magistrados) na Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988 (GONTIJO, 2020).

Onde quer que existam pessoas compartilhando espaços de convivência, haverá interesses distintos a serem contemplados pelo Estado (GONTIJO, 2020). Contudo, Oliveira (2004, p. 34) assinala que existe um desconforto inegável com relação ao *lobby*. Mas na visão da autora, quanto menos ideologizada e mais particularista nossa sociedade se torna, mais necessária se faz a discussão em torno do *lobby*, pois o seu crescimento é inevitável. Nas palavras de Oliveira (2004): “Enquanto a opinião pública não for informada sobre o significado real da atividade de *lobbying* no Brasil, ele nunca poderá ser encarado como deveria, ou seja, como um instrumento essencial para a elaboração de políticas públicas no Brasil” (p. 238).

Feitas essas breves considerações sobre a etimologia do *lobby*, seu fundamento constitucional e a necessidade de sua desmistificação, trataremos no capítulo a seguir das fronteiras conceituais entre o *lobby* e alguns ilícitos previstos no Código Penal.

3 Fronteiras entre o *lobby* e a prática de crimes

3.1 *Lobby* e corrupção

O *lobby* carrega consigo um estigma de marginalidade de tal modo que o senso comum geralmente o remete à prática de algo ilícito e à defesa de interesses ilícitos, mesmo nos países onde a atividade de *lobby* é regulamentada³

³ Para uma compreensão aprofundada a respeito da agenda de regulamentação do *lobby* no Brasil, Cf. Brasil, (2009); Santos *et al.* (2015); Gontijo (2020).

(MCKINLEY, 2016). Mas conforme destacado pela OCDE (2009), o *lobby* não é apenas uma realidade incontornável, mas uma prática legítima e essencial, haja vista que nas democracias, os cidadãos e as organizações, inclusive do Terceiro Setor, possuem o direito de apresentar reivindicações ao governo, sendo legítimo que se pague um terceiro de boa-fé para fazê-lo de forma mais eficaz e dentro dos contornos legais.

No Brasil, onde a atividade de *lobby* não é regulamentada por lei específica, uma das confusões mais comuns é entre o *lobby* e o crime de corrupção. Entretanto, para Graziano (1997) a linha de demarcação entre uma prática e outra é clara. Na visão do autor, *lobby* e corrupção tendem a se excluir mutuamente, pois *lobby* é a representação política de interesses por intermédio de variadas estratégias que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores.

Segundo Gontijo (2020, p. 226) a prática do *lobby* é integralmente compatível com os ideais democráticos e em nada se confunde com a corrupção. A despeito dos interesses que geralmente estão em discussão nas interações entre lobistas e agentes públicos, interesses esses que eventualmente podem estimular a celebração de acordos ilícitos, quando a situação de ilegalidade é verificada, não se está a falar de *lobby*, mas de corrupção em sentido estrito.

Gontijo (2020, p. 227) ressalta que os acordos ilícitos e corruptos só são possíveis em situações onde há uma relação prévia legítima, que no caso do *lobby* é a defesa de interesses perante os agentes públicos. A corrupção começa quando o poder que foi conferido pelo Estado a alguém não é utilizado corretamente, porque o funcionário público outorgado, violando a confiança que lhe foi depositada, promove desvios no exercício de suas funções, com a finalidade de se enriquecer. Ou seja, neste caso existe a situação legítima e lícita onde lobistas apresentam reivindicações perante os agentes públicos, que por iniciativa dos criminosos acaba por se degenerar para a corrupção, tipificada nos seguintes termos pelo Código Penal de 1940:

Corrupção passiva

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

§1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

Corrupção ativa

Art. 333 Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Gontijo (2020, p. 230-231) explica que na hipótese de corrupção, ocorre uma negociação privada, similar a uma compra e venda, porém, de atos de ofício. A mola propulsora da atuação do corrupto e do corruptor é a venalidade em torno da função pública, que constitui um comércio de autoridade, onde se vende ou se procura vender um ato de ofício. Neste caso, a atuação dos envolvidos gira em torno de um conflito de interesses que os criminosos buscam solucionar por meio da atuação ilegal do funcionário público, que deixa de observar as suas obrigações funcionais e, em especial, os princípios da moralidade, da probidade e impessoalidade esculpidos na Constituição, para satisfazer seus próprios interesses junto com os do corruptor.

A tipificação penal e a vedação à prática de acordo ilícito corrupto é obrigatória nos ordenamentos jurídicos dos países aderentes à Convenção da Organização das Nações Unidas de Combate à Corrupção. Naquele texto, o crime de corrupção é chamado de suborno. A tipificação do crime de suborno possui como propósito punir os agentes que buscam subverter a lógica que fundamenta o exercício do poder do Estado por meio de seus representantes. Através da corrupção, os agentes públicos transformam o seu ofício em instrumento de favorecimento de anseios exclusivamente particulares em detrimento do interesse público. À luz do ordenamento jurídico, a atuação dos funcionários públicos e a prática de seus atos de ofício devem ser gratuitas ou remuneradas pelas normas fixadas pelo próprio Estado, sendo esses pressupostos para o correto funcionamento da atividade estatal (GONTIJO, 2020, p. 230-231).

Conforme ressaltado por Gontijo (2020, p. 231-232), a atuação do lobista não tem por escopo fomentar interesses ilegais no âmbito do Estado e não pode ser confundida com corrupção. O *lobby* é um esforço para convencer com argumentos e mediante a transmissão de mensagens uma tomada de decisão que é considerada a melhor à luz dos interesses representados pelos lobistas. As estratégias de *lobby* têm como objetivo fazer com que os interesses (inclusive os coletivos defendidos por lobistas de organizações da sociedade civil) sejam alinhados aos interesses do Estado. Nesse contexto, o *lobby* praticado dentro da legalidade pode funcionar como catalizador da transformação social positiva, pois permite trazer pontos de vista variados e de múltiplos atores sociais para o interior do processo decisório (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Os ativos que o lobista dispõe para oferecer aos agentes públicos são informações, não propina (GONTIJO, 2020, p. 232). O lobista busca persuadir e convencer as autoridades de maneira lícita, não por suborno.

Nessa esteira, convém trazer um caso recém-julgado (BRASIL, 2020) pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região, onde a distinção entre *lobby* e corrupção foi amplamente tratada. O processo em questão é resultante da chamada “Operação Zelotes” deflagrada no ano de 2015, onde se denunciou o pagamento de propina a conselheiros do Conselho de Recursos Fiscais (CARF) e também a venda de Medidas Provisórias que continham medidas de prorrogação de incentivos ao setor automotivo. Colhe-se do voto do desembargador relator, acompanhado à unanimidade, que desde a fase de investigação “partiu-se de uma consideração abertamente preconceituosa à atividade de *lobby* político e empresarial que, de fato, como qualquer outra atividade, pode ser desenvolvida de forma lícita, ou ilícita” (BRASIL, 2020, p. 83). O julgador destacou que não basta pressupor ou conjecturar a ilicitude do *lobby*, sendo necessário para eventual punição demonstrar, fora de dúvida razoável, que a atividade foi desenvolvida à margem da lei. A ver:

Para tudo resumir, ao ler a peça acusatória, assim como a sentença oferecida, o que se vai inferindo é que os órgãos acusatórios de primeira instância, assim como o magistrado sentenciante, entendiam demonstrada a ilicitude na conduta dos acusados, revelando a existência de associação para o crime, no fato simples, esse sim, comprovado, de que, realmente, os acusados, além da atuação junto ao CARF, tentaram intermediar o trâmite da Medida Provisória, entraram em contato com servidores e agentes políticos que tinham influência na matéria e, talvez o ato de maior censura, cobravam valores expressivos dos interessados para tanto. **Tudo isso é verdade, mas não é crime.** [...]

Contudo, para efeitos de condenação penal, não basta pressupor a ilicitude de uma atividade, impondo-se demonstrar concretamente e de forma indiscutível quais agentes públicos, em que momento, como e onde, foram ilicitamente alcançados pela ação do lobista. Em outras palavras, em que momento, como, onde e em relação a quem o lobista transpôs os limites da legitimidade de sua atividade (que implica basicamente contatos e trânsito com os órgãos e agentes de poder, defesa de interesses corporativos e econômicos e, na maior parte das vezes, expressiva remuneração em favor do lobista), para avançar em atividade ilícita (como, em exemplo mais expressivo, corromper os agentes públicos detentores do poder de decisão). (BRASIL, 2020, p. 83 e p. 96; grifos originais)

Sobre a cobrança de altos valores a título de honorários, o relator ressaltou que “a atividade profissional de *lobby*, geralmente bem remunerada, é considerada legítima em qualquer país democrático” (BRASIL, 2020, p. 90) e que a cobrança

pelos serviços evidentemente não qualifica, por si só, a atividade como ilícita. Nas palavras do julgador “Surpresa no mundo dos lobistas seria a atividade ser desenvolvida de forma graciosa” (BRASIL, 2020, p. 83).

No que se refere ao fato de os lobistas terem feito contato com agentes públicos, o relator destacou que “a atividade de *lobby* só guarda sentido, em qualquer lugar do planeta, se os profissionais que a desenvolvem revelarem, precisamente, trânsito com autoridades e agentes políticos que detenham poder e competência para influir e decidir sobre a matéria objeto dos interesses que o lobista representa” (BRASIL, 2020, p. 84). Destacou, ainda, que: “Não há qualquer ilicitude no fato de alguém, quem quer que seja, vender os seus serviços de facilitação e trânsito de interesses corporativos ou econômicos. Desde que não haja corrupção das autoridades encarregadas das decisões políticas visadas pelo *lobby*, não há qualquer ilicitude nessa atividade” (BRASIL, 2020, p. 91).

É natural observar que na interação entre atores sociais e agentes públicos existe uma linha, por vezes tênue, que divide práticas lícitas de ilícitas. Porém, quando está em jogo a obtenção de vantagens ilícitas para uma ou ambas as partes, a participação se degenera, ou seja, perde as suas características na medida em que se encaixa em conduta típica, ilícita e culpável prevista pela legislação penal. No que tange especificamente ao crime de corrupção, do julgado mencionado consta a ressalva de que, obviamente, a atividade de *lobby* pode se transformar no cometimento de ilícitos, normalmente quando, para alcançar seus objetivos, os defensores de interesses corrompem servidores públicos. Porém, ressaltou-se que em tal situação “é a corrupção dos agentes políticos e servidores públicos, não o fato de os lobistas encontrarem-se com esses agentes públicos, que qualifica como ilícita a sua atividade” (BRASIL, 2020, p. 84).

3.2 *Lobby* e prevaricação

Feitos os esclarecimentos acerca da diferença entre *lobby* e corrupção, convém analisar as fronteiras entre a atividade dos lobistas e o crime de prevaricação previsto nos artigos 317 e 319 do Código Penal, *in verbis*:

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa [...]

§2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Art. 319. Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

Para Gontijo (2020, p. 286) a distinção entre *lobby* e o crime de prevaricação é evidente, pois nas interações com os funcionários públicos, o lobista tem por objetivo apresentar informações a fim de instruí-lo para uma tomada de decisão lícita, dentro das atribuições do cargo ocupado pelo agente público e das previsões do ordenamento jurídico. A prática do *lobby*, que visa à promoção de interesses públicos e privados junto ao Estado, não apresenta interseções com as modalidades típicas de prevaricação, que na verdade se configuram como a prática ou a omissão ilegal de atos de ofícios por agentes públicos para a satisfação de seus sentimentos pessoais. O autor anota que o conceito de prevaricação parece muito próximo do de corrupção passiva. Entretanto, nos casos de corrupção, o que ocorre é uma espécie de venda da função ou ato. É a verdadeira negociação da função pública (GONTIJO, 2020, p. 235). A prevaricação, por sua vez, consiste essencialmente no fato do funcionário se desgarrar da sua finalidade pública para, em vez disso, guiar-se por sua vontade íntima. Nesta hipótese, o agente público pratica uma “autocorrupção” (GONTIJO, 2020, p. 235) a partir do momento em que descumpra suas obrigações de ofício não para se beneficiar de eventuais vantagens indevidas, mas para satisfazer seus interesses particulares ou sentimentos pessoais. Neste caso, são exemplos de sentimentos catalizadores da prevaricação, a afeição, a simpatia, a dedicação, a benevolência, a caridade, ou, na contramão destes, o ódio, a parcialidade, o desejo de vingança, a paixão política, o prazer da prepotência, a subserviência, o receio de molestar os poderosos etc. (HUNGRIA *apud* GONTIJO, 2020, p. 237).

Portanto, conforme assevera Gontijo (2020) a prática do *lobby* que visa à promoção legítima de interesses junto ao Estado não deve ser confundida como a indução ao cometimento do crime de prevaricação por servidores públicos. Contudo, o autor alerta que se deve aplicar sanções de índole administrativa dissuasórias ao lobista que utilizar informações equivocadas para estimular uma decisão pública ilegal, pois “por meio do *lobby*, o que se busca é a melhor decisão dentre as decisões possíveis e legais” (p. 238).

3.3 *Lobby* e advocacia administrativa

Outro crime colocado próximo ao conceito de *lobby* é o de advocacia administrativa, previsto no art. 321 do Código Penal *in verbis*:

Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo:

Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.

Aqui se está diante da defesa de interesses pelos próprios agentes públicos, que não são apenas sujeitos passivos, mas também ativos no mundo do *lobby* (SANTOS *et al.*, 2017; VEIGA, 2017). Para a configuração do crime de advocacia administrativa é fundamental que o agente público patrocine, direta ou indiretamente, interesses privados junto a outros agentes da esfera estatal. A ação incriminada visa punir o servidor que aproveita da sua qualidade de funcionário público e usufrua da camaradagem, consideração e influência perante seus colegas, para atender interesses particularistas. Neste caso, condena-se a exploração da facilidade de acesso às autoridades e informações, que podem, eventualmente, chocar-se com os interesses do Estado e com os princípios da moralidade e da probidade. Entretanto, para a configuração do crime de advocacia administrativa, o ato a ser praticado, necessariamente, deve estar fora das atribuições do autor do crime, que age como intermediário. Ou seja, na advocacia administrativa o servidor pratica atos totalmente fora de suas atribuições em prol de um interesse particular. O que se pune, portanto, é a prática indevida de ato de ofício de terceiro, valendo-se o infrator de sua condição de funcionário público (GONTIJO, 2020, p. 242).

O caso concreto apreciado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região anteriormente citado (BRASIL, 2020) é elucidativo para que se possa compreender como se dá a prática do crime de advocacia administrativa. Infere-se dos autos que um servidor público, ocupante do cargo de diretor de comunicação do Senado Federal, recebeu vantagem indevida para manter lobistas informados sobre a tramitação de uma medida provisória. No caso, o então diretor de comunicação do Senado ocupava uma colocação privilegiada que lhe conferia situação de proximidade com servidores, agentes públicos e a presidência da casa legislativa. Porém, não era atribuição do diretor de comunicação do Senado prestar tais tipos de serviços com relação à tramitação de proposições legislativas. Consta dos autos que, dentre as informações requeridas pelos lobistas, tinha-se, por exemplo, perguntas sobre se a Medida Provisória de interesse seria lida em determinado dia, quem seria o relator da MP, se existia previsão de votação etc. Neste caso, o desembargador relator assinalou que se o servidor fosse mero particular, não teria praticado qualquer crime. Porém, ao patrocinar interesse privado na condição de servidor público, atuando fora de suas funções e de forma remunerada, cometeu

o crime de advocacia administrativa, em concurso com os demais agentes que concorreram para a consumação do delito (BRASIL, 2020, p. 105).

A pertinência do delito de advocacia administrativa é questionada pela doutrina e não há consenso sobre o tema (GONTIJO, 2020). Discute-se se é compatível com os princípios norteadores do direito penal democrático a criminalização do patrocínio de interesses privados legítimos por parte de servidores públicos, mesmo quando não há qualquer tipo de prejuízo às atividades estatais (SOUZA, 2018). Para Gontijo (2020, p. 245) o ordenamento jurídico deve condenar apenas a defesa de interesses privados ilegítimos por parte de servidores públicos, admitida a defesa de interesses legais e legítimos, desde que de forma não remunerada, dentro da legalidade e de forma transparente. Contudo, segundo Gontijo (2020) um dos pontos que dificulta essa possibilidade é a ausência de regulamentação do *lobby* no Brasil, que para o autor deveria contemplar a revogação do art. 321, *caput*, do Código Penal, em troca da adoção de medidas de transparência e acesso à informação, preservando-se apenas o tipo penal previsto no parágrafo único, que pune a defesa de interesses ilegítimos.

3.4 *Lobby*, tráfico de influência e exploração de prestígio

Por fim, cumpre distinguir o *lobby* dos crimes de tráfico de influência e exploração de prestígio, previstos nos artigos 332 e 357 do Código Penal da seguinte forma:

Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário

Art. 357. Solicitar ou receber dinheiro ou qualquer outra utilidade, a pretexto de influir em juiz, jurado, órgão do Ministério Público, funcionário de justiça, perito, tradutor, intérprete ou testemunha:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Parágrafo único - As penas aumentam-se de um terço, se o agente alega ou insinua que o dinheiro ou utilidade também se destina a qualquer das pessoas referidas neste artigo.

Os crimes citados possuem raízes no Direito Romano. Conta-se que na Roma do século III o Imperador Alexandre Severo descobriu que um assíduo frequentador da Corte recebia dinheiro de terceiros, sob o pretexto de exercer influência perante os membros do governo. Ao tomar conhecimento dos fatos, o imperador

condenou o indivíduo a inalar fumaça até morte, pois ele não gozava de nenhuma respeitabilidade, influência ou prestígio perante o governo (GONTIJO, p. 253).

O crime de tráfico de influência ou exploração de prestígio que conhecemos hoje ficou conhecido como “venda de fumaça”. Tais figuras delitivas surgiram para viabilizar a punição criminal de pessoas que, alegando gozar de boas relações com agentes do poder público (relações essas que, na verdade, não existem) recebem remuneração para influenciá-los no exercício de suas obrigações de ofício e promover a defesa de interesses privados (GONTIJO, 2020, p. 252-253). Nessa situação, o contratante é lesado por estar remunerando uma prestação de serviço inexistente. É esse o foco da sanção. Por outro lado, busca-se também resguardar o representante do Estado que tem sua reputação lesada pela fanfarronice do vendedor de fumaça que alega tê-lo nas mãos.

No caso do *lobby*, conforme pontuado por Gontijo (2020, p. 261), não existe negociação de falsa influência nem engodo de que o lobista busca se beneficiar em face dos agentes públicos e do Estado. Na verdade, os serviços prestados pelo lobista envolvem variadas medidas de convencimento e de disponibilização de informações para os representantes dos Poder Público, no sentido de persuadi-los a praticar seus atos de ofício da maneira que melhor atenda aos interesses legítimos que o lobista representa. Nas palavras do autor:

O lobista, portanto, não solicita, não exige, não cobra, nem recebe, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, sob a falsa justificativa (*a pretexto*) de que atuará para influir em ato de funcionário público no exercício de sua função. Ele efetivamente solicita, cobra e recebe vantagens de seus contratantes, mas com o real propósito de atuar para convencer agentes do Estado a contemplar os seus interesses, sem enganá-los, nem estimular a prática de qualquer comportamento ilegal. (GONTIJO, 2020, p. 261)

Voltemos ao caso concreto apreciado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região (BRASIL, 2020) em que lobistas receberam recursos vultosos para influenciar a aprovação de um texto de Medida Provisória. O relator do caso anotou que um dos beneficiários da proposição se recusou a pagar os honorários cobrados pelos lobistas e que, considerando o disposto nos autos, especialmente os depoimentos colhidos, isso pode ter ocorrido porque não foi possível eliminar no caso em questão a hipótese de os lobistas não terem exercido qualquer influência real no desenvolvimento da Medida Provisória, operando venda de fumaça, que segundo o julgador se configura quando “alguém com contato e trânsito em órgãos de poder, tendo antecipadamente acesso ao trâmite de processos e medidas legislativas (que, de resto, devem tramitar e tramitam sob o signo da

publicidade), vendem a interessados o poder de influenciar os órgãos e agentes decisores” (BRASIL, 2020, p. 89).

Conduto, aqui vale trazer para reflexão os ensinamentos de Mancuso (2007, p. 134), que ressalta que a despeito de todo esforço realizado pelos cientistas sociais para construir indicadores de influência política cada vez melhores, a influência continua sendo um fenômeno cuja ocorrência escapa, em grande medida, à apreensão dos estudiosos do tema. Isso se deve porque nenhum dos indicadores, de forma precisa e incontroversa, são completamente capazes de respaldar o raciocínio contrafactual de que a decisão política não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator social não tivesse agido. A dificuldade da tarefa de aferir a influência de lobistas “pode atingir níveis proibitivos se o pesquisador tiver o propósito de avaliar a influência exercida por um ator sobre não apenas uma, mas muitas decisões coletivas” (MANCUSO, 2007, p. 132), que aliás são características no processo legislativo brasileiro (inclusive a tramitação de Medidas Provisórias). No mesmo sentido Santos *et al.* (2017, p. 10) anota que a tarefa de aferir se uma determinada decisão de política pública foi tomada em função do *lobby* é espinhosa, pois diversos fatores podem estar envolvidos e concorrer para um determinado resultado ou curso de política pública.

Apesar de ter como foco o papel dos pesquisadores que investigam a influência de atores sociais nos processos de tomada de decisão política, os indicadores de influência e suas limitações apontadas por Mancuso (2007) no quadro abaixo são bastante úteis para que se possa compreender a complexidade da tarefa de se chegar a um resultado que autorize um observador a afirmar que uma determinada decisão foi tomada por motivo do *lobby* praticado. A ver:

Indicadores de Influência Política

Indicador	Papel do pesquisador	Limitações do indicador
Avaliação do ator sobre a própria influência	Relata a avaliação feita pelo ator.	<ul style="list-style-type: none"> - O ator pode ser incapaz de mostrar que a decisão não ocorreria – ou seria diferente – caso não tivesse agido. - O ator pode superestimar a influência que exerce para transmitir uma imagem irreal de força ou subestimar a influência que exerce por razões estratégicas. - As avaliações de influência feitas por atores diferentes podem seguir critérios diferentes. A comparação dessas avaliações envolve sérios problemas metodológicos.
Avaliação do tomador de decisão sobre a influência do ator	Relata a avaliação feita pelo tomador de decisão	<ul style="list-style-type: none"> - O tomador de decisão pode ter dificuldade para discernir a importância relativa dos fatores a que se deve sua própria decisão. - O tomador de decisão pode subestimar a influência exercida pelo ator para transmitir uma imagem irreal de autonomia e invulnerabilidade. O tomador de decisão também pode superestimar a influência exercida pelo ator para transmitir uma falsa ideia de solicitude. - Problemas envolvidos na comparação de avaliações feitas por diferentes tomadores de decisão.
Avaliação de observadores experientes (lobistas, jornalistas, pesquisadores, políticos não envolvidos diretamente com a decisão focalizada, entre outros) sobre a influência do ator	Relata a avaliação feita pelos observadores.	<ul style="list-style-type: none"> - Os observadores podem ser incapazes de mostrar que a decisão não ocorreria – ou seria diferente – caso o ator não tivesse agido. - Os observadores podem basear suas avaliações em reputações, e não em fatos concretos - Problemas envolvidos na comparação de avaliações feitas por diferentes observadores, que podem seguir critérios diversos.
Resultado do processo decisório	Verifica a convergência entre as demandas do ator e o resultado da decisão. Se há convergência, então há influência. Caso contrário, não há. Não considera as ações políticas do ator.	<ul style="list-style-type: none"> - O pesquisador usa o conceito de influência, mas não apresenta evidências de que a ação do ator é de fato a causa da decisão política.
Resultado do processo decisório	Descreve em detalhes as ações que o ator realizou para alcançar o resultado desejado. Depois verifica a convergência entre as demandas do ator e o resultado da decisão.	<ul style="list-style-type: none"> - O pesquisador pode ser incapaz de mostrar que a ação do ator é a causa da decisão política. - A relutância de empresários e políticos em revelar informações detalhadas sobre suas negociações torna especialmente difícil reconstituir a ação política empresarial.

Fonte: MANCUSO, 2007, p. 135

Até aqui, tratamos da diferenciação entre a prática de *lobby* e os crimes de corrupção, prevaricação, advocacia administrativa e tráfico de influência previstos no Código Penal. Buscou-se demonstrar as fronteiras entre prática lícitas e ilícitas, para que se possa compreender que a prática do *lobby* é legal e legítima no Brasil e em qualquer democracia. Buscaremos expor, a seguir, as atividades que compreendem o trabalho de *lobby*, descortinando alguns conceitos que se relacionam com o referido instituto.

4 O *lobby* sob novas roupagens

4.1 Relações Institucionais e Governamentais e *advocacy*

Vimos que a despeito de ser uma atividade lícita, o *lobby* é cercado por preconceitos. Por isso, há diversos termos no mercado de trabalho para caracterizar ocupações relacionadas ao *lobby*. Muitos dos lobistas, buscando se afastar da percepção negativa da sociedade (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 121) apresentam-se como profissionais de relações institucionais e governamentais; *advocacy*; políticas públicas; diplomacia corporativa; relações públicas; assuntos regulatórios; assuntos corporativos; *public affairs*; consultoria especializada; análise e assessoria política; advocacia corporativa, incidência política, litigância estratégica, entre outros termos.

Dentre as denominações citadas, as mais consolidadas atualmente são Relações Institucionais e Governamentais (RIG) e *advocacy*. Basicamente, a primeira é mais utilizada para caracterizar o *lobby* feito por representantes do setor privado e a segunda, pelo *lobby* praticado por defensores de interesses não econômicos, tais como os representados por organizações do Terceiro Setor.

Nos Estados Unidos, a *American League of Lobbyists* (Liga Americana de Lobistas), fundada em 1979, decidiu trocar seu nome no ano de 2013 para *Association of Government Relations Professionals* (Associação de profissionais de Relações Governamentais) (AMERICAN..., 2013). Dentre os motivos que levaram à mudança, é possível citar os escândalos envolvendo corrupção no mercado de *lobby*, chamado de “pântano” no contexto político, além do preconceito, que aliás ainda permanece sobre a profissão e seus praticantes nos EUA.

No Brasil, as principais associações que reúnem profissionais e *lobby* são o Instituto de Relações Governamentais (IRELGOV) e a Associação Brasileira de Relações Institucionais (ABRIG). Apesar de não haver no Brasil uma lei específica que disciplina a atuação dos lobistas, em fevereiro de 2018, como fruto do *lobby* conduzido pela ABRIG, o Ministério do Trabalho incluiu na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) (documento que reconhece e classifica as atividades econômicas do mercado brasileiro) as competências dos lobistas. Inserida na família

mais ampla de número 1423 (Gerentes de comercialização, *marketing* e comunicação), a atividade recebeu o código 1423-45, sob o nome de “Profissional de relações institucionais e governamentais”, incluídas as subcategorias de “Defensor de interesses (relações governamentais), Profissionais de relações institucionais e Profissional de relação governamental”.

A CBO 1423-45 traz, ainda, uma descrição sumária sobre o que fazem os lobistas:

- a) Elaboram planos estratégicos das áreas de comercialização, *marketing* e comunicação para empresas agroindustriais, industriais, de comercialização e serviços em geral;
- b) Implementam atividades e coordenam sua execução;
- c) Assessoram a diretoria e setores da empresa;
- d) Na área de atuação, gerenciam recursos humanos, administram recursos materiais e financeiros e promovem condições de segurança, saúde, preservação ambiental e qualidade;
- e) Atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados.

Uma breve análise das atribuições do profissional de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) revela que a atividade é altamente complexa e envolve um pouco mais de uma centena de variadas competências técnicas, sobretudo de planejamento estratégico, comunicação e levantamento de informações, que instrumentalizam o lobista rumo ao seu objetivo final que é influenciar os processos de tomada de decisão. Tratam-se de competências multidisciplinares que não são privativas de nenhum tipo de classe ou categoria profissional.

Entretanto, verifica-se que atualmente os profissionais que compõem os quadros do Instituto de Relações Governamentais (IRELGOV) e da Associação Brasileira de Relações Institucionais (ABRIG), são em sua grande maioria, ligados a grandes empresas, escritórios de advocacia, consultorias especializadas e associações setoriais que defendem interesses privados. A despeito disso, infere-se da CBO 1423-45 que as competências ali contidas podem perfeitamente ser praticadas por cidadãos e organizações da sociedade civil. Tratam-se de práticas lícitas, legítimas e perfeitamente compatíveis com o objetivo de influenciar o Estado a tomar uma decisão favorável para uma determinada causa de cunho social. Não existe impedimento algum à atuação dos profissionais de Relações Institucionais E Governamentais em organizações do Terceiro Setor. Convém indagar, então, porque atualmente há tão poucos profissionais que se autodenominam lobistas

ou agentes de Relações Institucionais e Governamentais em organizações do Terceiro Setor.

É possível conceber algumas hipóteses. Uma pode estar relacionada ao fato de que nos países onde o *lobby* é regulamentado, como nos EUA e no Canadá, as exigências de registro do profissional e prestação de contas possuem como objetivo maior (não único) o de dar transparência à atuação dos lobistas vinculados às grandes corporações do setor privado. Só são considerados lobistas no texto da legislação os profissionais que dedicam parcela de seu tempo à atividade de *lobby*, mediante remuneração, de forma direta, dentre outros vários requisitos.⁴ Trata-se de uma definição operacional implementada pelo legislador para direcionar obrigações de prestação de contas apenas para uma parte de atores, sobre a qual, em tese, recai a maior preocupação. Por outro lado, em países como o Brasil, onde não existe lei formal que especifique o que é *lobby*, tampouco quem é lobista, o afastamento de organizações do Terceiro Setor do fenômeno do *lobby* pode estar ligado à falta de compreensão sobre o escopo da atividade, ao preconceito que marca o *lobby*, às limitações impostas na legislação internacional para financiamento de organizações voltadas à prática de *lobby* ou mesmo ser resultado de uma visão maniqueísta de que o *lobby* praticado pelo setor privado é o “*lobby* do mal” (BRELÀZ, 2007) que deve ser combatido a qualquer custo.

Nesse contexto, costuma-se usar o termo *advocacy* como sinônimo de “*lobby* do bem”, que seria o *lobby* praticado por cidadãos e organizações da sociedade civil (OSCs). Segundo Brelàz (2015) há indícios de que no Brasil, a palavra *advocacy* “serve, de certa forma, para dar um caráter mais ‘legítimo’ e ‘legal’ ao ato de influenciar políticas públicas: OSC com interesses públicos fazem *advocacy* e empresas com interesses corporativos fazem *lobby*, uma conotação negativa enraizada na cultura brasileira” (p. 68).

Aqui cabe mencionar a crítica de Lodi (1986) no sentido de que “o *lobby* é sempre pejorativo quando outros são os beneficiados; quando somos nós os beneficiados, não se usa a expressão” (p. 19). O autor assevera que geralmente o termo *lobby* é empregado para acusar a prática de atos de abuso de poder econômico. Ressalta, porém, que muitos grupos de interesse da sociedade civil, fazem *lobby* sem, necessariamente, se valerem do abuso de poder econômico, como é o caso das organizações da sociedade civil. Para Lodi (1986, p. 8) fazem *lobby* todos os grupos da sociedade, todas as pessoas físicas e jurídicas, os grupos de interesses e representantes de ideologias, sejam elas de direita e ou de

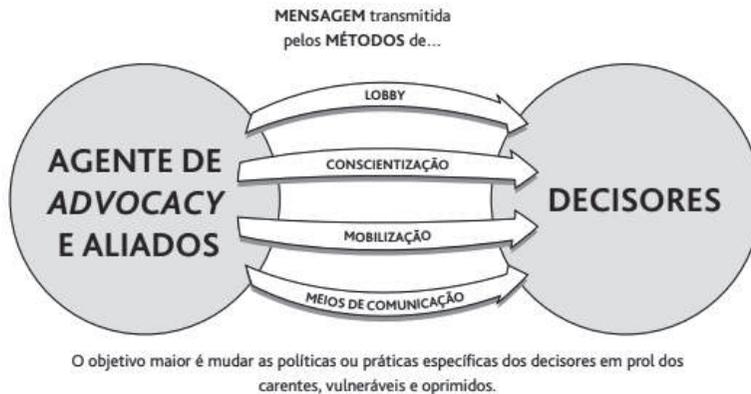
⁴ Para maiores detalhes sobre a regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos Cf: *Federal Regulation of Lobbying Act* (1946); *Lobbying Disclosure Act* (1995); *Honest Leadership and Open Government Act* (2007) *apud* GONTIJO, (2020).

esquerda. Lodi (1986) observa, porém, que o *lobby* praticado por representantes de interesses não econômicos é “incipiente, ingênuo e amadorístico” (p. 9) e que essas características levam ao enfraquecimento do próprio conceito de *lobby*.

Dentre as possíveis funções do(a) *advocate*, ou seja, da pessoa que faz *advocacy*, a *Tearfund Aprendizagem* (2015, p. 13) elenca as seguintes:

- a) Representar: manifestar-se em nome de pessoas perante um decisor;
- b) Acompanhar: manifestar-se ao lado de pessoas perante um decisor;
- c) Empoderar: capacitar pessoas para que elas se manifestem por si próprias perante um decisor;
- d) Intermediar: facilitar a comunicação entre pessoas e decisores;
- e) Servir de modelo: demonstrar uma prática para pessoas ou decisores;
- f) Negociar: reunir-se com um decisor para chegar a algum acordo;
- g) Criar redes: reunir pessoas para se manifestarem com uma só voz perante um decisor;
- h) Fazer *lobby*: persuadir um decisor a fazer algo;
- i) Mobilizar: Incentivar as pessoas a agirem para influenciar um decisor;
- j) Promover acordos: negociar algum acordo entre pessoas afetadas por uma situação e um decisor.

Percebe-se que o foco da atuação do profissional de *advocacy* é transmitir uma mensagem para catalisar comportamentos de pessoas e tomadores de decisão. O esquema abaixo é elucidativo nesse sentido:



Fonte: *Tearfund Aprendizagem*, 2015, p. 7

Da análise da representação da atividade acima exposta, observa-se que os agentes de *advocacy* e seus aliados utilizam diferentes métodos para transmissão de uma mensagem, que tem por objetivo maior “mudar políticas ou práticas específicas dos decisores em prol dos carentes, vulneráveis e oprimidos” (KIT..., 2015, p. 7). É de se notar que o *lobby* é admitido como instrumento dos profissionais de

advocacy, porém, em uma dimensão restrita, paralela a outras atividades como “conscientização”, “mobilização” e uso dos “meios de comunicação”. Contudo, cumpre-nos salientar que estas atividades também compreendem o escopo do *lobby*. O que se percebe é que alguns autores classificam como *lobby* apenas os esforços diretos do *advocate* perante os agentes públicos. Tal interpretação, apesar de encontrar guarida em alguns manuais de *advocacy*, (MORGADO; GOZZETTO, 2019; CASTRO, 2016) não diferencia bem as práticas de *advocacy* do conceito de *lobby* indireto, também conhecido como *grassroots lobbying* ou *outside lobbying* (DE BRUYCKER; BEYERS, 2018) amplamente difundido e utilizado pelos lobistas profissionais para influenciar autoridades públicas.

Gozzeto e Machado (2015) buscaram diferenciar *lobby* e *advocacy* da seguinte forma:

Há dois elementos que fundamentalmente diferenciam *advocacy* e *lobby*. O primeiro é o tipo de estratégia utilizada para influenciar o tomador de decisão e o segundo diz respeito à política pública a ser defendida. Campanhas de *advocacy* privilegiam estratégias que procuram influenciar o tomador de forma indireta, por intermédio da mobilização pública (*outside lobbying strategies*), concentrando-se na defesa de interesse amplo que trarão impacto positivo para a sociedade como um todo.

Observa-se, contudo, que ao definir a influência indireta como característica fundamental e distintiva entre o *lobby* e o *advocacy*, os próprios autores registram entre parêntesis a ressalva de que a mobilização pública é uma forma de *outside lobbying*.

Com efeito, a despeito de ser *inside* ou *outside* (com foco interno ou externo), as práticas não deixam de ser compreendidas como *lobby* pela literatura especializada (BINDERKRANTZ, 2005; HANEGRAAFF *et al.*, 2016; KOLLMAN, 1998; CHARI; MURPHY, 2010; SANTOS *et al.*, 2017). O conceito de *inside lobbying* compreende as chamadas práticas de “*lobby* direto”, como reuniões, ligações telefônicas, troca de *e-mails* e participação em comissões. Já o *outside lobbying* compreende o contato com jornalistas, a publicação de artigos de opinião, a divulgação de estudos, o envio de *press releases* a veículos de imprensa, campanhas midiáticas, publicitárias, mobilizações, protestos e as mais variadas e criativas formas de comunicação de uma determinada mensagem de forma indireta.

Outro termo importante de destacar que é semelhante ao de *advocacy* e *outside lobbying* é o *grassroots lobbying*, que é o *lobby* feito pela base, com foco em comunidades locais e de mobilização da opinião pública, muito conhecido como clássica forma de *lobby* indireto. Trata-se da mobilização de pessoas para

gerar influência sobre os tomadores de decisão. É um tipo de influência que mira, primeiro, uma parcela da opinião pública ou de atores-chave previamente mapeados. O *grassroots lobbying* mobiliza um determinado público para que eles entrem em contato e façam pressão sobre os agentes públicos, ao invés do defensor de interesses transmitir diretamente a mensagem aos tomadores de decisão (SANTOS *et al.*, 2017, p. 12).

Nesse sentido, é elucidativo o caso concreto e os apontamentos feitos por Bruycker e Beyers (2018) sobre o confronto entre o *lobby* praticado pelo *Greenpeace* (organização internacional da sociedade civil ligada à agenda ambiental) e pela *European Atomic Forum* (entidade representativa da indústria nuclear) em Bruxelas, sede do Parlamento Europeu. Representantes do *Greenpeace* escalarão o mastro de cada uma das bandeiras das nações que compõem a União Europeia portando um cartaz de fundo amarelo neon e letras pretas que continha na língua de cada país os dizeres “Lixo nuclear, problema sem solução”. Por outro lado, a *European Atomic Forum* não focou em estratégias indiretas e optou por privilegiar o diálogo a corpo a corpo com os legisladores. Os autores anotam que apesar de estarem em polos opostos, ambas as entidades tinham o mesmo interesse, qual seja, influenciar o processo de tomada de decisão que envolvia uma diretiva da União Europeia sobre lixo radioativo. Fizeram *lobby* ambas as entidades. Porém, os lobistas escolheram estratégias diferentes: O *Greenpeace* privilegiou ferramentas de *outside lobbying* enquanto a entidade representante da indústria nuclear focou no *inside lobbying*. No estudo que visava aferir qual estratégia é a mais eficaz – diretas ou indiretas – os autores concluíram que não existe uma resposta taxativa para essa questão e anotaram que o *Greenpeace*, por exemplo, varia suas estratégias a depender do contexto e da mobilização da opinião pública sobre determinados assuntos. Em alguns casos, privilegiam ações de *inside lobbying* mais discretas, em outros, optam por ações de *outside lobbying*, de maior visibilidade e pelas quais acabam ficando mais conhecidos.

Conforme bem assinala Graziano (1997), uma estratégia de *lobby* não se reduz apenas ao fato de se exercer pressão direta diante dos Poderes, com vistas a obter determinada decisão. Na verdade, a pressão é somente o último estágio de um processo complexo e multifacetado. O processo se encerra, sim, com algum contato que visa influenciar os tomadores de decisão, mas não se resume a essa etapa.

Em estudo que teve como objetivo apurar as estratégias de *lobby* de grupos de interesses no Brasil, Santos *et al* (2017, p. 37) dividiram as que estão entre as mais utilizadas em seis grupos: 1. gestões junto a ocupantes de postos-chave no processo legislativo (presidente de comissão e relator); 2. trabalhos técnicos (relatórios, eventos, boletins e missões de trabalho); 3. oferecimento de sugestões

legislativas (proposições e emendas); 4. contato com parlamentares (visitas, encontros informais e eventos sociais); 5. uso da mídia; e 6. técnicas de *grassroots lobbying* (manifestações públicas e campanhas de envio de *e-mails* e cartas).

É de se observar que o repertório manejado pelos lobistas compreende ações de *lobby* direto, mas também de *lobby* indireto, que se amoldam ao que se chama também de *outside lobbying* ou *advocacy*.

São cento e dezesseis competências atribuídas aos lobistas (profissionais de relações institucionais e governamentais) pela CBO 1423-45 do Ministério do Trabalho. Quando se analisa as ações elencadas para distinguir *lobby* de *advocacy*, o que se verifica é a predominância de uma visão restrita da atividade de *lobby*, no sentido de que a atividade do lobista possui como foco apenas ações diretas dentro das chamadas relações governamentais, ou seja, apenas a tomada de decisões emanadas por agentes públicos. Desse modo, o *advocacy* seria mais abrangente na medida em que compreende, também, a mudança de comportamento e a tomada de decisão por parte de indivíduos da sociedade e também de instituições privadas. Contudo, convém ressaltar que da análise das atribuições previstas na CBO 1423-45, diversas competências são voltadas ao relacionamento “institucional” e às relações públicas. A nova denominação para a atividade de *lobby* criada pelos lobistas brasileiros foi a de “Relações Institucionais *e* Governamentais”, para que se possa evidenciar que a rotina do lobista envolve relações com entidades e agentes governamentais, não apenas com instituições públicas.

Com efeito, sabe-se que para persuadir os agentes públicos, a formação de coalizões com outras instituições públicas e privadas, bem como a mobilização da opinião popular está entre as principais táticas utilizadas pelos lobistas (BRUYCKER; BEYERS, 2018; SANTOS *et al.*, 2017; BRASIL, 2009). Isso porque o sucesso dos grupos tende a ser maior quando a opinião pública está em seu favor, ou quando simplesmente não está mobilizada (SANTOS *et al.*, 2017, p. 41). Nesse sentido, um dos destaques do estudo conduzido por Santos e colaboradores (2017, p. 35) sobre as estratégias de *lobby* dos grupos de interesses brasileiros é o de que 85% do total dos lobistas disseram que cultivam com frequência contatos com diferentes atores, tais como potenciais aliados de outros grupos de pressão. Este dado vai ao encontro da afirmação de que uma estratégia de *lobby* envolve variadas ações de *lobby* indireto, bem como a gestão junto a variados *stakeholders*, ou seja, não apenas os agentes públicos que tomarão as decisões finais.

4.2 Lobby cidadão

A distinção entre o escopo do *lobby* e do *advocacy* se torna um pouco mais difícil quando se leva em conta a democratização da atividade de *lobby* e o fato

de que o cidadão, de forma individual ou organizada, também faz *lobby* de forma direta e de forma indireta (ARON, 2020) (ALEMANNO, 2017a; MOREIRA, 2017; GRAZIANO, 1999). Nesse sentido, merece registro a observação de ALEMANNNO (2017) no sentido de que, normalmente, as opções colocadas à disposição do cidadão para modificar o cenário político, se resumem, basicamente, na possibilidade de participar ativamente do processo eleitoral, seja votando ou candidatando-se a um cargo eletivo. Segundo o autor, a despeito de serem, de fato, importantes formas de participação, a democracia não se resume aos pleitos eleitorais e o *lobby* é uma outra alternativa à disposição dos cidadãos.

O *lobby* cidadão, ao criar uma nova forma de ação e reflexão sobre o contexto político, desafia o poder embutido nas instituições da sociedade e funciona como uma espécie de resistência e contraponto ao *lobby* praticado por grupos de interesses poderosos (ALEMANNO, 2017, p. 91). Segundo Alemanno (2017, p. 74-75) graças à revolução tecnológica e informacional, o *lobby* deixou de ser uma prática exclusiva de ricos e poderosos grupos de interesse compostos por milhares de membros com altas conexões políticas. No contexto atual, qualquer cidadão pode escrever diretamente para os agentes públicos, publicar vídeos de alto impacto e mobilizar outros indivíduos em protestos ou iniciativas de pressão sobre os governos. A diferença, porém, entre o *lobby* cidadão e as formas tradicionais de ativismo é que o cidadão lobista utiliza o mesmo repertório e técnicas utilizadas pelos lobistas profissionais. No *lobby* cidadão, as autoridades públicas são colocadas como alvo, as metodologias e estratégias são as mesmas utilizadas pelos lobistas do setor privado e os objetivos envolvem transformações sistêmicas e de alto impacto social, como, por exemplo, a garantia de direitos das minorias como os LGBTQIA+, a proteção de dados pessoais, a sustentabilidade energética, a reforma dos sistemas de previdência etc. Segundo Alemanno (2017), os cidadãos lobistas normalmente se engajam no processo de elaboração de políticas públicas por meio de atividades de monitoramento, da identificação de proposições e temas relevantes, da elaboração de estratégias e também por meio do engajamento em diversas ações rumo à tomada de decisão por um agente público, inclusive contando com o apoio de outros atores aliados. São, ainda, atividades típicas de *lobby* cidadão, esforços direcionados a evitar a aprovação de medidas legislativas e outras decisões de natureza pública por meio de campanhas.

No mesmo sentido, Aron (2020) ressalta que o *lobby* foi democratizado e “está presente na televisão, nos artigos de opinião, nas revistas, nos *blogs*, no Twitter, no YouTube, no Facebook, nos eventos e seminários, em estudos acadêmicos e nas ruas” (p. 31-32). Nas palavras do autor, o *lobby*:

*Há tempos deixou de ser exclusividade de quem exerce a profissão nas empresas. Pertence também às ONGS (que utilizam o termo *advocacy*), aos acadêmicos, a grupos de interesses compartilhados, aos moradores de um bairro, a celebridades que apoiam uma causa e ao cidadão comum. Basta ir ao Congresso Nacional em dia de votação: agricultores, índios, aposentados, sindicalistas e empresários, todos se reúnem em Brasília para pressionar parlamentares e buscar espaço para sua causa. (ARON, 2020, p. 32; grifos nossos)*

Por sua vez, Camara (2016) considera que existem muitos “lobistas esquecidos” pelos observadores do fenômeno do *lobby* e adverte que quem nunca se viu lobista pode se surpreender ao se descobrir como tal quando decidir promover sua visão de mundo. Nas palavras do autor:

Jornalistas podem ser considerados lobistas quando atuam no Congresso Nacional contra a aprovação de propostas que limitam o exercício da liberdade de expressão; Acadêmicos podem ser considerados lobistas quando se organizam para defender financiamento para projetos de pesquisa extremamente relevantes ao país; e assim sucessivamente.

Em trabalho anterior (MOREIRA, 2017) tivemos a oportunidade de afirmar que muito embora o *lobby* seja comumente tratado como prática exclusiva de grupos de interesses, a formação de grupos é uma estratégia – não requisito – para o exercício do *lobby*. A despeito de não ser a forma de atuação comprovadamente mais eficaz, haja vista o poder de mobilização e de ganho de legitimidade das coalizões, a participação dos indivíduos nos processos de tomada de decisão como seus próprios lobistas é plenamente possível. Diante de um processo de consulta pública, por exemplo, classificar a atuação de uma organização da sociedade civil como parte de uma estratégia *advocacy* e a atuação de uma empresa como parte de uma estratégia de *relações governamentais*, parece induzir à confusão do *lobby* como uma espécie de conceito mutante. Na verdade, ao tentar influenciar os rumos da legislação vindoura, todos atores estarão defendendo seus interesses no processo de consulta, ou seja, todos estarão fazendo *lobby*, inclusive os cidadãos.

4.3 *Lobby, advocacy* e “o bem”

As breves considerações até aqui expostas indicam que as diferentes visões acerca do *lobby* como fenômeno são permeadas por questões de cunho valorativo. Porém, conforme asseverado por Guimarães e Braga (2011), mesmo em seu mais moderno nível, a discussão sobre o chamado “bem geral” que tem dentre seus expoentes teóricos como John Rawls e Amartya Sen, não é pacífica e livre

de críticas. Adaptando-se as reflexões propostas pelos autores, cabe no presente trabalho indagar: Qual é “o bem” inequívoco que sempre será atingido pelo “bom *lobby*” ou pelo “bom *advocacy*”?

Fernandes (2006), citado por Brelàz (2007, p. 69), entende que é impossível a existência de “um” bem público e que as intenções de tentar unir os bens públicos são totalitárias. Na visão do autor, os valores e os bens são contraditórios, paradoxais e devem acomodar diferentes necessidades, tendências e preferências. Porém, a arte da democracia é justamente a arte da negociação, das acomodações, passando pelas diferenças e também pelos conflitos.

Nesse contexto, são relevantes os apontamentos feitos por Graziano (1997), que destaca que a noção de “interesse público”, longe de ser um consenso, na verdade, é problemática e “talvez se trate mais de um imperativo moral ou político do que de algo suscetível a uma definição analítica exata” (p. 8). Para o autor, são méritos da ciência comportamental a possibilidade de indicação de uma definição operacional do interesse público, como em Schattschneider e Olson. Porém, a nova categoria que esses autores introduziram, qual seja, a de grupo de interesse público, acabou sendo um tipo de “contrapartida comportamental de ‘noções veneráveis’” (GRAZIANO, 1997, p. 8) como as de Justiça, em Platão, ou de *volonté générale* (vontade geral de raiz francesa), bem comum ou bem público. O autor destaca que a criação da categoria de “grupo de interesse público” alterou a natureza do próprio conceito de interesse público, que passou a ser redefinido como um tipo particular de interesse, ou seja, aquele defendido por organizações particulares que lutam por objetivos mais amplos e gerais diferentemente de grupos de interesses específicos. Graziano (1997) faz referência à Frogner para afirmar que “não existe legitimação sem mitos” e observa que o valor mítico do interesse público foi deslocado para certas organizações, como as que representam os direitos das mulheres, a proteção do consumidor, que seriam enquadráveis como organizações que fazem *advocacy* à luz do exposto anteriormente no presente trabalho. Entretanto, Graziano (1997) anota que a criação de um número crescente de “grupos de *lobby* cidadão” particularmente nas décadas de 1960 e 1970, embora tenha proporcionado representação a um número maior de causas, pouco fez para reunificar a sociedade na direção do consenso sobre o “bem público”. Na verdade, acabaram por intensificar os conflitos, haja vista que, por exemplo, “não dá para esperar que os fumantes compartilhem da concepção de bem público do movimento contra o fumo” (p. 8). No mesmo sentido, Jenkins, citado por Brelàz (2007, p. 81), indaga: “Quem é que define o que é bem público?” e ressalva que aquilo que é considerado um bem público para uma pessoa, poder ser um mal público para outra pessoa.

A imposição de questões valorativas ao conceito de *lobby* reforça o preconceito e contribui para a dificuldade de compreensão de seu verdadeiro escopo.

Nesse ponto, convém citar a crítica de Oliveira (2004): “se o *lobbying* é realizado por um grupo de pressão do setor financeiro, é um *lobby* do mal e, portanto, ilegítimo. Porém, se o *lobbying* é realizado por um grupo de pressão que congrega os interesses de trabalhadores ou de uma ONG ambientalista, então o *lobbying* realizado é considerado do bem e, portanto, louvável” (p. 33).

Entretanto, uma visão demasiadamente desconfiada sobre o *lobby* pode contribuir para a manutenção da visão maniqueísta que não raramente recai sobre a prática, impedindo que cidadãos e organizações da sociedade civil compreendam efetivamente em que consiste a atividade e como se valer do mesmo instrumental lícito utilizado pelos lobistas profissionais para defender interesses que consideram benéficos para a sociedade.

5 Conclusão

Segundo Thomas Malthus, citado por Guimarães e Braga (2011), “A única justificativa para adotar um novo termo, ou para usar um termo antigo num novo sentido, é que transmita ao leitor informações mais exatas”. No presente texto, fizemos um breve resgate da origem do termo *lobby* como prática de defesa de interesses legítimos perante agentes públicos e demonstramos que o *lobby* não deve ser confundido com a prática de crimes. Restou demonstrado que o *lobby* é um direito que pode e deve ser amplamente praticado no âmbito do Estado Democrático de Direito. Não tivemos como objetivo adotar um novo termo para designar a prática do *lobby* ou atribuir ao *lobby* um novo sentido. Pelo contrário, buscamos demonstrar o que o *lobby* realmente é desde o seu surgimento, traçando fronteiras entre os (pre)conceitos e práticas que se colocam ao redor da atividade de representação de interesses, às vezes de forma imprecisa e equivocada. Vimos, porém, que as relações entre os lobistas e os agentes públicos não é simplória. Na verdade, a influência em políticas públicas é complexa e encontra desafios por parte de profissionais e estudiosos do assunto. Ainda é escassa a legislação, a jurisprudência e também a doutrina sobre o fenômeno do *lobby* no Brasil. Desse modo, no que diz respeito ao esclarecimento do conceito e à juridicidade do *lobby*, propomos como agenda de pesquisa a elaboração de estudos mais aprofundados sobre a relação (ou ausência de relação) entre as práticas que compreendem o *lobby* e outros dispositivos Constitucionais além dos mencionados, bem como as normas infraconstitucionais vigentes, dentre as quais podemos citar as que disciplinam o conflito de interesses, normas antitruste, ética profissional, transparência pública e acesso à informação, anticorrupção, licitações e contratos, investimento social privado, financiamento de campanha e a própria legislação penal que brevemente abordamos. Por outro lado, trouxemos um caso

jurisprudencial que a despeito de sua relevância para demonstrar a legalidade do *lobby*, não pode ser considerado como a visão consolidada por todo o Poder Judiciário. São necessários outros estudos a fim de apurar como o assunto tem sido tratado em variadas instâncias e por meio de diferentes ritos processuais, buscando-se, inclusive, investigar a eficiência, eficácia e efetividade da legislação vigente à luz da necessidade de se combater condutas ilícitas e antiéticas no âmbito do Poder Público.

Fala-se da necessidade da regulamentação do *lobby* no Brasil, mas esta é uma agenda que não deve ser encarada como uma panaceia. Primeiro, é necessário o amadurecimento e a compreensão sobre o real escopo do *lobby* para que se possa adiante propor não ‘a’ regulamentação do *lobby*, como algo abstrato, intangível ou mesmo resumido no mero reconhecimento da legalidade do *lobby*, mas a apresentação de propostas específicas que tenham por objetivo, em especial, conferir transparência e equalizar o acesso entre os atores sociais no âmbito dos processos de tomada de decisão. Não há que se falar em “legalizar” o *lobby*. O *lobby* já possui lastro constitucional, já é legal, lícito e reconhecido pelo Ministério do Trabalho no Brasil.

Dentre os desafios que se pode observar para a apropriação, regulamentação e democratização do *lobby*, além da já mencionada confusão acerca da (i) licitude da atividade, tem-se a profusão de diferentes conceitos e eufemismos para designar a prática, que contribuem para que o fenômeno seja ainda menos compreendido. Trata-se de um desafio que não é raro no âmbito das ciências sociais e que não é exclusivo do *lobby*. Conforme alerta Gerring (2001), citado por Guimarães e Braga (2011), existe uma preocupação no âmbito acadêmico quanto à relevância e pertinência da criação de novos conceitos, pois “novas palavras são criadas para se referir a coisas que eram, talvez, pobremente articuladas por meio dos conceitos existentes, deixando um terreno lexical altamente complexo, uma vez que os antigos conceitos continuam circulando” (p. 85). Desse modo, muito embora seja legítimo o uso de novos conceitos para tentar afastar o desdém que paira sobre o *lobby* há quase dois séculos, o uso do termo original dificilmente deixará de ser feito por observadores do fenômeno e encontrará como obstáculo a literatura acumulada, especialmente no âmbito internacional. Ademais, vale ressaltar que um dos principais desafios da agenda de regulamentação do *lobby* é justamente positivar na legislação o conceito de *lobby*, conceito esse do qual muitos atores sociais buscam se afastar para não atraírem para si o peso da regulação que costuma envolver medidas de transparência e prestação de contas, muitas vezes (não necessariamente) altamente burocráticas.

Foram mencionadas referências que indicam que no Brasil o uso do termo *advocacy* é utilizado estrategicamente por algumas organizações para se afastarem

do preconceito sobre o *lobby*. Percebe-se que o emprego da palavra *advocacy* como sinônimo de defesa de interesses perante agentes públicos agrega elementos valorativos ao termo *lobby*, que deveria ser neutro. Longe de ter a pretensão de encerrar o debate sobre as distinções entre as variadas táticas de defesa de interesses conduzidas por atores sociais, as considerações que fizemos possuem um objetivo mais singelo, que é o de demonstrar que a despeito das variadas nomenclaturas utilizadas para definir típicas práticas de *lobby*, esta é uma atividade e um direito que está à disposição dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. Ignorar o verdadeiro escopo do *lobby* pode eventualmente levar a algumas consequências que merecem ser investigadas em trabalhos futuros, dentre as quais citamos: a) o desconhecimento do repertório e instrumental utilizados pelos lobistas profissionais, que pode igualmente ser utilizado em prol das causas defendidas por cidadãos e organizações da sociedade civil; b) recrudescimento da impressão errônea e maniqueísta (*lobby* do mal x *lobby* do bem) de que o setor privado e o Terceiro Setor não podem se juntar para criar de forma conjunta soluções perante o Poder Público; c) foco por parte de organizações do Terceiro Setor e cidadãos exclusivamente em ações de *lobby* indireto (por vezes chamadas de *advocacy*) que não raramente deixam de produzir qualquer efeito concreto em políticas públicas; d) concentração por parte do poder público no uso de ferramentas de participação que não levam em conta o fenômeno do *lobby* e a necessidade de equalizar o *lobby* praticado por diferentes atores sociais; e) uso de diferentes nomenclaturas, narrativas e arranjos institucionais em estratégias típicas de *lobby* para mascarar a atuação de grupos de interesses que não possuem apreço pela transparência. Neste ponto, vale mencionar e incentivar pesquisas sobre a atuação dos *Think tanks* e o fenômeno do *Astroturfing* para acobertar práticas não assumidas de *lobby*. No caso dos *Think tanks* que geralmente são instituições de pesquisa sem fins lucrativos integrantes do Terceiro Setor, critica-se a “venda de ideias” por meio de pareceres encomendados por alguns lobistas, sem a devida transparência e com a aura de isenção e imparcialidade (WILLIAMS, 2013). No que diz respeito ao *Astroturfing*, trata-se da criação de grupos e campanhas, supostamente espontâneos e iniciados por cidadãos, com o intuito de fazer parecer que eles tenham se originado ou são apoiados por membros de movimentos populares da sociedade, mas que na verdade visam disfarçar o *lobby* de seus patrocinadores ocultos.

Por todo exposto, esperamos que o presente artigo contribua minimamente para a desmistificação e democratização do *lobby*, por esclarecer que o *lobby* possui respaldo jurídico no Brasil e é um direito de todo cidadão garantido pela Constituição de 1988. Buscamos também incentivar uma nova perspectiva sobre a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos

de tomada de decisão, onde o *lobby* é inevitável, porém ainda praticado de forma consciente, estratégica e profissionalizada por poucos. Entendemos que quanto maior for o senso crítico e a capacidade compreensão do fenômeno do *lobby* por diferentes atores sociais, independente de preconceitos, maior será o intercâmbio de informações, o controle social e o número de lobistas nas arenas da democracia que defendem as transformações necessárias para sociedade menos desigual.

Lobbying: Analyzing Conceptual Boundaries For Its Demystification And Democratization In Brazil

Abstract: This article aims to address the challenges that arise from the misunderstanding of the scope of lobbying as a phenomenon in Brazil. The work draws boundaries between licit and illicit practices, differentiating lobbying from crimes like corruption. Lobbying is a right that has legal support in Brazil and is recognized by the Ministry of Labor. There are several terms created to replace the word 'lobby' due to the prejudice that involves the practice. Among the new words there is "Institutional and Government Relations" and "advocacy". Lobbying is not only about direct contact and pressure on decision-makers, but also includes various tactics of indirect influence. A Manichean view of lobbying makes it difficult to democratize its practice and realize that citizens and civil society organizations can strategically use the same licit toolbox widely used by professional lobbyists of the private sector.

Keywords: Inside lobbying. Outside lobbying. Petition Right. Government Relations. Advocacy.

Referências

- ALEMANNI, Alberto. *Lobbying for change: Find your voice to create a better society*. Londres: Icon books, 2017.
- ARON, Renard. *Lobby digital: como o cidadão conectado influencia as decisões de governos e empresas*. Rio de Janeiro: Aberje editorial, 2020.
- BINDERKRANTZ, Anne. Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political studies*, v. 53, n. 4, p. 694-715, 2005.
- BONIFÁCIO, Artur Cortez. *Direito de Petição: garantia constitucional*. São Paulo: Método, 2004.
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Grupos de interesse (lobby): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil*. Brasília: UniCeub, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 8)
- BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Numeração Única: 700911320154013400 Apelação Criminal 0070091 -13.2015.4.01.3400/DF Processo na Origem: 700911320154013400 Relator: Desembargador Federal Néviton Guedes Brasília -DF, 28 de abril de 2020. Publicado em 06.05.2020.
- BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. 2007. 222 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP, Fundação Getúlio Vargas, Belo Horizonte, 2007.
- BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy e lobby das Organizações da Sociedade Civil*. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, jul./dez. 2015.

- BRUYCKER, Iskander de; BEYERS, Jan. Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 2018.
- CÂMARA, Lucas. *Sobre lobistas esquecidos: uma perspectiva que não foi suficientemente debatida, Jota*, 03 nov. 2016. Disponível em: <http://jota.info/colunas/as-claras/claras-sobre-lobistas-esquecidos-03112016>. Acesso em: 06 nov. 2020.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992.
- CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: SG-Amarante Editorial, 2016.
- CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester; New York: Manchester University Press, 2010.
- GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MACHADO, Leandro. Ainda é necessário esclarecer conceitos: *lobby x advocacy*. In: *Tema: Relações Governamentais*. Rio de Janeiro: Aberje, 2015.
- GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.
- GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: Inventário semântico e teste de estresse do conceito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 48, n. 191, p. 81-97, jul./set. 2011.
- HANEGRAFF, Marcel; BEYERS, Jan; BRUYCKER, Iskander De. Balancing inside and outside lobbying: The political strategies of lobbyists at global diplomatic conferences. *European Journal of Political Research*, v. 55, n. 3, p. 568-88, 2016.
- JOBIM, Nelson A.; SOUZA, Luciano Inácio de. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. (Orgs.). *Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Record, 2018.
- KOLLMAN, K. *Outside lobbying: public opinion and interest group strategies*. Princeton: Princeton University Press, 1998. 216 p.
- LODI, João Bosco. *Lobby: Os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.
- MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas, 2007.
- MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, Ano 8, n. 14, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 06 nov. 2020.
- GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. *Lobby: Estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Marcial Ponz, 2020.
- MCKINLEY, M. Lobbying and the Petition Clause. *Stanford Law Review; Harvard Public Law Working Paper*, n. 180, p. 16-21, April 11 2016.
- MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Guia para estruturação de estratégias de advocacy: como influenciar políticas públicas*. São Paulo: Imaflora, 2019.
- MOREIRA, Felipe Lélis. *Governo Aberto, Lobby e Qualidade Legislativa: Estudo de caso sobre o processo de regulamentação do Marco Civil da Internet*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. 2017.
- NOWNES, A. J. *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and how they try to get it)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NPR. *A Lobbyist by Any Other Name?*, 2006. Disponível em: <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>. Acesso em: 06 nov. 2020.

OCDE. *Lobbyists, government and public trust: increasing transparency through legislation*. Paris: OECD Publishing, 2009. v. 1.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42, n. 168, out./dez. 2005.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e Representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

AMERICAN League of Lobbyists Changes Name. *The Center for Public Integrity*, 2013. Disponível em: <https://publicintegrity.org/politics/american-league-of-lobbyists-changes-name/>. Acesso em: 06 nov. 2020.

RUSHFORD, Greg. *How Washington Actually Works For Dummies*. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, 2012. Kindle Edition

SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de interesses na arena legislativa: os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados(1983-2012)*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para discussão nº 1975).

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*, 2016.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para discussão nº 2334).

SOUZA, Luciano Anderson de. *Crimes contra a administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

KIT de Ferramentas de *advocacy*. *Tearfund Aprendizagem*, 2015. Disponível em: https://learn.tearfund.org/pt-PT/resources/publications/roots/advocacy_toolkit/. Acesso em: 06 nov. 2020.

VEIGA, Lucas Brandão. O *lobby* do Poder Executivo no Poder Legislativo. *Revista da Associação Brasileira de Relações Governamentais*, 2017.

WILLIAMS, Brooke. Influence incognito. *Edmond J. Safra Working Papers*, n. 3, 2013. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2239839>. Acesso em: 06 nov. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOREIRA, Felipe Lélis. *Lobby: análise de fronteiras conceituais para sua desmistificação e democratização no Brasil*. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 14, n. 28, p. 149-180, jul./dez. 2020.
