

A (IM) POSSIBILIDADE DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS:
REFLEXÕES À LUZ DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS

LA (IM) POSIBILIDAD DE REGULAMENTACIÓN DE *LOBBY* EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEÑAS:
REFLEXIONES A LA LUZ DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Diego Marques Gonçalves¹

Fábio Franzotti de Souza²

Resumo: O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 retrata a busca por uma democracia neste país. Tal forma de governo visa, dentre suas inúmeras particularidades, contar com a participação do povo nas diversas atividades do Estado que influenciam a vida dos cidadãos, inclusive as Políticas Públicas. Porém, é notório que, além das possibilidades elencadas no Diploma Constitucional, a participação de certos grupos nas decisões do Estado podem ocorrer por meio dos grupos de interesse, dos grupos de pressão e dos lobistas, que passam a ter certa relevância para o processo. Assim, em face a isso, o presente estudo visa a análise do contexto constitucional hoje existente, com o intuito de compreender se este possibilita – ou não – a regulamentação da prática do *lobby* no Brasil. Em razão desse objetivo, primeiramente, será realizada uma análise das políticas públicas, bem como, suas fases de formação, dentre outros aspectos. Num segundo momento será enfatizada a distinção entre os grupos que influenciam nas decisões e suas formas de atuação. Por fim, será elucidada a possibilidade ou não da regulamentação jurídica do *lobby* no Brasil frente ao que se encontra disposto na Constituição Federal. Para a realização deste trabalho, foram utilizados os métodos bibliográfico e qualitativo.

Palavras-chave: Regulamentação – *Lobby* - Política Pública – Constituição Federal

¹ Doutorando em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Mestre em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela UNIFRA. Advogado. Professor de Direito da URCAMP/São Gabriel.

² Acadêmico do Curso de Direito da URCAMP/São Gabriel.

Resumen: El párrafo único del artículo 1º de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 retrata la búsqueda por una democracia en este país. Tal forma de gobierno visa, entre sus inúmeras particularidades, contar con la participación del pueblo en las diversas actividades del Estado que influyen la vida de los ciudadanos, incluso en las Políticas Públicas. Sin embargo, es notorio que además de las posibilidades listadas en el Diploma Constitucional, la participación de determinados grupos en las decisiones del Estado puede ocurrir por medio de grupos de interés, de grupos de presión y de lobistas que pasan a tener relevancia para el proceso. Así, en face a esto, el presente estudio visa el análisis del contexto constitucional hoy existente, con el intuito de comprender si este posibilita – o no – la reglamentación de la práctica de *lobby* en Brasil. En razón de este objetivo, primeramente, será realizado un análisis de las políticas públicas, así como, sus fases de formación, entre otros aspectos. En un segundo momento será enfatizada la distinción entre los grupos que influyen en las decisiones y sus formas de actuación. Por fin, se elucidada la posibilidad - o no- de reglamentación jurídica de *lobby* en Brasil frente a lo que se encuentra dispuesto en la Constitución Federal. Para la realización de este trabajo fueron utilizados los métodos bibliográfico y cualitativo.

Palabras-clave: Reglamentación – *Lobby* – Política Pública – Constitución Federal

INTRODUÇÃO:

As políticas públicas têm ganhado cada vez mais espaço no meio acadêmico brasileiro, de forma que é crescente o número de estudos e pesquisas realizados com o intuito de desvendar os meandros desse segmento do conhecimento. Dentre os vários questionamentos e debates que podem ser realizados a esse respeito, não há como ignorar a questão da influência dos grupos externos à administração pública sobre a concepção e implementação de políticas públicas.

Compulsando a literatura atinente ao tema, verifica-se que o meio acadêmico tem se debruçado sobre o assunto, almejando compreender o grau de diálogo existente entre os grupos sociais e a administração pública. Nesse contexto, surge um assunto revestido de grande polêmica: o *lobby* e a influência deste por sobre as políticas públicas. Não há uma regulamentação do temo Brasil e em muitos países, mas, mesmo assim, o *lobby* goza de grande prestígio nos Estados Unidos da América, onde é amplamente praticado.

Portanto, em decorrência disso, o presente trabalho objetiva tratar desse tema bastante relevante para a administração pública e para a sociedade brasileira: explorar se efetivamente existem empecilhos de cunho constitucional para a legalização do *lobby* no direito brasileiro.

Para tanto, abordar-se-á, num primeiro momento, alguns elementos conceituais básicos a respeito das políticas públicas, como conceito, fases de formação e influências externas na formulação dessas medidas estatais; num segundo momento, destacar-se-á o que são os grupos de pressão, os grupos de interesse e o *lobby*; ao cabo, realizar-se-á exposição e reflexão a respeito dos vários dispositivos constitucionais hoje vigentes, que (des) favorecem a implementação de uma possível legislação que legalize o *lobby*. Para a confecção deste trabalho, lançou-se mãos dos métodos bibliográfico e qualitativo de pesquisa.

A CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA HODIERNA:

O meio acadêmico há muito discute a respeito das melhores formas de fazer frente às necessidades sociais e econômicas da sociedade brasileira. Aliás, atualmente, as demandas apresentadas pela sociedade formam um mosaico bastante diversificado e complexo, o que faz com que a intervenção da administração pública nem sempre surta os efeitos almejados. Existem setores tão intrincados que, por maior engenhosidade e perspicácia que tenha o gestor, continuam incólumes, mesmo depois de grandes intervenções estatais.

Esse cenário enseja a (re) discussão permanente das inserções do Estado, notadamente a avaliação de medidas já tomadas.

Dentre as inúmeras maneiras de enfrentar os déficits sociais e econômicos, não há como deixar de destacar as políticas públicas, que há algum tempo têm demandado a atenção do meio acadêmico. Todo o esforço empreendido até agora não impediu a existência de divergências conceituais em torno do assunto: até hoje inexiste um conceito único ou mais adequado do que são políticas públicas. Todavia, uma análise da literatura atual permite inferir que políticas públicas são as intervenções do Estado visando determinados objetivos específicos (SOUZA, 2006).

Marques tem posicionamento basicamente idêntico, ao referir que:

Embora haja várias definições, parto aqui da ideia de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Trata-se do estudo do 'Estado em ação', na feliz formulação de Jobert e Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam. (MARQUES, 2013, p. 24)

A despeito das políticas públicas terem surgido no seio da ciência política, hoje é perfeitamente possível asseverar que elas mantêm fortes relações com inúmeros outros setores, como o direito, a economia, a administração e até mesmo a psicologia. Logo, as políticas públicas surgem como setor rico de imbricações que merecem a atenção de inúmeros setores do saber acadêmico, pois somente uma análise interdisciplinar dispõe de condições suficientes para dar conta da complexidade inerente ao assunto.

O conceito transcrito acima é objeto de críticas, tendo em vista que acentua exageradamente o papel do Estado na confecção e implementação dessas políticas, ignorando a participação de tantos outros atores extra-estatais, que colaboram para a formação e formatação dessas medidas administrativas. Essa crítica deixa entrever o quão permeável é esse segmento aos desejos e movimentações dos grupos potencialmente atingidos pelas medidas discutidas ou propostas.

Contudo, a despeito da crítica ter certa procedência, é necessário destacar que a eminência conferida ao Estado na concepção das políticas públicas é justa, pois a administração pública é o local mais adequado para o debate e para a busca da realização do bem coletivo (CUSTÓDIO, 2013).

E aí justamente reside um dos elementos mais complexos dentro dessa temática, pois as políticas públicas surgem, então, como um fenômeno que não comporta uma análise simplista, demasiadamente direcionada para o papel do Estado na gênese da agenda governamental. Uma compreensão mais adequada, indubitavelmente, lançará um olhar para os atores sociais que pleiteiam espaço e reconhecimento junto às medidas tomadas pelo Estado.

O meio acadêmico tem envidado esforços significativos para compreender a suscetibilidade dos gestores públicos aos desejos dos grupos sociais organizados e aos pleitos dos grandes grupos econômicos. Hoje, é indubitável que a organização de quaisquer intervenções estatais junto à sociedade é precedida por intensa articulação dos sujeitos potencialmente envolvidos. Um dos elementos que podem conferir maior clareza às inserções das pretensões externas à administração pública numa política pública é o *policy cycle*. Este esclarece as etapas inerentes à formulação de uma política (FREY, 2000).

A despeito de ser impossível visualizar fases estanques, esse fatiamento pode ter funções pedagógicas importantes (FREY, 2000).

As fases de formação mais aceitas são as seguintes: percepção e definição de problemas; *agenda-setting*; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000). Embora não

seja a finalidade precípua deste trabalho esmiuçar todos os aspectos de cada uma dessas etapas, calha realçar os principais elementos.

A sociedade é permeada por tensões e disputas das mais diversas naturezas, nas quais os grupos almejam defender e representar seus interesses perante o ente público. Na fase da *percepção*, por exemplo, o gestor público apenas verifica a ocorrência de um fato que, quem sabe, poderá ensejar a preocupação da administração pública. Trata-se de uma mera constatação de algo que poderá, ou não, chamar a atenção do administrador.

Na fase da *definição do problema*, uma certa questão é qualificada como *problema*, ou seja, demonstra ter todos os predicativos necessários para ensejar uma intervenção do Estado, que poderá ocorrer no futuro.

Já na fase da *agenda-setting*, o governo insere o problema na pauta de discussões, para que a viabilidade, ou não, da implementação de uma política pública seja verificada.

Um dos aspectos mais relevantes do *polycycle* é deixar entrever que a administração pública é cercada por um sem-números de questões das mais diversas espécies, que demandam – de uma forma menos ou mais contundente – a intervenção pública. Entretanto, em razão das limitações de ordem material, sobretudo financeira, que cercam o Estado brasileiro, não é possível atender a todos os pleitos ao mesmo tempo. Em face a isso, torna-se elemento essencial para definição da agenda governamental a pressão dos grupos sociais.

A esse respeito:

Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar (FREY, 2000, p. 227).

Todos esses elementos demonstram que o gestor público, ao tomar decisões, é cercado por pressões das mais diversas naturezas, inclusive da burocracia. Hodienamente, não mais se sustenta a opinião de que a política e a burocracia estão significativamente distanciadas uma da outra, superando, portanto, a lição de Woodrow Wilson³ (FARAH, 2013). As análises contemporâneas demonstram que há uma forte interpenetração entre esses dois segmentos, de maneira que as decisões burocráticas estão cada vez mais perpassadas por conteúdo político, enquanto que as decisões políticas têm buscado fundamento em argumentos de ordem técnica (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010).

³O citado autor defendia a separação entre política e administração pública, em face à necessidade de coibir o apadrinhamento e o patrimonialismo.

Essa mescla de elementos faz com que as decisões tomadas pelo Estado, inclusive as políticas públicas, tenham uma influência toda especial em face aos desejos de tantos quantos gravitem em torno da administração pública, notadamente da burocracia: “Estudos sobre as democracias pluralistas dedicam parte importante de sua atenção ao exame da participação dos burocratas no processo decisório. Charles Lindblom enfatiza essa atuação particularmente no momento da implementação das políticas públicas” (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010, p. 74).

Logo, as políticas públicas surgem como importantes pontos de irradiação a partir dos quais se lançam medidas que visam concretizar os inúmeros direitos de índole constitucional presentes na Carta Magna brasileira.

Portanto, é praticamente impossível debater as políticas públicas sem incluir nesse debate as influências exercidas por grupos externos à administração pública, que influem decisivamente na elaboração e aplicação das medidas estatais. Assim, é imprescindível compreender a inserção desses elementos na gênese das políticas públicas.

OS GRUPOS DE PRESSÃO, OS GRUPOS DE INTERESSE E O LOBBY:

A exposição acima realizada demonstra que as políticas públicas são de grande relevância para racionalizar o dispêndio do dinheiro público. Todavia, a formulação dessas medidas não ocorre de maneira isenta de tensões e complexidades, pois os grupos organizados, interessados nas medidas propostas pelo Estado, organizam-se com o fito de imprimir seus desejos às intervenções do Estado.

O meio acadêmico tem demonstrado que é deveras corriqueira a aglutinação de grupos sociais em torno da administração pública, com a finalidade de influenciá-la na tomada de certas decisões. A depender da forma como esses grupos expressam seus desejos e dialogam com o Estado, eles recebem as mais diversas denominações.

Embora este estudo não tenha o desejo de sintetizar todos os grupamentos que se aproximam da administração pública, é possível verificar a existência de pelo menos três importantes e distintos fenômenos que se relacionam com essa temática: os grupos de pressão; os grupos de interesse e o *lobby*. A literatura dedicada a esses temas, aliás, é bastante abundante e esclarecedora.

Ostrêfenômenos acima são, corriqueiramente, confundidos, e, muitas vezes, passam por sinônimos. Desta maneira, torna-se imperiosa a distinção para um melhor entendimento.

Os grupos de interesse são as pessoas que compartilham das mesmas ideias e interesses, com o mesmo objetivo. Assim: “qualquer grupo que, à base de um ou vários

comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes conditivas” (PASQUINO, 1998, p. 564). Porém, não apresentam organização, visam resguardar interesses difusos e não particulares. Geralmente, contemplam diversas áreas da sociedade.

Os grupos de interesse podem permanecer inertes, sem nunca adotar uma postura de pressão política. Porém, ao exercer um comportamento que venha objetivar a influência política, passam a ser considerados grupos de pressão (NOGUEIRA FILHO, 2010).

Porém, somente serão considerados como grupos de pressão no momento em que se organizam, institucionalizam e se articulam e, assim, usando de comportamento tático e planejado, influenciam o poder público. Temos, como um exemplo, o *Greenpeace*, que iniciou suas atividades pleiteando a defesa do meio ambiente, preservação das espécies ameaçadas e equilíbrio ecológico e se converteu em um dos mais poderosos grupos de pressão acerca do meio ambiente (NOGUEIRA FILHO, 2010).

Os grupos de pressão, por sua vez, apresentam organização e composição definida, possuem interesses comuns a defender e se mobilizam para pressionar e influenciar para obter o que pleiteiam junto ao poder público. Pode-se usar como exemplo o Movimento Sem Terra (MST). Este é um grupo de pressão que age em defesa dos trabalhadores sem terra (NOGUEIRA FILHO, 2010).

A respeito dos grupos de pressão:

Ela indica, ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a *pressão*. Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. (PASQUINO, 1998, p. 564)

Os grupos religiosos, de vários credos, caracterizam-se, também, como grupos de pressão que não defendem apenas interesses materiais, mas, também, questões morais (NOGUEIRA FILHO, 2010). Logo, são grupos que atuam em defesa de seus próprios interesses ou de seus membros.

O *lobby* é figura que desperta o interesse de diversos estudiosos, dado o grau de inserção que essa prática poderá obter junto aos gestores públicos e aos legisladores. Não bastasse isso, os meios de comunicação dão grande ênfase a esse assunto, sempre que o exercício do poder público é confrontado com esse fenômeno.

Lobby não designa propriamente o grupo ou a organização, mas, sim, a atividade por meio do qual estes se aproximam dos tomadores de decisões, propondo certas atitudes. A utilização da expressão *lobby* decorre do fato dos contatos e tratativas realizadas com o intuito de persuadir os legisladores e/ou gestores são costumeiramente tomadas nos corredores dos hotéis nos quais esses estão hospedados. Curiosamente, a influência exercida por meio dessa prática poderá ser obtida por meio das mais diversificadas formas de pressão, inclusive ilícitas (PASQUINO, 1998).

Bastante elucidativa é a seguinte lição:

É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. *Lobbying* é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções (PASQUINO, 1998, p. 564).

O *lobby* distingue-se dos outros grupos, porque os lobistas agem profissionalmente, sendo, então, uma atividade remunerada, e por não defenderem seus próprios interesses, mas sim interesses de terceiros, os quais os remunera (NOGUEIRA FILHO, 2010).

Dessa forma, temos o *lobby* como uma representação técnica e especializada. Apesar de que o lobista representa interesses especiais, ele detém as informações e conhece os aspectos técnicos de áreas específicas da política, onde se mostra extremamente útil no tocante à implementação de legislação e da regulamentação administrativa no assunto que se pleiteia (GRAZIANO, 1997). *Lobby* nada mais é que: uma transmissão de mensagem do grupo de pressão ao político capaz de tomar decisões, por meio de representantes especializados. Atualmente, essa prática não é regulamentada neste país.

É lícito asseverar que, a despeito da ilicitude dos procedimentos que esses grupos possam adotar, o diálogo do Estado com os grupos de pressão é algo inevitável num regime democrático. Aliás, resta bastante claro que a admissão – de uma forma regrada – do *lobby* é claro demonstrativo de regimes democráticos que gozam de certa maturidade e estabilidade.

Poucos países no mundo explicitamente permitem a prática do *lobby*. Entretanto, é possível verificar que existem exemplos bem sucedidos de Estados que se propuseram a regulamentar o assunto e obtiveram resultados bastante interessantes. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, o *lobby* não apenas é permitido, como sempre foi parte das relações políticas daquele país; figuras públicas como George Washington, Madison e Hamilton foram lobistas (AVIZÚ, 2007).

Há quem veja plena possibilidade do *lobby* ser regulamentado no direito brasileiro, em razão de certas semelhanças entre a Carta Constitucional Americana e a brasileira:

A Constituição Americana, bem como a Constituição Brasileira, traz dispositivos que podem ser interpretados como oferecendo respaldo à prática do Lobby. Na Constituição Americana essa interpretação se faz através da liberdade de expressão, de reunião, e o direito de petição de desagravo previstos na Primeira Emenda. Na nossa Carta Constitucional esses dispositivos que estabelecem direito político e impessoal passível de exercício tanto por pessoa física quanto jurídica encontra-se previsto no artigo 5.º, IV, IX, XVII e XXXIV. (AVIZÚ, 2007, p. 86)

Analisando as proposições legislativas que tramitam no legislativo federal, verifica-se que o Estado brasileiro enfrenta grandes dificuldades em tratar da questão. Por exemplo, data de 1989 a proposta legislativa encaminha pelo então senador Marco Maciel, visando regulamentar o *lobby* junto ao Congresso Nacional. Basta lembrar que mais de vinte anos já passaram e o projeto continua sem apreciação (BRASIL, 1989)

A experiência americana é, certamente, bastante reveladora de inúmeros aspectos que circundam o *lobby* na atividade política. Uma das questões centrais em torno do *lobby* nos Estados Unidos da América é, indubitavelmente, a preocupação em dispor por meio da legislação de todos os elementos necessários para conferir a maior transparência e clareza a todo o processo (AVIZÚ, 2007).

Basicamente, em termos gerais, duas são as normas que regulamentam a matéria nos Estados Unidos da América: o *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, e o *Foreign Agents Registration Act*. O primeiro estabelece várias disposições a respeito do registro dos profissionais que realizarão do *lobby*; o exercício dessa atividade ocorre mediante o pagamento de honorários por parte de um empregador ou de um cliente. Um dos elementos mais relevantes dessa legislação é, sem dúvidas, o minucioso regramento e as proibições relacionadas à atividade política. Um dos aspectos vedados pela *Lobbying Disclosure Act* é a vedação da aceitação de presentes, que somente pode ocorrer em casos muito específicos (AVIZÚ, 2007).

Objetivando conferir transparência às atividades relacionadas ao *lobby*, a *Lobbying Disclosure Act* prescreve a necessidade de, periodicamente, os lobistas apresentarem relatório de seus contatos com os parlamentares.

O ato estipula que são basicamente dois os tipos de lobistas. A primeira espécie é denominada de *in house*, que são os agentes vinculados a uma causa ou negócio específico; a segunda espécie é denominada de *outside*, que diz respeito aos lobistas vinculados a uma firma de *lobby* ou para quem trabalha para cliente estrangeiro (AVIZÚ, 2007).

Indubitavelmente, a autorização legal para a realização de atividades desse jaez demonstra o grau de estabilidade e maturidade de uma democracia. Apesar dos lobistas poderem utilizar, inclusive, de expedientes ilícitos para convencer o administrador público ou o legislador, a existência de uma legislação que explicita os procedimentos admitidos dos não permitidos é, certamente, uma ocorrência importante para a democracia.

Conforme verificado acima, a experiência norte americana consubstancia-se em relevante fonte de exemplos, pois demonstra que uma regulamentação clara, que confira transparência a todo o processo reduz os riscos de desonestidade em torno dessas atividades.

A Carta Constitucional brasileira também é detentora de inúmeros dispositivos e princípios que possibilitariam o debate e a possível inserção de um instituto tal qual o *lobby* em nosso ordenamento jurídico. Nossa *Lex Legum* é perpassada por um sem-número de artigos que demonstram o caráter democrático pretendido pelo constituinte, que podem dar guarida a eventuais mudanças na legislação infraconstitucional.

A (IM) POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO LOBBY FACE AOS PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA:

A democratização da sociedade brasileira é um desafio inseparável da harmonização das oportunidades sociais. A democracia oportunizou a formação de um espaço público no qual a sociedade pode assumir seu papel de participante na história (SCHIRMER; HAMMES, 2012).

Hodiernamente, o Estado democrático não se caracteriza pela determinação da própria vontade em detrimento de vontades opostas, mas sim pelo equilíbrio de vontades, formada a partir de uma comunicação não coercitiva, que surge da possibilidade humana de trabalhar em equipe (SCHIRMER; HAMMES, 2012).

Na forma de distribuição de competências, deveres e direitos, a Carta Política de 1988 foi fundamental na efetivação da Administração Pública Democrática de Direito. Tal participação serve, justamente, para encurtar o distanciamento entre a sociedade e a administração. Visando a pluralidade de interesses sociais, tal aproximação é de extrema importância para uma gestão responsiva e dinâmica (SCHIRMER; HAMMES, 2012).

O poder exercido pelo povo pode ser dividido em democracia representativa e participativa. A democracia representativa se dá através dos representantes eleitos, já a

participativa através do plebiscito, referendo e iniciativa popular, conforme Art. 14, *caput*, e incisos I, II e II, respectivamente, da Constituição Federal⁴.

Dessa forma, o princípio da democracia expressa a exigência fundamental da total participação dos indivíduos nos assuntos políticos do país, garantindo o cumprimento da soberania popular (MORAES, 2008).

Assim, o valor democrático é essencial e indispensável para as sociedades modernas, notadamente o Brasil.

A Constituição Federal brasileira é repleta de dispositivos que, em seu conjunto, demonstram o desejo do constituinte em conferir feições democráticas ao Estado, seja possibilitando o envio de petições aos órgãos públicos, seja incentivando a participação popular em órgãos e na própria gestão. Uma breve leitura da Carta Magna demonstra que em inúmeros momentos o constituinte enfatizou a necessidade de um diálogo entre as instâncias públicas e os cidadãos.

Aliás, o valor democrático é firmado a todo o momento nos dizeres Constitucionais. O próprio preâmbulo da Carta Magna afirma:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (BRASIL, 1988)

Não bastassem os dizeres acima referidos, é possível destacar os seguintes dispositivos, que também são importantes para a compreensão desse fenômeno:

1. O artigo 1.º, inciso V – assevera ser o pluralismo político um dos fundamentos da federação brasileira;
2. O artigo 5.º, inciso XXXIV, alínea *a* – segundo o qual se concede o direito de petição aos poderes públicos, em caso de ilegalidade ou abuso de poder;

⁴Segundo o art. 61 da CF/88, é possível a apresentação de projetos de lei pelos poderes Legislativo, Executivo e pela iniciativa popular, porém, quanto a este último, é necessário, dos 142.822.038 eleitores no Brasil, 1.422.220 assinaturas, o equivalente a 1% do eleitores nacionais, distribuídos por, pelo menos, 5 unidades federativas e alcançando 0,3% dos eleitores de cada uma dessas unidades. A Constituição Federal, também prevê as agremiações profissionais e sindicais nas formas do art. 8º, onde se caracterizam, popularmente, como: grupos de interesse, podendo, dependendo da postura que vier a adotar, frente à política, ser considerados grupos de pressão.

3. O artigo 5.º, inciso LXX, alínea *b* – com base no qual sindicatos e associações podem impetrar mandado de segurança coletivo;
4. O artigo 5.º, inciso LXXIV – atinente à propositura de ação popular em face à prática de atos lesivos ao patrimônio público;
5. O artigo 14 – segundo o qual o exercício da soberania popular será exercido por meio do voto direto e de outros instrumentos;
6. O artigo 37, parágrafo terceiro – que fala a respeito da possibilidade da lei regulamentar a participação do usuário junto à administração pública direta e indireta;
7. O artigo 61, *caput* e parágrafo segundo – que versa a respeito da iniciativa na proposição das leis;

Não bastassem os dispositivos acima referidos, outros tantos foram redigidos de tal forma a possibilitar o acesso dos cidadãos às instâncias administrativas, notadamente nas áreas das políticas públicas e dos órgãos de controle e fiscalização – vide arts. 74, § 2.º, 198 e 204 da Constituição Federal.

Logo, é possível realizar o seguinte questionamento: quais os empecilhos existentes para a regulamentação do lobby no Brasil? Apesar de toda a precaução que naturalmente se tenha a respeito dessa atividade, é inegável que a disciplina legal desse assunto é mais adequada do que simplesmente ignorá-lo, deixando-o na obscuridade, sem a possibilidade de controle popular.

A experiência dos Estados Unidos da América é bastante reveladora a esse respeito, porque regulamenta o tema, conferindo a maior transparência a todo o processo, que deixa a obscuridade e passa a ser mais um canal aberto para o diálogo entre o setor público e as forças sociais.

A prática do *lobby* deve ser encarada pelo viés democrático, ou seja, de mais uma possibilidade aberta aos grupos sociais para o convencimento dos gestores públicos a respeito da imprescindibilidade de determinada medida ou atitude.

CONCLUSÃO:

Ao cabo deste trabalho, conclui-se que as políticas públicas são importantes instrumentos de concretização dos dizeres constitucionais, pois organizam e racionalizam o gasto do dinheiro público. Atualmente, em vários setores do meio acadêmico – ciência

política, administração e direito, dentre tantos outros – há uma clara preocupação em explorar e compreender aspectos relevantes desse setor do conhecimento.

Ocorre que a formulação dessas políticas é um processo complexo, que congrega elementos provenientes dos segmentos políticos, burocráticos e, até mesmo, externos à administração pública. Indubitavelmente, a confecção de políticas públicas não está isenta da interferência de grupos e pessoas que influenciam o gestor público.

Dentre as várias formas de intervenção dos atores sociais junto à administração pública estão os grupos de pressão e os grupos de interesse, que funcionam com a finalidade de influenciar de alguma forma as decisões tomadas pelos gestores públicas, seja no tocante ao processo legislativo, seja no tocante às políticas públicas.

A despeito de todo o preconceito existente em torno da expressão *lobby*, percebe-se que a proximidade de gestores públicos e parlamentares com representantes de interesses sociais é acontecimento inevitável. A medida mais adequada para lidar frutiferamente com o assédio sofrido pelos gestores públicos é regulamentar os limites e a forma como esse contato ocorrerá.

O exemplo americano é importante fornecedor de subsídios e experiências nas quais o legislador brasileiro poderia inspirar-se, para disciplinar um expediente que dilataria as oportunidades de expressão democrática dos grupos sociais organizados. À lei regulamentadora incumbiria a missão de estipular proibições e procedimentos que confeririam a devida transparência às tratativas entabuladas.

BIBLIOGRAFIA:

AVIZÚ, Cristiane. Lobbying, a Atividade dos Grupos de Interesse e Grupos de Pressão – Atuação e Direito. Dissertação do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp039325.pdf>. Acesso em: 1.º de julho de 2014.

BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n.º 203, de 1989. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 1.º de julho de 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1.º de julho de 2014.

CUSTÓDIO, André Viana. Avanços e Obstáculos à Concretização das Políticas Públicas Sociais no Brasil. In.: COSTA, Marli Marlene Moraes da; e LEAL, Mônia Clarissa Henning (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In.: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2013.

FREY, Klaus Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, 2000.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12. Nº 35. São Paulo, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI Cecília e MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In.: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silva. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In.: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2013.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional – 23 ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2008.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. Introdução à Ciência Política. 2.º Ed. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

SCHIRMER, C e HAMMES, J. M.A Participação Popular como Elemento Intrínseco Para a Efetivação da Cidadania. In.: COSTA, Marli Marlene Moraes da e RODRIGUES, Hugo Thamir (Org.). Direito & Políticas Públicas V. Curitiba: Editora Multideia, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de Pressão. Verbete. In.:BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1998.