

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

PAOLA CRISTINA DA FONSECA

A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY E SUA RELAÇÃO COM O ADVOCACY

**JUIZ DE FORA, MG
2017**

PAOLA CRISTINA DA FONSECA

A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY E SUA RELAÇÃO COM O ADVOCACY

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
de Juiz de Fora como requisito para graduação e
obtenção do título de bacharel em direito.
Orientador: Professor Leonardo Correa Alves.

JUIZ DE FORA
2017

PAOLA CRISTINA DA FONSECA

A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY E SUA RELAÇÃO COM O ADVOCACY

Trabalho apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para graduação e obtenção do título de bacharel em direito, sob a orientação do Professor Leonardo Alves Correa.

Juiz de Fora, ____ de _____ de 2017.

Banca examinadora

Leonardo Alves Correa

Luciana Tasse

Mateus Pereira

RESUMO

Ao observar os recentes casos divulgados pela mídia nacional e internacional sobre casos de corrupção e tráfico de influência envolvendo importantes atores do cenário jurídico e político brasileiro, torna-se imprescindível a discussão a respeito da regulamentação de atividades que influenciam o processo decisório relacionado às políticas públicas nacionais. Para tanto, inicialmente, identificamos os conceitos de lobby e de advocacy com base na visão doutrinária. A partir disso, foi realizada uma análise das propostas legislativas apresentadas ao Congresso Nacional Brasileiro que têm como escopo a regulamentação da atividade de representação de interesses junto aos órgãos e entidades do Poder Público com a finalidade de influenciar na adoção e aplicação de políticas públicas. Uma vez que tais propostas legislativas foram elaboradas com vistas a regulamentar principalmente a prática das atividades de lobby, o objetivo do presente trabalho é analisar a aptidão dessas propostas para regulamentar também as atividades de advocacy.

Palavras-chave: lobby, advocacy, relações governamentais, regulamentação, proposta legislativa.

ABSTRACT

Observing the recent cases of corruption and influence traffic by national and international media, involving important players of the Brazilian political and legal scenario, therefore the discussion concerning the regulation of activities of influence in the decision-making process of public policies became imperative. For this reason, we started with the identification of the concepts of lobbying and advocacy based on doctrinal teachings. From this, an analysis was performed of the legislative proposals submitted to the Brazilian National Congress which have as their scope to regulate the activity of representation of interests to the organs and entities of the public authority with the aim of influencing the adoption and implementation of public policies. From this, we performed an analysis of the legislative proposals submitted to the National Congress of Brazil with the purpose of regulating the representation of interests to the organs and entities of public power with the goal of influencing public policies. Considering these legislative proposals were drawn up to regulate mainly the practice of lobbying, this study aims to analyze the suitability of these proposals to regulate also the advocacy activities

Key words: lobby, advocacy, government relations. Regulation, legislative proposal.

Sumário

Sumário.....	6
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. LOBBY.....	2
2.1. CONCEITO.....	2
2.2. FOCO DE ATUAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL.....	4
2.3. CORRUPÇÃO E LOBBY.....	6
2.4. HISTÓRICO.....	7
2.5. O LOBBY COMO PARTE DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	9
3. ADVOCACY.....	10
3.1. CONCEITO.....	10
3.2. ATUAÇÃO.....	12
4. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL.....	16
4.1. PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA REGULAMENTAR A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES.....	16
A) PL 25/1984 e PL 203/1989.....	16
B) Projeto de Resolução do Senado 72/1995.....	18
C) PRC 87/2000, da Câmara.....	18
D) PL 5470/2005 e PL 1202/2007.....	19
D.1) SUBSTITUTIVO AO PL 1202/2007.....	20
E) PLS 336/2015.....	21
F) PEC 47/2016.....	22
G) Outros projetos.....	23
4.2. AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS E O ADVOCACY.....	24
4.2.1.O que é necessário para se regular as atividades de advocacy fora dos órgãos e entidades do Poder Público?.....	27
5. CONCLUSÃO.....	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29

1. INTRODUÇÃO

Há muito se faz necessária a positivação de uma norma com o intuito de se regulamentar as atividades de lobby no Brasil. Desde que se estabeleceu a República no país tem-se tentado regulamentar a atividade lobista, principalmente após o fim do último período ditatorial.

Como consta em nossa Constituição, o Poder é exercido pelo povo através de representantes eleitos direta ou indiretamente (art. 1º, parágrafo único). São previstas como formas de participação da sociedade: eleição periódica dos representantes, plebiscitos, referendos, ação popular (art. 14, CF) e participação no processo de tomada de decisão (art. 5º, incisos IV, IX, XVI, XVII, XXXIII e XXXIV, alínea a, da CF). Esta última é uma forma de fazer chegar aos representantes eleitos o conhecimento das necessidades da população à qual devem servir.

A representação de interesses junto aos tomadores de decisão não é proibida, como se vê, mas ainda não existe norma que regule o modo como essa representação deve ser exercida, o que traz o problema de como fiscalizar as condutas desses agentes.

A partir disso, nos questionamos se a regulamentação do lobby como consta nas propostas legislativas apresentadas às Casas do Congresso Nacional deveriam abarcar também as atividades de advocacy, se elas seriam aptas para tanto e se tais normas precisariam de alguma modificação para regulamentar também o advocacy.

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar as propostas legislativas em tramitação nas Casas do Congresso Nacional e avaliar sua aptidão para regular as atividades de advocacy no âmbito da representação de interesses. Para isso, nos utilizamos de pesquisa documental, através da análise das propostas legislativas apresentadas ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados desde o fim Ditadura Militar. Também nos valem da concepção dada por Craig, apresentada por Marlene Libardoni em seu artigo “Fundamentos Teóricos e Visão Estratégica da Advocacy”, segundo a qual advocacy é “qualquer intento de influenciar uma elite institucional em favor de um interesse coletivo”.

Dessa forma, começaremos apresentando os conceitos de lobby e de advocacy, as formas de representação de interesses de indivíduos e de grupos, seguido de uma análise das propostas legislativas que visam regulamentar a representação de interesses junto aos órgãos e entidades dos Poderes da União e da Administração Pública, na adoção de políticas públicas. Considerando como políticas públicas as ações que o governo escolhe realizar ou não, dentre as alternativas propostas, tomadas a serviço do interesse público ou coletivo da sociedade;

resultam em alterações do comportamento, planejamento, criação e implementação de leis, normas ou incentivos que visem atender às demandas e interesses da sociedade. Entendendo que políticas públicas não são apenas aquelas de caráter social ou voltadas para as minorias. Elas podem ser voltadas a uma coletividade com interesses privados (PATRI, 2011).

2. LOBBY

2.1. CONCEITO

Ao tratar da questão do *lobby*, faz-se necessário diferenciar os conceitos de grupo de pressão e grupo de interesse. A melhor definição é a descrita por Fahat (2007), segundo o qual:

“Grupo de interesse é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos de sua união.

Grupo de pressão é o grupo de interesses dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade ou parte dela, ou ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse”. (Apud CARVALHO, 2009)

Lobby é uma expressão de origem inglesa, utilizada para designar antessala, vestíbulo, salão de entrada, ou hall, em construções como hotéis, cinemas e teatros¹, por exemplo, geralmente no térreo e de acesso público. Com o tempo, a palavra ganhou significado diverso, de cunho mais político, e isso ocorreu, em tese, a partir da prática de se abordar políticos/parlamentares nos *lobbies* dos hotéis onde se hospedavam, ou, ainda, nos *lobbies* das casas legislativas, a fim de convencê-los na tomada de decisão a favor de interesses de indivíduos ou grupos específicos, para obtenção de benefícios.

Assim, a expressão *lobby* é também entendida como ação de influência sobre os tomadores de decisão, geralmente membros dos Poderes Executivo e Legislativo, para atuarem de modo a atender interesses privados de indivíduos ou grupos de pessoas ou empresas. Essa influência se dá através do convencimento, por meio de apresentação de planilhas, com informações confiáveis, pesquisas e demonstrações das consequências geradas pela adoção de determinadas medidas, ou, ainda, através de pressão, como greves e manifestações, por exemplo (CARVALHO, 2009). Atentemo-nos para o fato de que pressão é o último estágio de um processo complexo que “inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma

¹ Dicionário Michaelis Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/lobby>>. Acesso em 02 de out 2017.

estratégia adequada par a defesa desses projetos, procurar aliados e outras providências” (GRAZIANO, 1997).

O *lobby* nada mais é que uma forma de a sociedade civil participar da elaboração de políticas públicas, de forma a contribuir para que seja adotada aquela que melhor atende aos interesses defendidos. Sem sua manifestação, os governantes podem chegar à conclusão de que não existem demandas específicas ou decisões mais favoráveis às minorias ou grupos determinados (CARVALHO, 2009). O fato de ter surgido como diálogo entre grupos de interesses econômicos e o governo, e, posteriormente ter sido apropriada por entidades movidas por motivos não econômicos prova a validade desse processo na representação de interesses face aos agentes governamentais. (OLIVEIRA, 2004)

Devemos deixar claro que *lobbying* é diferente de *marketing*. A atividade do lobista não é uma propaganda que deseja vender produtos ou serviços. É, na realidade, influência na tomada de decisões, fornecendo informações essenciais para os parlamentares e executivos, trazendo maior clareza sobre o tema em debate, com a finalidade de obter benefícios para grupos sociais ou empresariais mediante legislação específica ou medidas especiais (OLIVEIRA, 2004:15). O lobista possui conhecimento técnico e político especializado na área que atua, muitas vezes superior ao conhecimento de congressistas e seus assessores, o que é útil no momento da definição da legislação e da regulamentação administrativa (GRAZIANO, 1997). É esse conhecimento que faz com que a representação de interesses por um agente seja fator determinante quanto aos resultados obtidos pelo cliente.

Frassão (2017), ao analisar o Plano Brasil Maior em sua tese de mestrado, demonstra que há relação causal entre o grau de atividades de lobby exercidas com os resultados mais ou menos favoráveis aos interesses defendidos diante das políticas. Concluiu que o lobby foi condição essencial para o sucesso político dos setores analisados. Segundo a autora, a aprovação da agenda de interesses dos grupos será proporcional à ação de lobby empregada. Demonstrou-se que os grupos que obtiveram menos sucesso dentro do contexto do Plano Brasil Maior foram aqueles que receberam menos medidas de impacto, o que ocorreu devido à falta de apresentação dessas medidas ao Poder público, resultado da falta de atividade de lobby junto aos agentes responsáveis por colocar em prática as políticas públicas. Como lembrado por Carvalho, ao citar Barros: “se você não informar ao Congresso e ao Executivo quais são seus interesses eles podem perfeitamente presumir que você não tem interesses”. Informar aos tomadores de decisão sobre seus interesses aumenta as chances de votarem a favor deles, sabendo que existe o interesse e não há oposição a eles.

Apesar de fazer parte do jogo da democracia participativa, o lobby tem a desvantagem de servir melhor àqueles que pagam melhor. Com mais recursos é mais provável que sua demanda seja atendida de forma mais plena, como demonstrou Frassão (2017). Se entre empresas do mesmo ramo de atuação, a ação do lobista fez diferença, podemos imaginar que, com base no conhecimento empírico, haverá situações em que os grupos sociais, como aqueles que representam os negros e as feministas, por exemplo, sairão na desvantagem, pois não contam com o mesmo recurso que grupos empresariais ou industriais.

Oliveira aponta duas características negativas do *lobby*: (1) a grande soma de dinheiro investido na prática. Isso exclui aqueles que não dispõem de tal soma para terem seus interesses representados por lobistas qualificados, ou mesmo para exercerem por si a atividade. Essa disparidade causa um desequilíbrio na representação de interesses. Esse formato de articulação de interesses acentua as divisões sociais e favorece os grupos que possuem maiores recursos financeiros. E (2) a prática dos lobistas, ao defender interesses específicos e particularistas, seu modo de influenciar decisões impacta negativamente nas possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, por coibir coalizões amplas e duradouras.

2.2. FOCO DE ATUAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

O foco das atividades de *lobbying*, na maioria dos países que adotam a democracia, gira em torno do Legislativo, responsável por elaborar as normas de políticas públicas. Contudo, no Brasil esse foco é direcionado também para o Executivo, devido à tendência de centralização da tomada de decisão no Poder Executivo, desde que o Brasil se tornou uma república, em 1889, quando se adotou também o Federalismo.

O federalismo brasileiro é resultado de pressão oligárquica, uma vez que as oligarquias regionais se sentiam tolhidas pelo centralismo do governo monárquico². Ele é chamado de “federalismo impróprio”, uma vez que sua formação se deu a partir da fragmentação do Estado em unidades federativas, a partir de decisão do poder central. Há acúmulo de atribuições para a União, restando pouca autonomia legislativa aos Estados integrantes da federação. Diferente do federalismo “tradicional”, formado pela união de vários

² XAVIER e XAVIER, sem data

Estados autônomos. O Poder é descentralizado, a competência legislativa é dividida entre os membros da federação, estes possuem maior autonomia.

Durante a Primeira República o governo sofria forte influência do setor agrário, vigorando a política do “Café com Leite”, onde representantes oligárquicos de Minas Gerais e São Paulo revezavam no poder. A ruptura do acordo do café com leite resultou na Revolução de 1930, dando início à Era Vargas, onde foram produzidas duas Constituições: a primeira, de viés mais democrático, promulgada em 1934, trouxe diretrizes sociais e conferia maior poder ao Governo Federal, sofreu alterações em 1935, que reforçaram as atribuições do Poder Executivo; e a Constituição de 1937, de inspiração fascista, instituiu o Estado Novo, dissolveu o Congresso Nacional, suprimiu os partidos políticos e concentrou o poder nas mãos do Executivo, era o presidente quem legislava por meio de decretos-lei.³

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a derrocada dos governos direitistas, Getúlio Vargas entregou o poder aos militares em 1945. Em eleições ocorridas em nesse ano, foi eleito o general Eurico Gaspar Dutra como o presidente, empossado em 31 de outubro de 1946, governou o país por meio de decretos-lei até a promulgação de uma nova Constituição. A Constituição de 1946 retomou a linha democrática de 1934 e reestabeleceu a divisão de Poderes, sendo promulgada após deliberação do Congresso recém-eleito. Em 1961 foi feita uma emenda que instaurou no país o regime parlamentarista, após a renúncia do presidente Jânio Quadros. Em 1963 houve um plebiscito, momento em que a população votou pelo retorno do presidencialismo.

Em 1964 foi instaurada a Ditadura Militar, sendo outorgada uma nova Constituição em 1967, marcada pelo autoritarismo e a política de segurança nacional. Estabelecia a eleição indireta do presidente. Inicialmente, manteve o Congresso, mas o Executivo controlava o Legislativo. Manteve a Federação, mas instaurou eleições indiretas para presidência. Com o AI-5, em 1968, houve o fechamento do Congresso Nacional e concentração de poder no Executivo.

Em 1984, o movimento “Diretas Já” demandava eleições diretas para presidente. Em 1985 foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, com a finalidade de elaborar nova Constituição, que só foi promulgada em outubro de 1988, vigente até os dias de hoje, é denominada Constituição Cidadã, é marcada pela democratização política e estabilização

³ Informações do sítio eletrônico do Congresso Nacional

econômica.^{4 5} A Constituição de 1988 manteve a preponderância legislativa do Executivo e, até a década de 1990, o Executivo foi o responsável pela edição da maioria das leis no Brasil (OLIVEIRA, 2004). Dessa forma, dificilmente os grupos de pressão podem ignorar a relevância da atuação do Poder Executivo no momento da adoção de políticas públicas.

2.3. CORRUPÇÃO E LOBBY

Como se percebe, lobby é uma expressão neutra, referindo-se a uma atividade de convencimento. Assim, não existe lobby bom ou lobby mal. Tudo depende da causa que se defende e dos meios que se utiliza para defesa dessa causa.

A visão negativa que temos da prática é resultado, em grande parte, do modo como a mídia tem veiculado as informações a respeito de corrupção, tráfico de influência e outros crimes, a partir da década de 1970, sempre vinculando o nome lobby a práticas ilegais e utilizando a expressão com imprecisão. Durante anos, lobby foi utilizado como sinônimo de tráfico de influência e corrupção, mesmo que tais práticas não façam parte das estratégias de atuação do lobbying (OLIVEIRA, 2004).

Para Luigi Graziano, lobby e corrupção não convivem num mesmo sistema, tendendo a excluírem-se mutuamente, e que onde a corrupção é generalizada não há espaço para o lobby (GRAZIANO, 1997). Baseando-se no sistema estadunidense, o autor apresenta uma lista ilustrativa com seis fatores que impedem que a prática do lobby deságue em anarquia e corrupção, levando em conta a situação em Washington: (1) lobby não é corrupção, é representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de um conjunto de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores; (2) a prática encontra respaldo constitucional, entendida como exercício de liberdades previstas na primeira emenda, de 1791; (3) há regulamentação legal: a Lei Federal de Regulamentação do Lobby de 1946 ajudou a institucionalizar a prática, mesmo sendo considerada ineficaz, pois apenas uma parcela dos lobistas de Washington eram registrados. Essa lei foi substituída pelo Public Disclosure Act, de 1995, com maior âmbito de atuação; (4) composição social dos lobistas como círculo profissional, pois ajuda no estabelecimento de códigos de conduta e controle social de iguais, sendo que o autor considera como lobista qualquer pessoa empregada com a função de representar politicamente a organização (5)

⁴ BRASIL. O Brasil República.

⁵ SENADO FEDERAL. História das Constituições

existência de mecanismos de regulação social – o lobby surge de interesses politicamente organizados em associações, formando comunidades de defesa de interesses, que funcionam como reguladoras e filtros, atuando nas percepções e comportamento de seus membros; (6) por fim, lobby não é apenas exercer pressão, esta é o último recurso a ser utilizado, sendo precedido de um processo multifacetado que inclui a reunião de dados importantes, preparação de projetos de política e estratégia adequada para defesa desses projetos, procura de aliados entre outros. O mesmo fenômeno é encontrado no parlamento europeu, segundo Graziano (1997).

Para Oliveira (2004), o que diferencia lobby de corrupção são os resultados e o preço pago por sua obtenção. O lobby é um processo caro e demorado, mas com resultados mais definitivos, enquanto a satisfação de interesses pela corrupção traz a incerteza de sua continuidade, mas, a longo prazo, a prática se mostra incerta e perigosa, uma vez que sempre que o assunto voltar à tona haverá movimento, retomando relações indesejadas, antiéticas, e gastando mais dinheiro.

Apesar da neutralidade valorativa da expressão literal, e de a prática ser utilizada por empresas, grupos sociais, indivíduos, de forma legal, atualmente no Brasil, em decorrência do significado pejorativo já arraigado no imaginário popular quando se utiliza a expressão *lobby*, os profissionais tendem a preferir outras denominações, tais como: relações governamentais, representação institucional, advocacia corporativa ou consultoria, análise e assessoria política, por exemplo (MANCUSO e GOZZETTO, 2011).

2.4. HISTÓRICO

A prática da influência na tomada de decisão sempre esteve presente na história brasileira. E o setor que mais utilizou da prática foi o industrial. O primeiro registro formal da prática do lobbying em favor de setores empresariais ou determinados empresários no Brasil data da época do Primeiro Império. Trata-se de uma carta enviada a Domitila de Castro Canto e Melo (futura Marquesa de Santos), amante de D. Pedro I, em que seu ex-sogro pedia que ela o auxiliasse, intercedendo junto ao imperador, para que ele pudesse vender lavras de minérios da província de Minas Gerais aos ingleses, prometendo pagá-la a metade do valor da operação, que seria superfaturada (FIGUEIREDO, 2011). Não há notícias sobre o sucesso ou não da operação.

Diversos grupos exerciam influência sobre as decisões a serem tomadas, mas os grupos que se destacam na época do Primeiro e do Segundo Império, principalmente neste, são

aqueles ligados à indústria, sendo figuras de destaque no Segundo Império o Barão de Mauá e o Barão do Rio Branco. Este, mais tarde, ao acusar o Imperador D. Pedro II de colocar seus interesses de mercador à frente dos interesses da pátria, fez com que o imperador se tornasse seu adversário, iniciando uma disputa onde a estrutura estatal, corroída por vícios intervencionistas, trabalhava contra o ministro e diplomata. Operava um sistema de privilégios e distorções, onde ligações pessoais possuíam maior valor que a lei (FIGUEIREDO, 2011).

No fim do século XIX, era estratégia dos industriais usar seus representantes/membros no parlamento e organizar suas associações de classe para produzir memoriais solicitando auxílios específicos, como foi com Felício Antônio dos Santos, parlamentar e também presidente da Associação Industrial (1880-1881), criada a partir de uma dissidência da Associação Comercial do Rio de Janeiro, em razão das disputas entre importadores e industriais. Mais tarde, o parlamentar encabeçou a criação do Centro Industrial do Rio de Janeiro (1890-1892), embrião da Confederação Nacional da Indústria (FIGUEIREDO, 2011).

Segundo Oliveira (2004), antes do golpe de 1964, a tramitação de leis teve importante participação dos grupos de pressão em sua aprovação, como a criação da Petrobras, o Código Brasileiro de Radiodifusão, o Estatuto do Trabalhador Rural. Durante a ditadura militar, com a centralização da tomada de decisões no Executivo, a ação de grupos de pressão tornou-se restrita, e apenas alguns grupos pressionavam o Executivo para obter a satisfação de demandas.

Durante a vigência do golpe percebeu-se amplo grau de intervencionismo estatal, tendo sido editadas mais de 150 mil normas regulando quase todas as atividades no país, principalmente a econômica. Algumas entidades empresariais buscavam o Congresso para defender seus interesses: como exemplo, a disputa entre distribuidoras de veículos e montadoras, findo com acordo de paz intermediado pelo planalto; disputa entre produtores de frutas e de refrigerantes, em que os primeiros exigiam porcentagem de suco de fruta nos refrigerantes; etc. Em pouco tempo a crise do petróleo, na década de setenta, e a redução dos empréstimos externos puseram fim ao pacto entre alto empresariado e regime militar. Segundo Oliveira,

Apesar da excessiva intervenção e regulamentação do Estado na economia, o regime militar perdeu a capacidade de arbitrar o conflito entre diversos grupos empresariais e os conflitos entre capital e trabalho e o aumento da pressão política econômica dos sindicatos de trabalhadores a partir de 1978 aliado a outros fatores como o início de um ciclo de crise econômica como aumento da inflação, a perda do poder aquisitivo da população e a conferência de choques econômicos através de sucessivos planos

heterodoxos com congelamento de preços e elevação de tarifas públicas, contribuíram para o início do período de abertura política lenta, gradual e irrestrita (Oliveira apud Aragão, 1992).

Segundo Werneck Vianna, nos anos que antecederam a Constituinte, o desenvolvimento do lobby no país se tornou propício com a ajuda de dois fatores: o primeiro é a diversificação de instrumentos e canais de comunicação entre segmentos, principalmente empresariais, e o Congresso, e o segundo, a fragmentação crescente desta representação (OLIVEIRA, 2004). O processo de fragmentação das entidades representantes de setores da indústria formou outras entidades menores de setores específicos que passaram a atuar no Congresso. Isso ocorre devido a (1) incapacidade de grandes entidades de tratarem eficientemente de temas específicos de determinado setor, (2) necessidade de maior aproximação com o mundo político, (3) conflitos internos, específicos de entidades abrangentes, (4) crenças de determinados setores do empresariado de que as lideranças de grandes confederações e federações estavam defasadas ou condescendentes com os poderes públicos, e (5) constatação de que múltiplos canais reverberando a mesma posição é mais eficiente de que um único canal de defesa de interesses.

Com a redemocratização, houve o fortalecimento do Congresso Nacional como poder político e também dos grupos de pressão, além do aparecimento de novos grupos de pressão de viés social. Sua atuação num regime democrático é essencial, pois propicia a defesa dos interesses de minorias que a democracia representativa não consegue abarcar. O aumento dos grupos de *lobbies* e a maior proximidade entre eles e o Congresso Nacional torna essencial a utilização de recursos humanos especializados, o que vale tanto para os grupos de pressão quanto para os parlamentares. Aí entra a figura do assessor, que serve como uma barreira para impedir o assédio de lobistas e também para participar do jogo (OLIVEIRA, 2004).

2.5. O LOBBY COMO PARTE DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Adotando como modelo de Estado o Democrático de Direito, alicerçado no pluralismo político, parte da literatura entende que a atividade do lobby não é incompatível com a democracia participativa (MANCUSO e GOZZETTO, 2011). É no art. 5º da nossa Constituição Federal que se encontram os direitos que respaldam a atividade em seus incisos IV, IX, XVI, XVII, XXXII, e XXXIV, alínea a, que tratam respectivamente da liberdade de manifestação e pensamento; da expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação; da liberdade de reunião; da liberdade de associação para fins lícitos; ao acesso à

informação pública de interesse particular, coletivo ou geral; e o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Desse modo, afirmam Mancuso e Gozzetto, o lobby integra um conjunto de instrumentos disponibilizados à sociedade para a promoção de seus interesses. Há outros meios de a sociedade participar das decisões políticas. São eles: (A) eleições regulares para o preenchimento de cargos públicos dos Poderes Legislativo e Executivo; (B) o voto em plebiscitos e referendos; e (C) proposições legislativas de iniciativa popular. Há ainda outros mecanismos institucionais que comportam a participação de interesses organizados, como audiências públicas, consultas públicas, conselhos gestores, dentre outros.

Apesar de a participação da sociedade civil nos debates e na escolha de políticas públicas, a prática não é regulada, o que traz dúvidas quanto à legitimidade de tais práticas. Essas dúvidas aumentam à medida que são veiculadas notícias sobre operações da Polícia Federal que expõe esquemas de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, tráfico de influência, entre outros crimes. Somente com a regulação do lobby haverá maior controle sobre os temas a serem debatidos, a forma como se decidem aplicar os recursos públicos e como os interesses representados são atendidos.

Gaudêncio Torquato entende a regularização do lobby como forma de diminuir a corrupção e como meio de os grupos sociais se fazerem ouvir pelo Congresso e forma de se realizar a democracia participativa:

“A partir da norma legal, será possível moldar uma forma legítima e transparente de defesa de interesses. O projeto que tramita no Congresso, há anos, carece nova avaliação à luz da realidade social e política do país. Somente o marco regulatório sobre a matéria poderá diminuir a taxa de corrupção, eis que desvendará o que está por trás das máscaras. Reivindicações gerais, difusas, particulares, explícitas ou latentes, passarão pela lupa da mídia. A publicidade das ações contribuirá para distinção entre o justo e o injusto, o lícito e o ilícito, o correto e o incorreto, o oportuno e o inoportuno. Lobistas ou, se quiserem, um nome mais pomposo e sem viés negativista, algo como articuladores institucionais da sociedade civil, terão identidades e representações divulgadas. Seria uma maneira de adensar o corpo de nossa democracia participativa, conferindo mais força e significado à democracia, o regime do poder visível” (TORQUATO, 2016).

3. ADVOCACY

3.1. CONCEITO

A expressão *advocacy* vem do latim *advocare*, assim como a palavra em português, advogar. Em inglês, deriva de *advocate*, verbo que designa advocacia. A palavra não tem ainda uma tradução para o português, uma vez que a tradução literal se confundiria com o sentido das palavras advogar, advocacia, termos que, no Brasil, normalmente são utilizados com sentido jurídico. Assim, utilizamos a expressão em inglês, *advocacy*, significando argumentar em favor de uma causa, demanda, interesse ou posição. Porque também não tem uma definição exata, à medida em que os diferentes grupos sociais atuam de forma a influenciar politicamente, são construídas novas definições de *advocacy* que permitem melhor entendimento sobre o conceito e seus elementos (LIBARDONI, 2000).

Segundo Marlene Libardoni (2000), *advocacy*

“denota iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando a transformação da sociedade”.

Andrea Gozetto e Leandro Machado (2011) definem *Advocacy* como um

“processo organizado e planejado de informar e influenciar tomadores de decisão por meio de conscientização e engajamento de outros atores da sociedade, tendo como objetivo promover mudança ou manutenção de uma política pública de interesse amplo, baseada em evidências concretas”.

As atividades de comunicação, relações públicas e engajamento com outros grupos da sociedade devem necessariamente compor uma campanha de *advocacy*, isso porque o objetivo da ação não é apenas impactar determinada política, mas conscientizar e engajar uma parcela maior da população (GOZZETTO e MACHADO, 2011). *Advocacy* é uma forma de a população, grupos de interesses, organizações políticas, enfim, da sociedade civil, expressar suas opiniões. (PATRI, 2011)

A partir das definições apresentadas pelos autores citados, podemos dizer que *advocacy* é um conjunto de técnicas utilizadas por organizações [em sua maioria] não governamentais, associações e fundações, geralmente sem fins lucrativos, representantes da sociedade civil, voltadas para a defesa e promoção de direitos coletivos e difusos, que incidem, principalmente, sobre minorias, comunidades, uma parcela da sociedade, que tem seus direitos ameaçados ou violados, que podem ter sua realização/efetivação afetada de alguma forma pelo modo como se realizam determinadas políticas públicas. Esses grupos atuam com o objetivo de transformar o *status quo* da sociedade. As organizações procuram conscientizar e empoderar o grupo representado, buscam também informar a população acerca de um problema ou situação que deve ser regulado pelo Poder Público e informam sobre a seriedade e da importância do assunto, explicando a necessidade de regulação daquele tema ou da realização por parte do

Estado de ações que sejam capazes de tornar efetivo aquilo que já está regulado, mas ainda não foi realizado.

Percebe-se que as ações de advocacy se empenham para incluir a sociedade civil em seus movimentos. Empoderando-a para que seja capaz de reconhecer um direito seu e lutar para sua efetivação em conjunto com a comunidade, frente às instituições políticas. Trata-se de uma ação com resultados para longo prazo e também mais duradouros. A conscientização da população faz com que os resultados obtidos com a ação de advocacy sejam mais efetivos e perdurem por mais tempo.

3.2. ATUAÇÃO

A atuação das organizações da sociedade civil em advocacy varia de acordo com o sistema político e com o grau de abertura política do lugar em que se deseja atuar. Essas ações possuem um movimento dialético, uma vez que a incidência política dos grupos da sociedade civil é permitida e limitada pela estrutura de oportunidades [políticas] adotada. Ao mesmo tempo, essas organizações são capazes de ajustar a estrutura político-institucional em que se inserem, a partir das ações de advocacy, ampliando os espaços de participação, promovendo mudanças nas políticas públicas adotadas e nas leis constitucionais, permitindo que sua ação política seja mais efetiva (LIBARDONI, 2000).

O rol de atuação de advocacy envolve ações: (i) de lobby junto a tomadores de decisão, (ii) de participação institucional (em conselhos, comitês, fóruns, campanhas cívicas), (iii) com foco na educação ou persuasão, ou ainda, (iv) de contestação e confrontação com o poder (manifestações, protestos e greves) (LIBARDONI, 2000). Percebe-se que existe uma diferença entre as ações de advocacy e as de lobby.

Advocacy apresenta um espectro mais amplo que o de lobby, uma vez que busca influenciar a sociedade civil, ou uma parcela sua, através de movimentos de conscientização da população sobre seus direitos, visando maior aplicação destes, constitui a defesa ou promoção de uma causa. Com um viés mais social, é voltada para a proteção de direitos difusos e coletivos. A Advocacy procura influenciar atores sociais, *stakeholders*, grupos de indivíduos ou de empresas, organizações não governamentais, etc., para que estes auxiliem na realização de seus objetivos. É a promoção e defesa de interesses num contexto de mobilização social.

Ricardo da Patri (2011) apresenta o advocacy e o lobby como técnicas utilizadas dentro de um processo de gerenciamento de etapas e ferramentas para a defesa de interesses.

Esse processo é chamado de Relações Governamentais, e trabalha com ações diretas e indiretas na defesa de um interesse. Segundo Patri, o advocacy é uma técnica de ação indireta e o lobby, uma técnica de ação direta.

Ações indiretas buscam influenciar o Poder Público por intermédio de terceiros, sejam eleitores ou o público em geral. Para Patri, esse tipo de atuação tende a mascarar o real interesse por trás da atuação. O autor aponta como exemplos de ações indiretas: (1) a geração de pressão pública pela mobilização de indivíduos por meio de anúncios em meios de comunicação e demonstrações públicas, (2) o gerenciamento da imagem da empresa ou de grupos de interesse. Isso porque esses atores tendem a acreditar que se consegue menos opositores construindo uma boa imagem (exemplo das empresas que dizem seguir os princípios orientadores de direitos humanos e empresas, quando na verdade, não os seguem). (3) a utilização de eleitores como lobistas. Tentam mobilizar o maior número de eleitores de uma região para que contatem os deputados e senadores eleitos por eles requerendo que atuem de determinada forma; (4) diversas outras técnicas, como manifestações, passeatas, marchas, atos de desobediência civil, demonstrações públicas etc.

Nas ações diretas, os grupos de interesses, indivíduos ou empresas, aproximam-se diretamente dos tomadores de decisão para apresentar pesquisas e estimativas quanto ao tema em discussão, manifestando-se de forma favorável ou contrária a adoção de determinada política ou legislação. São exemplos de técnicas de ações diretas apontadas pelo autor: o lobbying e as coalizões entre grupos com os mesmos objetivos. Dentre as atividades que configuram o lobby o autor cita: (1) participação em audiências com membros do Parlamento/representantes do Poder Público; (2) participação em audiências públicas; (3) apresentação de sugestões para redação de legislação; (4) provimento de informação política para membros do Congresso Nacional ou do governo a respeito do assunto em pauta; (5) acompanhamento e estatística de votação de projetos de lei por parlamentares.

Patri aponta também o financiamento de campanhas como forma de lobby, contudo, esta prática sofreu alterações com a mini reforma eleitoral de 2015, quando se determinou que não seria mais permitido o financiamento de campanhas de candidatos específicos por parte de pessoas físicas ou jurídicas. Atualmente, é possível que pessoas jurídicas doem para o Fundo Partidário, não mais para partidos ou candidatos específicos; pessoas físicas podem doar até 10% de seu rendimento bruto e bens estimáveis em dinheiro até o valor de R\$80.000,00 para o Fundo Partidário ou para partido político, nesse caso, este é quem destina a verba recebida para os

candidatos. As doações em pecúnia devem, necessariamente, ser efetuadas por meio de depósito bancário na conta do Fundo Partidário ou do partido, se for o caso⁶.

Para ilustrar as formas de atuação em advocacy, trazemos dois exemplos de organizações que utilizam suas técnicas para atingir seus interesses ou o de representados. A atuação em organizações é mais favorável, uma vez que o grupo consegue atingir objetivos que os indivíduos, sozinhos, não seriam capazes⁷.

A organização não governamental Ágere Cooperação em Advocacy dá à expressão o significado de “lutar por uma causa, por meio de conscientização da sociedade, capacitação de agentes transformadores, mobilização da população e acompanhamento da atuação do poder público”⁸. Sediada em Brasília, a organização objetiva proporcionar maior justiça social, advogando em defesa de políticas públicas inclusivas junto ao Poder Público, através de parcerias com diferentes organizações da sociedade civil. Para atingir seus objetivos, a Ágere atua de duas formas: assessoria e capacitação. A primeira visa influenciar na formulação e na execução de políticas públicas, através de mobilização da sociedade civil, influência no Executivo e acompanhamento do processo legislativo. Enquanto a segunda forma se realiza através de cursos de capacitação e oficinas oferecidos pela organização a indivíduos em geral e a organizações da sociedade civil⁹.

Outro exemplo é o da Associação de Câncer de Boca e Garganta (ACBG), que utiliza o advocacy em uma de suas frentes de atuação, a define como uma forma de exercício de cidadania, visando realizar iniciativas que se dirigem à defesa de uma causa. As principais ferramentas utilizadas pelo grupo são: passeatas, documentários, mídia de massa e espontânea, reuniões etc., com o objetivo de intervir nas políticas públicas e influenciar a elaboração de projetos de lei, fornecer reabilitação, inclusão social e disseminação da informação. Desde sua fundação, o principal objetivo da ACBG por meio do *advocacy* é promover uma mudança de diretrizes no SUS, pois não há disponibilização de próteses e laringes eletrônicas para os pacientes acometidos com câncer de boca e/ou garganta. O fornecimento gratuito dessas próteses é de extrema importância, pois contribuem para melhor qualidade de vida dos pacientes¹⁰. O objetivo da associação é fortalecer a atuação em prol dos portadores de câncer de boca e garganta.

⁶ Lei 9.096/1995, com alterações feitas pela Lei 13.165/2015

⁷ Enciclopedia Britannica online.

⁸ Ágere Cooperação em Advocacy

⁹ Ágere Cooperação em Advocacy. Relatório anual de 2014.

¹⁰ ACBG

Em entrevista para o Instituto Comunitário Grande Florianópolis¹¹, a presidente da ACBG, Melissa Ribeiro, e a coordenadora do Grupo de Apoio a Laringectomizados (GAL), Dra. Elisa Vieira, destacaram a importância das ações de advocacy para a causa que defendem. As principais ações desenvolvidas pela associação, para atingir seus objetivos, envolvem eventos em conjunto com o CEPON (Centro de Pesquisas Oncológicas), profissionais e empresas atuantes na área, buscando soluções e tecnologias para melhorar a qualidade de vida dos pacientes; o desenvolvimento de projetos para trabalhar a reabilitação social, psicológica e fonatória dos pacientes; a participação em eventos para troca de conhecimentos, divulgação do trabalho do grupo e captação de parceiros; campanhas e divulgação de mídia para gerar informação sobre o câncer de boca e garganta. O grupo oferece apoio aos familiares e aos pacientes, tem engajamento, encoraja os pacientes a retomar sua rotina, auxilia a manter sua autoestima elevada, fornecem instruções e informação para o paciente e sua família.

O impacto gerado pela organização é visível, pois, auxiliar na recuperação da fala através do acesso à laringe eletrônica ou prótese traqueoesofágica, devolve aos pacientes mais que a fala, devolve-lhes a socialização e a vida de forma geral, dando-lhes mais autonomia e dignidade, nas palavras de Dra. Elisa e Melissa.

As ações empreendidas pela associação têm como objetivos: (i) que todos os cirurgiões de cabeça e pescoço do SUS passem a considerar a cirurgia de laringectomia total como regra, bem como a colocação da prótese traqueoesofágica no ato da mesma. Pois diminuirá o impacto radical gerado para o paciente; (ii) a indústria do tabaco diminua seu poder junto ao governo e que a venda passe a ser proibida ou que seja ao menos taxada a altos valores de modo a impedir o consumo; (iii) influenciar as escolas para que façam trabalho de prevenção e disseminação da informação, sobre os riscos e sequelas reais, criando seres politicamente bem informados para que façam escolhas conscientes no futuro; e, por fim, (iv) que os pacientes sejam inseridos na sociedade sem preconceitos, sem discriminação das políticas públicas e sem falta de dignidade.

A ACBG tem o apoio do Centro de Apoio à Inovação Social (CAIS), uma iniciativa do Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICOM), organização sem fins lucrativos de interesse público que identifica oportunidades e desafios, mobiliza pessoas e recursos para fortalecer as comunidades da Grande Florianópolis¹². O centro oferece um espaço gratuito onde

¹¹ ICOM – ACBG busca apoio na luta contra o câncer de boca e garganta

¹² ICOM – diagnóstico da situação da criança e do adolescente em Florianópolis

peças e grupos podem “pensar e agir de forma criativa, no interesse público e para o bem comum”¹³. Essa estrutura que auxilia a ACBG a realizar suas atividades de maneira mais eficaz.

4. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

Há décadas tenta-se regulamentar a atividade de lobby. Contudo, a maioria das propostas legislativas encerraram tramitação antes mesmo de sua votação, sendo arquivadas e esquecidas, como tantos outros projetos.

Ao fim de cada legislatura, os processos em tramitação que ainda não foram votados são arquivados, com exceção dos projetos que já possuem relatório das comissões a que foram submetidos, aqueles cujo proponente permanece no mandato, mas as propostas já analisadas por comissão há mais de duas legislaturas e ainda não votadas em Plenário, também são arquivadas¹⁴. Cada legislatura tem o período de quatro anos, compreendendo quatro sessões legislativas, cada uma com dois períodos legislativos, um entre os dias 02 de fevereiro e 17 de julho e outro de 1º de agosto até dia 22 de dezembro. O desarquivamento do projeto se dá mediante requerimento de um parlamentar.

Dessa forma, serão apresentados rapidamente algumas propostas legislativas que visam a regulamentação do lobby, da representação de interesses ou de grupos de pressão ou de interesses. Em seguida, será analisado a relação desses projetos com as atividades de advocacy, se são aptos a regulá-las.

4.1. PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA REGULAMENTAR A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

A) PL 25/1984 e PL 203/1989

O Projeto de Lei do Senado de número 25, em 1984, de autoria do Senador Marco Maciel (PFL/PE), ele tem o objetivo de registrar pessoas físicas e representantes de pessoas jurídicas nas Casas do Congresso Nacional. A proposta foi arquivada em 1987 em razão do final da legislatura, conforme Regimento Interno do Senado.

Em seguida, temos o Projeto de Lei 203/1989 também proposto pelo Senador Marco Maciel, com o mesmo objetivo do PL 25/1984. Mas este projeto foi aprovado no Senado

¹³ ICOM – CAIS, o que é

¹⁴ Essas regras são estabelecidas pelo Regimento Interno de cada Casa Legislativa.

Federal em 1990, e enviado à Câmara dos Deputados, onde recebeu outro número de tramitação, passando a ser o Projeto de Lei 6132/1990. Em 1993, apesar de o relator do projeto na Câmara ter apresentado parecer favorável à aprovação e a Mesa ter aprovado o projeto apresentando emenda, o relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara à época, Deputado Moroni Torgan, apresentou parecer, adotado pela Comissão, pugnando pela inconstitucionalidade e injuridicidade da proposta legislativa sob a justificativa de vício de inconstitucionalidade formal insanável por inadequação do instrumento normativo utilizado, uma vez que, tratando-se de matéria de competência privativa das casas legislativas devendo, portanto, ser regulamentado por resolução própria de cada uma das casas ou por resolução comum no Congresso Nacional. Desse modo, o projeto ficou sujeito a arquivamento.

Em agosto de 1993 foi interposto o recurso 121/1993 pelo deputado Paes Landim contra o parecer de inconstitucionalidade da CCJR, solicitando que o projeto fosse aprovado pelo Plenário, sendo recebido o recurso em outubro daquele ano. O projeto, então, foi encaminhado ao Plenário, onde aguarda, até hoje, ser votado. O projeto foi analisado em caráter preliminar, mas retirado de pauta, e teve sua votação adiada por algumas vezes. Em 2001, foi apresentado requerimento de urgência, contudo, ainda assim, o projeto foi retirado de pauta por acordo entre os líderes das sessões, resultando em sua estagnação até a presente data. A última movimentação, segundo o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, foi em 2003.

É perceptível a falta de vontade legislativa em se votar a proposta, que já esteve na Mesa por diversas sessões e, mesmo com o pedido de urgência, não foi sequer analisado devidamente.

Ambas propostas legislativas têm como escopo a criação de registros das pessoas físicas e jurídicas que atuam de forma a influenciar o processo legislativo nas duas Casas do Congresso. As Mesas diretoras da Câmara e do Senado deveriam providenciar o registro e o credenciamento dos agentes. Exige a apresentação de relatório semestral com declaração de gastos e de receita das pessoas registradas, bem como dar publicidade às declarações destas. Prevê também o convite de pessoas que defendam interesses antagônicos aos de pessoas que tenham marcado comparecimento em uma Casa Legislativa, para prestar esclarecimentos ou subsídios. E estabelece sanção para aqueles que omitirem ou tentarem ocultar dados da fiscalização.

Na justificação, o senador Marco Maciel reconhece o papel de destaque desempenhado pelos grupos de pressão na sociedade, pois são capazes de promover a aproximação entre comunidade e o Estado, são um “veículo de afirmação da vontade coletiva”,

uma “força social”. O Senador reconhece que os regimentos internos já abrangem a possibilidade de credenciar representantes de interesses, contudo, diante da conjuntura social, faz-se necessária regulação mais abrangente, para atingir mais setores sociais.

B) Projeto de Resolução do Senado 72/1995

Outra tentativa de regulamentação do tema foi o Projeto de Resolução do Senado 72/1995, de autoria do Senador Lúcio Alcântara (PSDB/CE), que também visa o registro de representantes de interesses junto às Casas Legislativas. Foi apresentada em 12 de junho de 1995, e encaminhada em agosto do mesmo ano para as Comissões de Constituição e Justiça, sendo apresentado, em 1996, um parecer favorável à matéria pelo Senador Bernardo Cabral e outro contrário, pelo Senador José Eduardo Dutra. Este projeto também se encontra com tramitação encerrada, uma vez que foi arquivado no fim da legislatura, em fevereiro de 2003, conforme ato do presidente 97/2002.

Essa proposta visava a criação de registro de pessoas físicas e jurídicas que tinham a intenção de atuar junto ao Senado de forma a influenciar no processo legislativo, com distribuição de credenciais para sua circulação na Casa, a entrega de declaração anual contendo discriminação dos gastos relativos à atuação perante o Senado, bem como valores recebidos a título de doação. Estipula sanção para omissão de informações e a publicidade dos dados fornecidos e das declarações prestadas.

C) PRC 87/2000, da Câmara

Em seguida, temos o Projeto de Resolução 87/2000. A proposta é disciplinar a atuação de grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos deputados. A proposta foi encaminhada ao arquivo em 31/07/2012, em decorrência do fim da legislatura.

Este projeto propõe que as pessoas físicas ou jurídicas credenciadas devem solicitar à Comissão sua participação em audiência pública; A fixação de número de participantes por sorteio quando, em audiência pública, houver mais de três pedidos para exposição do mesmo assunto ou correlato; Alteração do art. 259, do Regimento Interno da Casa, que atualmente prevê a *possibilidade* de credenciamento de representantes de entidades públicas ou privadas junto à Mesa. Pretende-se que as pessoas físicas ou jurídicas que exercerem atividades tendentes a influenciar no processo legislativo *deverão* efetuar cadastro junto à Mesa, que distribuirá credenciais, não havendo distinção entre os credenciados. Também inclui o 259-A ao RI,

determinando que os credenciados encaminhem anualmente declaração acerca das atividades, natureza das matérias de seu interesse e gastos realizados no último exercício, relativos a atuação junto à Câmara; e trata o que deve constar na declaração e prevê também sanção para irregularidades e omissão de informações.

Em sua justificativa, o deputado lembra que os grupos de pressão são importante elemento da política e do processo legislativo. O lobby contribui com o debate e com o processo de deliberação do poder legislativo ao fornecer informações que refletem a vontade de diferentes setores organizados da população, assim, não pode se fazer ausente do processo legislativo. Para o deputado, regulamentar as atividades dos grupos de interesse e de pressão traz transparência para essas atividades. A regulamentação é uma garantia de que os grupos desempenharão suas atividades de forma mais ética e dentro dos limites legais.

D) PL 5470/2005 e PL 1202/2007

De autoria do deputado Carlos Zarattini, o PL 5470/2005 e o PL 1202/2007 têm redação idêntica. O primeiro foi apresentado em 21/06/2005, mas teve sua tramitação suspensa e foi devolvida ao autor devido à rejeição pela CTASP do PL 1713/2003, que tratava de matéria idêntica. O deputado Paulo Rocha (PT/BA) apresentou o Requerimento 3120/2005, visando o retorno à tramitação do PL 5470/2005, contudo, o presidente indeferiu o requerimento, tendo em vista que o arquivamento foi feito dentro dos termos regimentais e constitucionais.

O PL 1202/2007 tem como anexo o PL 1961/2015 e recebeu alterações sugeridas pela CCJ. Atualmente está em tramitação e aguarda votação do plenário da Câmara. Esse projeto busca regulamentar a atividade nos órgãos do Legislativo e também perante o Executivo. Com uma redação razoável, o projeto apresenta definição dos conceitos necessários para a aplicação da lei; traz a necessidade de credenciamento para o exercício de atividades de lobby por parte dos órgãos que exercerão controle sobre a atividade, mas não diz quais órgãos são esses, limitando-se a apresentar a Controladoria Geral da União como órgão responsável pelo credenciamento dos lobistas atuantes junto ao Poder Executivo; a necessidade de os credenciados enviarem ao TCU declaração discriminando suas atividades durante o ano; possibilidade de, a qualquer momento, serem os credenciados chamados a prestarem esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades. O lobista estaria sujeito às sanções da lei de improbidade. Além disso, é vedado ao órgão decisor apresentar

relatório ou parecer sem que, tendo ouvido a representantes de interesses da causa, tenha ouvido também a parte contraposta.

Um diferencial apresentado nesse projeto é a obrigatoriedade, para os representantes de órgãos e entidades, de participação em curso de formação específico para o exercício das atividades de lobby após ser efetuado o credenciamento, com foco no conteúdo de normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e métodos de prestação de contas.

Observa-se também um pequeno equívoco que pode gerar dúvidas: o legislador apresentou lobby como sinônimo de pressão, numa confusão de conceitos, pois, como já vimos, doutrinariamente, há diferença entre ambos, uma vez que pressão é ação exercida pelo lobista, geralmente, como último recurso, sendo caracterizada pela realização de passeatas, manifestações e greves.

D.1) SUBSTITUTIVO AO PL 1202/2007

Apresentado pela Relatora da CCJC, Cristiane Brasil (PTB/RJ), o substitutivo é quase outro projeto. A proposta da Relatora troca a expressão lobby por ‘representação de interesses’, um conceito mais amplo que o primeiro. Acrescentou também disposição que evita o conflito entre a presente norma e o Estatuto da Ordem dos Advogados.

Com o substitutivo o projeto passa a disciplinar as atividades de relações governamentais exercidas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos, em processos de decisão política em que não exerçam o poder de decisão, em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política. Apresenta como princípios orientadores a legalidade, a ética, a transparência e a garantia de acesso aos órgãos e autoridades públicas. Devem guiar a atuação do agente: a moralidade, a boa-fé, a legislação vigente e o interesse social. Define processo de decisão política, Relações governamentais, Grupo de pressão, e Representação de interesses. Considera como agente de Relações Governamentais aquele apto a realizar práticas relacionadas à representação e defesa de interesses em processo de decisão política no intuito de: (I) mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais; (II) oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública; (III) monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições; (IV) apresentar fatos, dados e

informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política; (V) alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa

Apesar de muitos avanços, apresenta a possibilidade de requerimento de credenciamento junto às Casas, e não a obrigatoriedade de registro e credenciamento para atuação do agente. Nesta versão, o projeto de lei não apresenta a obrigatoriedade de curso de formação voltado para os conhecimentos mínimos da atuação. O projeto ainda estipula as ações que constituem ato de improbidade administrativa, de acordo com a lei 8429/1992, e veda o exercício da atividade para aqueles que tenham exercido cargo público dentro do prazo de 12 meses.

A redação ficou mais completa, possibilitando abranger mais atividades do que aquelas de lobby apenas. Contudo, o projeto ainda não apresenta sanção para aquele que praticar as atividades de representação de interesses sem possuir cadastro ou registro. O projeto com substitutivo se limita a atuação do profissional de Relações Governamentais diretamente com os tomadores de decisão, não abarca as atividades externas ou indiretas, como é o caso das campanhas publicitárias, por exemplo.

E) PLS 336/2015

De autoria do Senador Walter Pinheiro (PT/BA), o projeto de lei 336/2015, visa a disciplina da atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público. A proposta está em tramitação, e encontra-se com a relatoria da CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania).

Esse projeto de lei visa disciplinar as atividades de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União e da Administração Pública Federal; estabelece princípios orientadores das atividades de lobby (legalidade, moralidade e probidade administrativa; transparência e publicidade de atos; garantia de livre manifestação de pensamento e participação; liberdade de acesso à informação; garantia de tratamento isonômico; livre associação para fins lícitos e de representação coletiva pro entidades autorizadas; garantia do direito de petição ao poder público); apresenta definição de conceitos mais precisos para a finalidade a que o projeto se propõe; determina que o agente que exercer atividades de lobby ou de representação de interesses deve ser credenciado, ficando o credenciamento sob responsabilidade do órgão perante o qual o lobista atuará; apresenta a oportunidade de ser ouvida a parte contrária àquela que defende seus interesses como lobista;

o projeto determina que cada Poder da União ou entidade regulará como a atividade de lobby será praticada em seu órgão; por fim, apresenta também sanções para aqueles que exercerem as atividades em desacordo com as determinações legais.

F) PEC 47/2016

A Proposta de Emenda Constitucional 47/2016 “altera a Constituição federal para regulamentar a atividade de representação de interesses perante o Poder Público, prática conhecida como lobby ou lobby institucional. Estabelece prerrogativas aos lobistas e prevê a responsabilização desses profissionais por ato de improbidade administrativa”. A presente proposta de segue em tramitação no Senado, e atualmente aguarda a designação de relator da CCJ.

A proposta de emenda visa inserir o art. 38-A, criando a subseção I na Sessão I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal. O dispositivo visa regulamentar a representação de interesses perante os Órgãos e entidades do Poder Público e suas administrações, qualificando a representação de interesses como função acessória e subsidiária na formulação das políticas públicas, na orientação das ações estatais, na atividade legislativa e normativa e na ação institucional e administrativa, obedecendo aos princípios: moralidade, publicidade, legalidade, supremacia e indisponibilidade do interesse público, finalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Define representação de interesses como ação de pessoas com a finalidade de provocar, subsidiar, impulsionar ou orientar a ação estatal. E também quem pode ser objeto da ação de representação. Trata das prerrogativas dos representantes de interesses, tais como identificação, acesso às instalações da entidade credenciadora, juntada dos elementos de convencimento pertinentes, úteis e necessários aos feitos a que se dirijam, conhecimento formal dos encaminhamentos dados às matérias de seu interesse. Por fim, trata das vedações feitas aos agentes de representação de interesses, quais sejam: (I) provocar apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua tramitação, (II) atuar com o objetivo de influenciar decisão judicial mediante atividade remunerada, salvo na condição de advogado, (III) prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público, e (IV) receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito ou cotulícios, relativos ao exercício das atividades de lobby ou representação de interesses. A infração cometida pelo agente sujeita-o à responsabilização criminal, civil e administrativa, especialmente agravadas na forma da lei. Ele ainda será

considerado servidor público para fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

G) Outros projetos

Outros projetos ainda foram apresentados, contudo, apesar de não terem logrado êxito, faz-se necessário noticiar sua existência.

PRC 63/2000. Apresentado pela Comissão Especial da reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, possui três outros PRC a ele apensados: 2/1995, 14/1995 E 23/1995. Esta proposta de resolução tem por finalidade a reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas, no que se refere à representação de interesses na Câmara dos Deputados, o projeto apenas sugere as entidades e organizações que exercerem atividades destinada a influenciar o processo legislativo deverão credenciar representantes junto à Mesa. O Relator da CCJC em requerimento enviado à Mesa demonstrou que o projeto já não tinha mais razão de ser, já havia sido arquivado por duas vezes e, sem pedido de desarquivamento, retornou a tramitação unicamente porque um dos projetos a este apensado recebeu requerimento, assim, a proposta legislativa foi arquivada em 2012.

PL 6928/2002. Trata-se de proposta para reformular a Lei 9709/1998, de forma a garantir realização da democracia participativa em nosso sistema político. A proposta apresenta apenas dois artigos tratando dos grupos de pressão que, na realidade, pouco ou nada dizem além daquilo que já é praticado nas Casas Legislativas. Atualmente, o projeto segue tramitando em conjunto com o PL 7005/2013, ao qual foi apensado.

PRC 121/1997. Este projeto inclui o inciso IV no § 2º do art. 244 do RICD, com redação vedando a participação em viagem, para qualquer fim, com despesas custeadas por terceiros interessados na tramitação de proposição da Câmara dos Deputados. Situação essa que vai de encontro ao decoro e fere o princípio da moralidade, que devem ser observados pelos parlamentares. O projeto foi arquivado em decorrência do fim da Legislatura.

PRC 83/1996. Com os mesmos moldes dos PRC já analisados, propõe o registro, credenciamento de agentes e a entrega anual de declaração contendo valores gastos durante o ano com as atividades perante a Casa do Congresso, bem como prevê sanção para a omissão ou apresentação de dados para confundir a fiscalização. Este projeto foi proposto pelo deputado José Fortunati (PT/RS), sendo arquivado em 1999.

PL 619/1995. Esse projeto visa regulamentar a atuação de representantes das Prefeituras dos Municípios junto ao Congresso Nacional e aos órgãos federais, mediante registro junto às Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e também junto ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Prevê a declaração de gastos durante o exercício da função a ser entregue para as Mesas. Os limites de atuação devem ser impostos por regulamento do Poder Executivo. Esta proposta legislativa está arquivada desde 1995.

PRC 337/1985. A proposta legislativa dá nova redação ao art. 60 do RICD, de modo a conferir às entidades sindicais e associações representativas dos funcionários públicos a possibilidade de credenciar, junto à Mesa, representantes que possam prestar esclarecimentos específicos à Câmara. Este projeto foi arquivado em 1987.

PL 1713/2003. Este projeto de lei visa a regulamentação da atuação de grupos de pressão junto à administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A proposta define o que é agente de pressão e determina que este somente poderá atuar mediante registro no órgão público em que pretende atuar. Deve o agente entregar declaração mensal contendo os atos realizados e os recursos recebidos e gastos relativos à sua atuação. Determina a publicidade das declarações e sanções para a omissão de informações e tentativas de confundir a fiscalização. Essa proposta foi arquivada em 2005.

Como se vê, a maioria das propostas legislativas não caminhou muito, sendo arquivadas com pouco tempo de tramitação, principalmente devido ao fim do mandato do parlamentar que a propôs. As propostas que apresentam melhor tratamento do tema são as apresentadas mais recentemente, o PL 336/2015 e a PEC 47/2016, e também o PL 1202/2007, com o substitutivo da CCJC.

4.2. AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS E O ADVOCACY

Analisados os conceitos de lobby e de advocacy, sem esquecer da importância dessas atividades para a realização da democracia participativa com maior eficácia, após ler as proposições legislativas que estiveram ou que estão em tramitação no Legislativo brasileiro, resta responder às questões: a regulamentação do lobby contempla também o conjunto de atividades de advocacy que visam influenciar as políticas públicas sobre bens e interesses da coletividade? Em que medida? Seria necessário efetuar alguma mudança no projeto de lei para contemplar os interesses também das atividades de advocacy?

Considerando as propostas vistas até agora, as que apresentaram melhor tratamento da representação de interesses foram: o PL 1202/2007, o PL 336/2015 e a PEC 47/2016. Mas, a princípio, a atividade de advocacy não é contemplada por nenhuma das proposições legislativas. Todas as propostas visam regulamentar as atividades de lobby, considerando-a como a influência direta no processo legislativo, apesar de haver menção a atividades indiretas como campanhas publicitárias e reuniões, por exemplo.

O PL 1202/2007, com as modificações efetuadas pela deputada Cristiane Brasil, passa a disciplinar as atividades de relações governamentais, exercidas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos, em processos de decisão política em que não exerçam o poder de decisão, em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política. Apresenta as seguintes definições: (I) processo de decisão política como o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público de natureza normativa, regulatória ou legislativa, que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica; (II) Relações governamentais como a participação social em processos de decisão política, incluindo o acompanhamento para fins de registro, análise ou divulgação dos atos e procedimentos, inclusive sessões públicas, vinculados a processo de decisão política, bem como a representação e a defesa de interesses no curso de processo de decisão política; (III) Grupo de pressão, qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política; (IV) Representação de interesses, é a defesa de posições perante tomadores de decisão, ou que acompanhe processos de decisão política para o fim de registro, análise ou divulgação a seus representados; e, (V) agente de Relações Governamentais, aquele apto a realizar práticas relacionadas à representação e defesa de interesses em processo de decisão política no intuito de: (a) mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais; (b) oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública; (c) monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições; (d) apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política; (e) alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa.

A redação do PL 1202/2007 com o substitutivo ficou melhor. A troca da expressão lobby por representação de interesses ampliou o espectro de atividades abarcadas pela norma. Porém, não abarca as atividades de advocacy como um todo, como veremos adiante.

O PL 336/2015 visa regular o lobby ou representação de interesses perante o poder público. Define lobby ou representação de interesses como qualquer comunicação dirigida a órgão, entidade ou autoridade, administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas. Para os fins desta lei, é considerado grupo de pressão ou grupo de interesse, qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns relacionados a decisões administrativas, regulamentares ou legislativas. Um problema aqui é colocar representação de interesses como sinônimo de lobby. Isso porque o lobby é um tipo de representação de interesses, mas a representação de interesses compreende mais atividades que aquelas relacionadas ao lobby.

A PEC 47/2016 pretende regulamentar a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública inserindo o art. 38-A no Corpo Constitucional. Para esta proposta, representação de interesses perante o Poder Público é a ação de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente ou por interposta pessoa, que tenha por finalidade provocar, subsidiar, impulsionar ou orientar a ação estatal. Essa representação de interesses é qualificada como função acessória e subsidiária na formulação das políticas públicas, na orientação das ações estatais, na atividade legislativa e normativa e na ação institucional e administrativa. Sua pretensão é regular a norma e dar cabo às discussões a respeito da impossibilidade de se regular essas atividades pela legislação infraconstitucional em razão de competência. Ao conferir tratamento nacional à matéria, válido para todos os níveis federativos, os três Poderes e todas as instituições importantes (Defensoria Pública, Advocacia Pública, Ministério Público e Tribunais de Contas), acredita-se que a proposta oferece uma resposta à necessidade de se regulamentar a atividade do lobby, segundo o Senador Romero Jucá, na justificção da proposta. Malgrado à visão negativa conferida ao lobby pelas notícias diárias, ele é uma forma de exercício da democracia participativa e não pode deixar de ser regulado, para continuar colaborando com a atuação Estatal.

Essa proposta demonstra-se mais abrangente, ideal para uma norma de cunho constitucional e programático, por conter apenas o conceito de representação de interesses, mais amplo que o de lobby. Porém, devemos observar que a PEC, se aprovada, não extingue a necessidade de regulação da matéria pelos órgãos e entidades onde se realizam as atividades de representação de interesses. Ela apenas nos informa a definição da atividade, as prerrogativas,

os direitos e os deveres do profissional atuante, dá diretrizes gerais, o modo como essa atividade se realizará de fato deve ser informado por normas infraconstitucionais.

Após essa exposição, nos cabe avaliar se essas propostas são capazes de abarcar as atividades de advocacy. Para isso, devemos ter em mente que o advocacy, visando a transformação da sociedade, utiliza-se de vários meios, sendo *um deles* a influência legislativa, administrativa ou regulamentar, podendo ou não utilizar o lobby. Assim, a legislação, da maneira como está proposta, não é capaz de regular as atividades dos grupos de advocacy como um todo, mas somente um de seus vieses de atuação, entendendo esses grupos como grupos de interesse, grupos de pressão ou assemelhados, ao atuar de modo a influenciar os decisores dos órgãos governamentais e da Administração direta ou indireta.

Advocacy e lobby, em alguns momentos, podem apresentar o mesmo objetivo, o de influenciar as políticas públicas, contudo, *a forma* como conseguem atingi-lo é diferente: enquanto o lobby atua diretamente com os tomadores de decisão, aquele se vale de diversos meios para influenciar pessoas e grupos que, por sua vez, pressionarão os tomadores de decisão para chegar ao resultado pretendido. Como o campo de atuação do advocacy é bem amplo, envolvendo diversas ações, é possível que uma parcela de sua atuação seja regulada, mas apenas aquelas exercidas diretamente nas Casas Legislativas.

Assim, essas três propostas legislativas não são capazes de regular as atividades de advocacy do modo como estão redigidas. Isso porque o foco do texto legal é, frise-se, a representação de interesses *no processo decisório que ocorre nos órgãos e entidades da Administração Pública e dos Poderes da União*.

4.2.1. O que é necessário para se regular as atividades de advocacy fora dos órgãos e entidades do Poder Público?

Talvez o questionamento inicial deva ser outro: é possível regulamentar todas as atividades utilizadas pelas ações de advocacy para atingir a finalidade a qual se propõem? Ou ainda: as atividades de advocacy como o entendemos são passíveis de regulamentação?

As ações de advocacy envolvem muito mais que a representação de grupos de interesses ou de pressão junto ao Congresso Nacional e às Casas Legislativas consideradas separadamente, ao Poder Executivo, ao Ministério Público, ao e os demais órgãos da Administração Pública direta e indireta. Torna-se forçoso entender que é possível ser regulado pela de redação legislativa desenvolvida para o lobby, que é atividade de influência direta. Os

grupos de advocacy são, em sua maioria, multidisciplinares, pois agem em diversos campos de atuação (psicológico, social, publicitário, de *marketing*) e oferecem suporte, realizam estudos, disponibilizam conteúdo, utilizam meios para influenciar também na formação da opinião pública, sempre buscando a mudança social.

Apesar de as atividades de advocacy possuírem maior força e, conseqüentemente, maior eficácia em sua atuação, sendo praticadas por grupos, nada impede a atuação individual (mesmo que seja menos eficaz) para atingir a um objetivo, seja ele junto ao Poder Público ou a nível comunitário. Qualquer pessoa atingida por determinada situação pode atuar. A título ilustrativo: uma associação de professores pode utilizar de campanhas de conscientização e palestras na comunidade onde estão inseridas, visando informar aos pais dos alunos sobre determinado assunto, para que auxiliem a influenciar a Prefeitura a adotar determinada política pública que melhore a qualidade do ensino nas escolas municipais daquela região.

Como é um processo indireto de influência dos tomadores de decisão, sua atuação pode envolver desde palestras e divulgação de conteúdo até organização de campanhas publicitárias e manifestações.

Imaginemos que possa haver uma forma de regulamentar grupos que se identificam como destinados a ações de advocacy através de uma legislação específica ou ampliação de uma outra já existente. Nesse caso, a regulamentação é destinada a um tipo específico de pessoa jurídica ou agente, cujas atividades não podem ser definidas em um rol taxativo.

E aqui encontramos um problema: existem organizações que utilizam ações de advocacy para influenciar políticas públicas, mesmo que essa não seja sua atividade principal, não consta como objeto no contrato social. Assim, a legislação que incidiria sobre as organizações registradas como destinadas à atividade de advocacy, iria impor a estas alguns deveres, como o de prestar contas periodicamente, por exemplo, prática que as organizações que não possuem a atividade em seu objeto não estariam obrigadas observar. Isso poderia ser um incentivo a atuação irregular.

Outra saída seria permitir que somente os agentes cujo objeto social abarca ações de advocacy tivessem permissão para atuar mediante ações com a finalidade de se influenciar indiretamente as decisões e a adoção de determinadas políticas públicas. Ainda assim, não seria possível a regulamentação, uma vez que essa norma exigira conhecer da intenção de se influenciar indiretamente a tomada de decisão.

Para se formular uma norma, o primeiro requisito deve ser a conceituação objetiva da matéria a ser tratada, delinear o tema. Posteriormente, quais os princípios orientadores, quais os aspectos a serem regulamentados, como essa atividade se realizará, quem a exerce e onde, possíveis proibições e sanções quanto ao tema. Quanto ao objeto dessa hipótese de regulamentação, ele está bem delimitado: o exercício das atividades de advocacy fora dos órgãos e entidades do Poder Público, que possuem a finalidade de influenciar indiretamente a tomada de decisão pelos representantes deste. O problema que essa matéria apresenta é a finalidade de influenciar indiretamente o processo decisório. Como aferir a vontade real de atuação dentro dessa lógica de influência indireta?

5. CONCLUSÃO

Após a apresentação dos conceitos de lobby e de advocacy, ficou claro que o primeiro trata da influência no processo decisório através de representação de interesses diretamente com os representantes do Poder Público, enquanto o segundo é uma forma indireta de influência legislativa, através de um conjunto complexo de atividades que contam com a participação de equipes multidisciplinares da sociedade civil.

Analisamos também as propostas legislativas destinadas à regulamentação do lobby e percebemos que estas, orientadas para a representação de interesses nos órgãos e entidades da Administração Pública, abarca apenas as atividades de influência direta no processo decisório.

A partir disso, chegamos à conclusão que, devido à amplitude do rol e atividades praticadas pelos grupos de advocacy, nesse momento, não há como regulamentar essa prática com completeza, uma vez que seu modo de atuação envolve inúmeras atividades comuns ao cotidiano social, tais como propagandas, oferecimento de cursos de formação e de capacitação, palestras, divulgação de conteúdo por diversos meios etc.

Em verdade, não há prejuízo para a finalidade do advocacy se mantida a regulamentação dada pelas normas já existentes, destinadas à sociedade como um todo, observando aos princípios constitucionais, em especial aqueles destinados à Administração Pública, garantindo uma atuação correta por parte desses grupos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁGERE. Ágere Cooperação em Advocacy. Relatório anual de 2014. Disponível em: <<http://www.agere.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Relat%C3%B3rio-Anual-2014.pdf>>

ACBG, Associação de Câncer de Boca e Garganta. Advocacy, Por mais e melhores políticas públicas. Disponível em: <<http://www.acbgbrasil.org/advocacy/>>. Acesso em 29 set. 2017

BALSIGER, Jörg. Advocacy network. Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica, inc. Publicado em 23 maio 2013. Disponível em <<https://www.britannica.com/topic/advocacy-network>>. Acesso em 21 out. 2017

BRASIL. Congresso Nacional. Sobre o Congresso Nacional. Brasília. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/institucional/sobre-o-congresso-nacional>. Acesso em 24 out. 2017.

BRASIL. Governo do Brasil. História do Brasil. Período Republicano teve início em 1889, com a Proclamação da República pelo Marechal Deodoro. Brasília. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/brasil-republica>>. Acesso em 24 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado PLS 25 de 1984. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Diário do Senado Federal, nº 11, p 251. Publicado em 22/03/1984. Sessão em 21/03/1984. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=4828&paginaPesquisa=23¶metroPesquisa=%22PROJETO%2025%201984%20REGISTRO%20PESSOAS%22>>. Acesso em 28 out 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado PL 203/1989. Dispões sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Diário do Senado Federal nº 89, publicado em 03/08/1989. p 3533 e 3534. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=5752&paginaPesquisa=1¶metroPesquisa=%22LEITURA%20PROJETO%20203%201989%22#>>. Acesso em 28 out. 2017

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 6132/1990, PLS nº 203/1989 do Senado Federal. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Seção I, Ano L, nº 36. Publicado em 09/03/1995, p. 2806 até 2815. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR1995.pdf#page=30>>. Acesso em 26 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Resolução do Senado PRS nº 72/1995. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Senado Federal, para os fins que especifica, e dá outras providências. Diário do Senado Federal, n 98, publicado em 13/06/1995. p 10226. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=7084&paginaPesquisa=12¶metroPesquisa=%22PROJETO%20RESOLU%C3%87%C3%83O%2072%201995%20REGISTRO%20PESSOAS%22>>. Acesso em 28 out 2017

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº158, publicação: 21/12/2002. p. 27298.** Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=18797&paginaPesquisa=20¶metroPesquisa=%2227298%22>>. Acesso em 27 out 2017

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução PRC 87/2000. Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Publicação 24/05/2000. p. 303. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAI2000.pdf#page=303>>. Acesso em 28 out 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 5470/2005. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados nº 109, publicação: 06/07/2005. p. 31852. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06JUL2005.pdf#page=28>>. Acesso em 26 out. 2017

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 1202/2007. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>

. Acesso em 26 out 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Requerimento 3120/2005. Diário da Câmara dos Deputados nº200, de 17/11/2005, p. 55350. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17NOV2005.pdf#page=114>>.

Acesso em 28 out. 2017

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado PLS nº336 de 2015. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Diário do Senado Federal, nº 83, p. 88. Publicado em 04/06/2015. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=04/06/2015&paginaDireta=00088>>. Acesso em 28 out 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição PEC 47/2016. Acrescenta Subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública. Diário do Senado Federal nº 152, publicação em 21/09/2016. p. 108 – 118. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126981>>. Acesso em 28 out 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução PRC 63/2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21706>>. Acesso em 28 out 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 6928/2002. Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56230>>. Acesso em 28 out 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução PRC 121/1997. Acrescenta inciso ao § 2º do art. 244 da Resolução nº 17, de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=236393>>. BRASÍLIA. Acesso em 28 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução PRC 83/1996. Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à Câmara dos Deputados para o

exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30ABR1996.pdf#page=391>>.

Acesso em 29 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 619/1995. Dispõe sobre a atividade de grupos de interesse (lobbies) das Prefeituras Municipais junto ao Congresso Nacional e aos órgãos federais, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Seção I, nº118, de 09/08/1995, p. 16781. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09AGO1995.pdf#page=105>>.

Acesso em 29 out. 2017

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução PRC 337/1985. Dá nova redação ao art. 60 do Regimento Interno. Diário do Congresso Nacional, Seção I, nº 095, publicado em 27/08/1985, p. 8742. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27AGO1985.pdf#page=32>>. Acesso em 29out 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 1713/2003. Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Diário da Câmara dos deputados, nº 149, publicado em 12/092003, p. 46443. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=128555>> . Acesso em 28 out 2017.

CAL, Danila Gentil Rodriguez. Luta pública contra o trabalho infantil doméstico: implicações democráticas das ações de advocacy. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 18, 2015. ISSN 2178-4884. Disponível em <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/17158>>. Acesso em 11 out. 2017

CARVALHO, Fagner dos Santos. O Papel dos Grupos de Interesse e Pressão na Formação e Fortalecimento da Democracia Brasileira: O Caso do Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar (DIAP) Durante o Processo da Constituinte (1987/1988) Brasileira. In Revista Aurora, V. 3 n. 1. 2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/CARVALHO.pdf>>. Acesso em 28 set. 2017.

FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. **Revista Organicom**, [S.l.], v. 8, n. 14, p. 181-189, maio 2012. ISSN 2238-2593. Disponível em:

<<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/348>>.

Acesso em: 25 set. 2017.

FRASSÃO, Caroline de Souza. Lobby e Proteção da Indústria: uma análise do Plano Brasil Maior. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/academico/2017/09/13/Como-o-lobby-afetou-as-decis%C3%B5es-do-governo-de-Dilma-Rousseff>>. Acesso em 01 out 2017.

GOZZETTO, Andrea; MACHADO, Leandro. Ainda é preciso esclarecer conceitos: Lobby x Advocacy. Cause. Publicado em 14 out. 2015. Disponível em <<http://www.cause.net.br/ainda-e-necessario-esclarecer-conceitos-lobby-x-advocacy/>>.

Acesso em 28 set. 2017.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 12, n. 35, p., Oct. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Set. 2017.

ICOM, Instituto Comunitário Grande Florianópolis. Ação Local: ACBG busca apoio na luta contra o câncer de boca e garganta. 2015. Disponível em <<http://www.icomfloripa.org.br/acaolocal-acbg-busca-apoio-na-luta-contra-cancer-de-boca-garganta/>>. Acesso em 19 out. 2017.

ICOM, Instituto Comunitário Grande Florianópolis. CAIS, o que é. Disponível em: <<http://www.icomfloripa.org.br/cais-o-que-e/>>. Acesso em 21 out. 2017

ICOM, Instituto Comunitário Grande Florianópolis. Diagnóstico da situação da Criança e Adolescente de Florianópolis será lançado na semana do aniversário da Capital. 2017. Disponível em: <<http://www.icomfloripa.org.br/diagnostico-da-situacao-da-crianca-e-adolescente-de-florianopolis-sera-lancado-na-semana-do-aniversario-da-capital/>>.

Acesso em 21 out. 2017.

LIBARDONI, Marlene. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E VISÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACY. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>>. Acesso em: 10 out. 2017.

- MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Ana Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. **Revista Organicom**, [S.l.], v. 8, n. 14, p. 118-128, maio 2012. ISSN 2238-2593. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/344>>. Acesso em: 12 set. 2017.
- OLIVEIRA, A.C.J. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/memorialgetuliovargas/conteudo/ref_bibliografica/tese_de_doutorado_andrea.pdf>. Acesso em 28 set. 2017
- PONTUAL, Helena Daltro. Uma breve história das Constituições no Brasil. Senado Federal. Brasília. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituicoes.htm>>. Acesso em 24 out. 2017.
- TORQUATO, Gaudêncio. Lobby, democracia e corrupção. Diário de Cuiabá, ed. 14417. 2016. Disponível em: <<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=486795>> acesso em 02 out 2017.
- URBINATI, Nadia. REPRESENTAÇÃO COMO ADVOCACY: UM ESTUDO SOBRE DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA. Política e Sociedade, vol. 9, n. 16, p. 51, 2010. ISSN 2175-7984. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2010v9n16p51/12305>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- XAVIER, Gabriela Costa; XAVIER, Camila Costa. O Federalismo: Conceito e Características. Portal Âmbito Jurídico. S/D. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15286>. Acesso em 24 out. 2017.