



Brasília | ano 53 | nº 212
outubro/dezembro – 2016

Ferramentas da transparência

O possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do *lobby* no Brasil

WAGNER PRALON MANCUSO

FABIANO ANGÉLICO

ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir como a falta de registros importantes pode prejudicar a *accountability*. Mais especificamente, focalizamos o debate sobre regulamentação do *lobby* à luz da lei brasileira de acesso à informação. Embora o Congresso Nacional discuta a regulamentação do *lobby* há duas décadas e meia, ainda não aprovou uma lei que obrigue o registro dos lobistas e de seus contatos com os tomadores de decisões. Entendemos que a falta desses registros cria um *deficit* de informação sobre algo de grande interesse público – as interações dos representantes de interesses com os tomadores de decisões –, o que prejudica o governo aberto. Sustentamos que, embora a Lei de Acesso à Informação Pública (LAIP) e a regulamentação do *lobby* sejam medidas similares que promovem a transparência, a aprovação daquela não é suficiente para dispensar a regulamentação do *lobby*, pois esta envolve elementos que não são cobertos por aquela. Apontamos ainda que tanto a LAIP quanto a regulamentação do *lobby* têm limites que devem ser compreendidos, enfrentados e superados.

Palavras-chave: Transparência. *Accountability*. *Lobby*. Regulamentação do *lobby*. Lei de Acesso à Informação Pública.

1. Introdução

Recebido em 8/4/15
Aprovado em 26/5/15

O *lobby* é um fenômeno onipresente nas democracias (THOMAS, 2004), inclusive na brasileira (MANCUSO; GOZETTO, 2013). Ele

ocorre quando agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do poder público capazes de tomar decisões, a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos.

Praticado em diversos estágios do ciclo das políticas públicas – desde a definição da agenda governamental, até a formulação de projetos e a implementação de ações –, o *lobby* pode, ao mesmo tempo, trazer contribuições e acarretar problemas. Por um lado, quando obedece ao ordenamento jurídico vigente, o *lobby* pode ser útil aos decisores, proporcionando-lhes informações sobre itens da agenda decisória; aos interesses dos representados, oferecendo-lhes a oportunidade de serem ouvidos; à opinião pública, fomentando o debate sobre questões de interesse coletivo; e ao sistema político como um todo, contribuindo para sua legitimação, ao assegurar oportunidade de expressão para as demandas de relevantes interesses sociais. Por outro lado, quando é feito de forma ilícita, o *lobby* pode acarretar problemas graves, tais como crimes contra a administração pública (por exemplo: corrupção, tráfico de influência e fraude de concorrências). Entretanto, até mesmo o *lobby* lícito pode ocasionar problemas, tais como o desequilíbrio de poder em favor de interesses mais bem organizados, o que pode resultar na concessão de benefícios desproporcionais a esses interesses (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Diante da onipresença do fenômeno, bem como das contribuições e problemas potenciais a ele associados, coloca-se o desafio de impor-lhe transparência. A regulamentação do *lobby* é uma medida frequentemente mencionada quando se pensa no enfrentamento dos desafios de combate ao *lobby* ilícito, de fomento às contribuições do *lobby* lícito e compensação do desequilíbrio favorável a interesses especiais (MANCUSO; IANONI; GOZETTO, 2012). Em linhas gerais, regulamentar o *lobby* corresponde a levantar e divulgar informações sobre os lobistas e as interações que eles mantêm com os decisores, assim como definir padrões para essas interações.

Há duas décadas e meia dormitam no Congresso Nacional proposições legislativas para a regulamentação do *lobby*. No entanto, em 18/11/2011, foi sancionada no Brasil a Lei nº 12.527, que regula o acesso a informações públicas. Nosso objetivo neste artigo é refletir sobre o alcance e o limite do impacto que essa nova Lei pode exercer no debate acerca da regulamentação do *lobby*. A reflexão que propomos está organizada em torno de cinco ideias, cada uma das quais é tratada em uma seção deste trabalho.

A primeira ideia é que tanto a LAIP quanto a regulamentação do *lobby* são medidas voltadas para um mesmo fim: a promoção da transparência no exercício do poder público. Portanto, essa ideia se refere à

similaridade de natureza entre ambas as medidas.

A segunda ideia diz respeito aos fatores responsáveis pela diferença de trajetória das duas medidas. Que fatores internos e externos impulsionaram a aprovação da LAIP? Que fatores têm obstado a regulamentação do *lobby* no Brasil? Essas são as questões focalizadas na segunda seção do artigo.

A terceira ideia é que as duas medidas têm significativa sinergia potencial. Isso porque, de um lado, a regulamentação do *lobby* traz informações novas, de relevante interesse público, a serem divulgadas no âmbito da LAIP e, de outro lado, a LAIP cria um quadro que favorece o avanço da regulamentação do *lobby*.

A quarta ideia é que, apesar da sinergia que mantêm entre si, a LAIP não pode dar conta de todos os elementos envolvidos na regulamentação do *lobby*. A existência dessas lacunas mostra que a aprovação da LAIP não torna obsoleta a discussão sobre regulamentação do *lobby* – pelo contrário, torna-a mais oportuna e a estimula. A LAIP e a regulamentação do *lobby* são medidas correlatas, mas também complementares.

A quinta ideia, desenvolvida na seção final, aponta para limites das ferramentas de transparência e sugere formas de enfrentá-los e superá-los.

2. Lei de Acesso a Informações Públicas e regulamentação do *lobby*: medidas de natureza similar

A LAIP e a regulamentação do *lobby* são medidas similares porquanto procuram introduzir transparência no exercício do poder público. A LAIP, mais geral, confere transparência a todas as informações sob a guarda do Estado – exceto àquelas cujo sigilo seja impres-

cindível à segurança da sociedade e do Estado. A regulamentação do *lobby*, mais específica, busca conferir transparência às interações dos decisores com os lobistas.

A transparência do poder público é valorizada por diferentes polos do espectro ideológico (ANGÉLICO, 2012). Sob o prisma liberal, o Estado é uma espécie de “mal necessário”, um ente que precisa ser controlado e vigiado. Daí a importância da transparência: somente com o acesso a informações é que a sociedade poderá verificar o que se passa nas entranhas dos governos. A transparência também é valorizada pelos mais preocupados com a igualdade e com a garantia de direitos sociais básicos por meio de ações do Estado – especialmente em países em desenvolvimento. Uma vez que em países mais pobres o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros “direitos da primeira geração”, exige-se transparência para que os movimentos sociais possam acompanhar e, eventualmente, direcionar a execução de políticas públicas sociais. Como destacam Abramovich e Courtis (2000, p. 2), além do valor próprio, a informação também detém um valor instrumental, que serve de pressuposto ao exercício de outros direitos.

Joseph Stiglitz, prêmio Nobel de economia por seus trabalhos sobre assimetria informacional, argumenta que existe, nas sociedades democráticas, um “direito básico de saber”, de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por quê. O segredo seria a antítese de valores democráticos e indicaria a falta de confiança entre governantes e governados, além de agravá-la. Para Stiglitz (2001, p. 115), a participação nos processos democráticos requer participantes informados e o “sigilo reduz a informação disponível aos cidadãos, diminuindo sua capacidade de participar *de forma significativa*”.

A noção de transparência, porém, não está apenas ligada à questão da participação, nem se limita a ser uma arma para a garantia de direitos sociais. Argumenta-se que o acesso a informações governamentais teria o condão de tornar a administração pública “eficiente, responsiva e livre de corrupção” (ANGÉLICO, 2012). Ou seja: apesar da ênfase recente na garantia de direitos – principalmente os sociais – e no destaque à questão da participação política, mantêm-se os pressupostos liberais de que a transparência é importante para a prevenção e o combate à corrupção e para um Estado mais eficaz, eficiente e responsivo. Nesse sentido, Robert Klitgaard escreve em *Controlling Corruption*, obra clássica no campo dos estudos sobre o fenômeno da corrupção, que esse fenômeno “floresce na ignorância e na incerteza” (c1988, p. 200) e acrescenta que a corrupção é menos prevalente quando há vasta disponibilidade de informação sobre o que o agente público está fazendo ou não.

Em apresentação realizada em 2010 no Conselho da Transparência, órgão consultivo ligado à Controladoria Geral da União, o então representante da UNESCO no Brasil, Vincent Defourny, juntou as duas visões em prol da transparência pública: a liberal e a progressista. Por um lado, o acesso a informações públicas favorece o “empoderamento da população” e, conseqüentemente, uma “participação qualificada na vida da cidade”, o que leva à proteção e à promoção dos direitos. Por outro lado, a transparência pública leva a menores custos de transação, o que acarreta maior “eficiência na gestão da coisa pública” (UNESCO, 20--).

A LAIP trata do acesso a registros, dados e documentos já consolidados. Em outras palavras, para que a transparência se efetive por meio da LAIP, é imprescindível que haja o registro da informação requerida. Eis o que diz o artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a LAIP no âmbito do Executivo Federal:

Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I – genéricos;

II – desproporcionais ou desarrazoados; ou

III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade (BRASIL, 2012).

É nesse sentido que a regulamentação do *lobby* se coloca como outra discussão relevante para a abertura do Estado. Para ter acesso a informações sobre lobistas e suas interações com agentes públicos, é preciso haver regras que determinem que tais informações sejam registradas. Tais regras devem estabelecer o conteúdo desses registros, bem como a

responsabilidade em produzi-los, guardá-los e divulgá-los, entre outros aspectos.

Como se destacou acima, assim como a LAIP, também a regulamentação do *lobby* é vista como ferramenta para a transparência do poder público, e ambas as propostas baseiam-se em princípios e diretrizes comuns.

Cabe transcrever aqui o artigo 3º da LAIP, para se ter clareza de seus princípios e diretrizes:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Observe-se, adicionalmente, o artigo 2º do projeto de regulamentação do *lobby* apresentado pelo deputado federal César Colnago (PSDB/ES), em abril de 2012, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, como substitutivo ao projeto do deputado Carlos Zarattini (PT/SP):

Art. 2º O exercício da atividade disciplinada nesta Lei orientar-se-á por princípios éticos e morais e, especialmente, pelos princípios da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa, atendendo às seguintes diretrizes:

I – Transparência e publicidade dos atos;

II – Garantia de livre manifestação de pensamento e participação;

III – Livre acesso à informação, salvo nos casos de sigilo legal; e

IV – Garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões.

A expectativa dos proponentes da regulamentação do *lobby* é que essa medida possa se somar à LAIP como instrumento de transparência do poder público. Em outras palavras, se, como afirma Joseph Stiglitz, o “direito de saber” envolve conhecer o que os governos estão fazendo e por que, então uma lei de acesso a informações públicas pode ser necessária, mas não suficiente. Nesse diapasão, além do acesso às informações públicas já existentes, é importante criar informações novas a serem registradas e divulgadas, sobretudo acerca das interações entre atores sociais e agentes públicos. Portanto, nosso argumento é que a LAIP e a regulamentação do *lobby* são medidas de natureza similar e complementares. Combinadas, podem ajudar a compreender melhor como e por que os governos fazem o que fazem.

3. Lei de Acesso a Informações Públicas e regulamentação do *lobby*: trajetórias distintas

Embora sejam medidas correlatas e complementares, a LAIP e a regulamentação do *lobby* têm trajetórias distintas no Brasil. Como vimos acima, a LAIP logrou ingressar no ordenamento jurídico nacional há cerca de cinco anos. Já a regulamentação do *lobby* tem sido discutida pelo Congresso Nacional desde o final da década de 1980, mas até hoje nenhuma decisão final foi tomada sobre o tema. Esta se-

ção procura refletir sobre os fatores responsáveis por essa diferença de trajetórias.

A trajetória da Lei de Acesso a Informações Públicas, no âmbito do poder legislativo federal, iniciou-se com a apresentação do PL nº 219, em 26 de fevereiro de 2003, pelo deputado federal Reginaldo Lopes (PT/MG). Em 2006, na campanha presidencial, o então candidato à reeleição, Luiz Inácio Lula da Silva, comprometeu-se publicamente a trabalhar para a aprovação de uma lei geral de acesso a informações públicas¹. Mas foi só em 2009, quando o Poder Executivo – com papel de destaque da Casa Civil, chefiada à época por Dilma Rousseff – decidiu enviar um projeto de lei para o Congresso (PL nº 5.228/2009), que a proposta começou a avançar com mais celeridade no Legislativo. Em 2010, o projeto da LAIP foi aprovado na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado. Lá encontrou resistências, lideradas por dois ex-presidentes (Fernando Collor de Mello e José Sarney), mas, em outubro de 2011, o Senado aprovou o texto, que foi sancionado pela então presidenta Dilma Rousseff, em 18 de novembro de 2011 (ANGÉLICO, 2012).

A aprovação da LAIP deveu-se a uma confluência de fatores internos e externos. No plano interno, primeiramente é importante destacar que a LAIP regulamentou um dispositivo constitucional específico – o inciso XXXIII do artigo 5º da Lei Magna –, segundo o qual todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou geral, exceto aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Além do importante impulso de haver um dispositivo constitucional específico a ser regulamentado,

¹ RODRIGUES, Fernando; SOARES, Marcelo. Lula diz que vai dar mais acesso a informação pública. *ABRAJI*, 27 out. 2006. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=357> Acesso em: 25 nov. 2016.

outros fatores internos também favoreceram a aprovação da LAIP. Deve-se destacar, por exemplo, a pressão exercida por organizações da sociedade civil, como o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas², e pela imprensa, principalmente a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI. Deve também ser levado em conta o empenho pessoal de Dilma Rousseff, primeiramente como Ministra-Chefe da Casa Civil do Governo Lula, e posteriormente como Presidenta da República. Esse envolvimento deve-se, em grande medida, ao fato de Dilma Rousseff ter tido um passado de luta contra o regime militar, e ao seu interesse na abertura dos arquivos do tempo da ditadura.

Por outro lado, no plano externo, deve-se destacar a atuação de organismos internacionais, tais como a ONU e o Banco Mundial, que constantemente defenderam a aprovação de leis de acesso à informação (MENDEL, 2009). Além disso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 2010, condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas durante a ditadura militar, entre 1972 e 1974. Na sentença, o Tribunal apontou expressamente a violação do direito de acesso a informações, pois o governo brasileiro não permitira o acesso a arquivos sob sua guarda, com informações sobre crimes perpetrados no período³. Ademais, os Estados Unidos convidaram o Brasil para colidir a iniciativa multilateral intitulada Parceria para o Governo Aberto (em inglês, OGP – *Open Government*

² Esse Fórum conta com mais de 20 entidades de diversos setores, desde a ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) até a AJUFE (Associação dos Juizes federais).

³ ROMANELLI, Thais. Tribunal da OEA condena Brasil por crimes na guerrilha do Araguaia. *Carta Capital*, 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/tribunal-da-oea-condena-brasil-por-crimes-na-guerrilha-do-araguaia/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Partnership), lançada em setembro de 2011, paralelamente à 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal iniciativa consiste, basicamente, no chamamento de países para que apresentem um plano de ações em prol da transparência. Naquela altura, o projeto de lei de acesso a informações públicas sofria resistências no Senado, mas sua aprovação era condição *sine qua non* para que o Brasil participasse e se colocasse como um dos líderes da iniciativa multilateral.

No que se refere à regulamentação do *lobby*, há atualmente três projetos de lei em tramitação no legislativo federal. Um deles é de autoria do ex-senador Marco Maciel (DEM-PE). Apresentado em 1989, o Projeto de Lei do Senado nº 203 foi rapidamente aprovado na Casa de origem e remetido à Câmara dos Deputados, onde se tornou o PL nº 6.132/1990 e está há 24 anos. O segundo projeto é de autoria do deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP). O PL nº 1.202/2007 tramita na Câmara há sete anos, tendo recebido parecer pela aprovação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e pela aprovação, com substitutivo, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O autor desse terceiro projeto, apresentado em abril de 2012, é o deputado federal César Colnago (PSDB-ES).

A nosso ver, diversos fatores têm dificultado o avanço da regulamentação do *lobby* no Brasil, embora a ideia seja defendida por parlamentares de partidos políticos importantes e que pertencem a campos ideológicos diferentes, como o PT, o PSDB e o DEM (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Um dos fatores mais importantes é de ordem institucional. Regular o *lobby* envolve definir quem irá recolher e divulgar as informações sobre os lobistas e suas interações com os decisores públicos, implementar as normas, fiscalizar seu cumprimento e impor sanções em caso de desobediência. Não há consenso em torno desse ponto, que envolve questões sensíveis, como a relação entre os poderes, as relações inter e intraburocráticas, a partilha de recursos orçamentários, entre outras. As tarefas podem ser concentradas em um único órgão, em toda a esfera de aplicação da lei (órgão já existente ou a ser criado especificamente para esse fim), ou então ser divididas entre órgãos diferentes (por exemplo, um ou mais órgãos nos poderes executivo e legislativo). Além de definir quem irá desempenhar as tarefas, também é necessário definir o nível de autonomia que lhe será concedido, o que passa, por exemplo, pelas regras de nomeação e demissão dos dirigentes do(s) órgão(s), bem como a infraestrutura que lhe será disponibilizada, o que envolve dotações orçamentárias. Argumentaremos adiante que a LAIP equaciona, em alguma medida, esse problema institucional.

O segundo fator é a hesitação dos próprios lobistas em fazer *lobby* pela regulamentação da atividade. Essa hesitação provavelmente está ligada à incerteza quanto aos benefícios e custos a serem gerados pela medida. Do lado dos benefícios, a regulamentação do *lobby* poderia resultar em melhora da imagem pública dos profissionais da área, usualmente associados com a defesa de interesses ilegítimos em cenários de pouca visibilidade. Todavia, do lado dos custos, teme-se que a regulamentação burocratize excessivamente a atividade, ao exigir constante prestação de contas sobre os gastos e atividades realizados, e que, além disso, aumente a concorrência no mercado de representação de interesses.

O terceiro fator é a falta de pressão social em favor dessa medida, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com o projeto de lei de iniciativa popular que exigia *ficha limpa* para os candidatos a cargos eletivos e resultou na aprovação da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. A questão da regulamentação do *lobby* parece ter um caráter cíclico na agenda pública: vem à tona sempre que surgem escândalos relacionados com a prática do *lobby* ilícito, mas reflui à medida que tais escândalos desaparecem do noticiário.

Por fim, em quarto lugar, o poder executivo federal ainda não decidiu empenhar-se abertamente pela regulamentação do *lobby* no Congresso, seja enviando um projeto próprio, seja mobilizando sua base de apoio em favor de algum dos projetos existentes. Como se sabe, a maior parte da produção legislativa de nível nacional no Brasil é iniciada pelo poder executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Além disso, o envolvimento do executivo pode ser decisivo para o avanço de projetos, mesmo que eles não sejam de sua autoria. Ainda não se observou o envolvimento direto do governo com a regulamentação do *lobby*, mas alguns

passos já foram ensaiados nessa direção, como a realização, em novembro de 2008, no segundo governo Lula, do Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do *Lobby* no Brasil, promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU), pela Casa Civil e pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça⁴. Recentemente, a regulamentação do *lobby* parece ter ganhado novo impulso na agenda do executivo federal, como item integrante do pacote de respostas do governo às manifestações populares de junho de 2013⁵.

4. Lei de Acesso a Informações Públicas e regulamentação do *lobby*: sinergia potencial significativa

A LAIP e a regulamentação do *lobby* têm significativa sinergia potencial, por duas razões. A primeira delas é que a regulamentação do *lobby* pode trazer informações novas, de relevante interesse público, a serem divulgadas no âmbito da LAIP.

Como foi dito acima, a LAIP regula o acesso a informações públicas, previsto na Constituição brasileira. Em linhas gerais, dispõe que toda informação pública já existente, sob a guarda do Estado, seja colocada à disposição dos cidadãos – com as exceções previstas no capítulo IV da Lei. A LAIP define duas formas de acesso à informação, chamadas de “transparência ativa” e “transparência passiva”. Quanto à transparência ativa, a Lei estabelece uma série de informações que devem ser apresentadas por iniciativa dos próprios órgãos públi-

⁴Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/eventos/SeminarioLobby/Index.asp>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

⁵Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/noticia.asp?n=848058&t=1>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

cos, sem necessidade de requerimento⁶. Quanto à transparência passiva, a LAIP cria os SIC – Serviços de Informações ao Cidadão –, que devem estar preparados para receber pedidos de informação e ser capazes de processá-los e responder a eles com celeridade. A LAIP determina ainda que qualquer cidadão pode pedir informações e que tais solicitações não precisam ser justificadas: a lei, na verdade, proíbe o agente público de questionar a motivação da solicitação.

A regulamentação do *lobby* pode colocar novas informações à disposição dos cidadãos, referentes aos lobistas e às interações que eles mantêm com os decisores públicos. Usualmente a regulamentação do *lobby* determina que os lobistas devam registrar-se junto aos órgãos competentes, antes de iniciar seu trabalho de representação de interesses. Para obter esse registro, os lobistas podem ser solicitados a fornecer um conjunto de informações que serão divulgadas ao público. Tais informações podem ser relativas:

- a si mesmos, tais como nome, endereço, contatos etc.;
- a seus empregadores e chefes imediatos, ou àqueles que contrataram seus serviços temporariamente;
- ao segmento social cujos interesses defendem;
- aos temas que focalizam e aos objetivos que promovem;
- às instâncias decisórias, decisões e decisores que serão focalizados;
- aos recursos investidos no trabalho de defesa de interesses.

A regulamentação do *lobby* também pode estabelecer regras para as interações dos lobistas com os decisores. Tais regras podem determinar que:

- os contatos entre decisores e lobistas sejam precedidos por solicitação de audiência, em que os últimos especifiquem os assuntos a serem tratados;
- os decisores mantenham e divulguem a lista de audiências solicitadas e concedidas, inclusive aquelas realizadas fora do local de trabalho.
- os decisores registrem, arquivem e divulguem o conteúdo das audiências com lobistas.

O registro e a divulgação de informações sobre os lobistas, bem como sobre as interações destes com os decisores, podem impor maior transparência ao contato de segmentos sociais específicos com o po-

⁶Tais informações incluem (Lei nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º): “I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.”

der público. O interesse coletivo é favorecido quando os cidadãos conhecem mais a fundo os segmentos sociais que o Estado recebe e ouve durante os processos decisórios.

A segunda razão pela qual a LAIP e a regulamentação do *lobby* têm sinergia potencial é que a LAIP institui um quadro que favorece o avanço da regulamentação do *lobby*. Como já foi dito, a LAIP regulamenta o dispositivo constitucional segundo o qual todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou geral, exceto aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. É razoável sustentar que as informações referentes aos lobistas e suas interações com o poder público devam ser registradas e divulgadas, pois tais informações são, no mínimo, de interesse particular para os outros segmentos sociais envolvidos nas decisões focalizadas pelos lobistas, muitas vezes são de interesse geral e usualmente não afetam a segurança da sociedade e do Estado, dispensando o sigilo.

A LAIP também favorece o avanço da regulamentação do *lobby* porque se aplica igualmente a todos os órgãos da administração direta dos poderes executivo, legislativo (inclusive as Cortes de Contas) e judiciário, bem como do Ministério Público, no nível da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e também às “autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (artigo 1º da Lei nº 12.257/2011). Todas as instâncias cobertas pela LAIP podem ser – e de fato são – alvos de *lobbies*. Determinando que todas essas instâncias prestem aos cidadãos informações de interesse particular ou geral, a LAIP favorece a aprovação de uma lei ambiciosa de regulamentação do *lobby*, que determine às

mesmas instâncias a prestação de informações específicas, referentes aos lobistas que atuam junto a elas e às interações que mantêm com esses lobistas.

Além disso, a LAIP favorece a regulamentação do *lobby* porque resolve parte do desafio institucional a ela associado. De fato, a regulamentação do *lobby* requer a definição de órgãos responsáveis por registrar e divulgar as informações sobre os lobistas e suas interações com o poder público; por implementar e fiscalizar o cumprimento das regras; e por punir desvios em relação a elas. Conforme discutido na seção anterior, as definições institucionais têm sido um dos principais obstáculos ao avanço da regulamentação do *lobby*. A LAIP equaciona parte do desafio institucional associado à regulamentação do *lobby* porque, de um lado, determina que todos os órgãos e entidades públicas criem meios para divulgar as informações sob sua guarda (artigos 8º e 9º da LAIP). As soluções encontradas pelos órgãos e entidades públicas para atender ao disposto na LAIP também podem ser mobilizadas para divulgar as informações relativas ao *lobby*. De outro lado, a LAIP define condutas ilícitas de agentes públicos no que se refere às questões de informação, e estabelece punições relativas a essas condutas (artigo 32 da LAIP). Esse ponto da LAIP pode ser diretamente aplicável às condutas ilícitas de agentes públicos no que tange às informações sobre o *lobby*, bem como inspirar os trechos dos textos regulamentadores do *lobby* que tratem desse aspecto.

5. Lacunas que persistem

Pelo exposto nas seções anteriores, pode-se concluir até o momento que a LAIP e a regulamentação do *lobby* são medidas de natureza similar, que ajudam a promover a transparên-

cia no poder público; que as medidas tiveram trajetórias diferentes; que a regulamentação do *lobby* pode produzir informações novas e relevantes, a serem disponibilizadas no âmbito da LAIP; e que a LAIP contém disposições que facilitam o avanço da regulamentação do *lobby*.

Nesta seção, evidenciamos o limite do impacto que a LAIP pode exercer na discussão sobre regulamentação do *lobby*, pois, embora as duas medidas tenham pontos de contato importantes, a última envolve elementos próprios que não são cobertos pela primeira.

Não existe uma forma única de regulamentar o *lobby*. A produção e a divulgação de informações sobre os lobistas e sobre as interações que eles mantêm com o poder público – elemento tratado na seção anterior – usualmente são parte fundamental da regulamentação do *lobby*, mas não a esgotam necessariamente. Além desse elemento relativo à informação, os projetos de regulamentação do *lobby* também podem conter outros elementos, tais como: (i) a delimitação precisa do universo de agentes aos quais se aplicam; (ii) a definição de condutas exigidas ou vedadas a lobistas e a decisores, e o estabelecimento de punições em caso de desobediência; e (iii) a definição de órgãos responsáveis pela implementação e pelo *enforcement* das disposições estabelecidas nos projetos. Esses elementos específicos não podem ser tratados no âmbito de uma lei de acesso a informações. Sendo assim, a aprovação da LAIP não prejudica nem torna obsoleta a discussão sobre regulamentação do *lobby*. As duas medidas não são apenas similares e correlatas, mas também complementares.

Quanto ao primeiro elemento, isto é, à delimitação do subconjunto de agentes a que a regulamentação do *lobby* efetivamente se aplica, os critérios mais utilizados têm sido níveis mínimos de tempo e de dinheiro aplicados na defesa de interesses. Essa preocupação é fre-

quente para diferenciar o lobista do cidadão comum, que deve ter preservado seu direito de interpelar livremente os decisores a respeito de itens da agenda decisória. Assim, por exemplo, a regulamentação do *lobby* pode aplicar-se exclusivamente àqueles indivíduos que dedicam determinada proporção de sua jornada de trabalho àquela atividade, ao longo de determinado período; e/ou que recebem pela atividade alguma quantia mínima, ou determinada proporção de sua renda.

Quanto ao segundo elemento, a regulamentação do *lobby* pode exigir (ou vedar) outros comportamentos de lobistas e decisores, além da prestação das informações mencionadas na seção anterior. No que se refere aos lobistas, pode-se exigir, por exemplo, que frequentem determinados cursos de formação; que subscrevam códigos de conduta, a serem observados na interação com os decisores; ou que não incluam “taxas de sucesso” em seus honorários – isto é, valores a serem pagos somente em caso de êxito no trabalho de representação. No que se refere aos decisores, a regulamentação do *lobby* pode instituir o direito ao contraditório, obrigando-os a receber lobistas contrários àqueles que solicitaram audiência, antes de tomar a decisão. A regulamentação pode também proibir-los de prestar serviços, tais como assessorias ou consultorias; e de receber presentes, favores e convites remunerados – ou, alternativamente, estabelecer patamares suficientemente baixos para o valor aceitável de serviços, presentes, favores e convites, de modo a não colocar suas decisões sob suspeição. A regulamentação do *lobby* pode ainda estabelecer um período de “esfriamento” ou “quarentena” para recém-egressos do poder público, durante o qual eles não possam atuar como lobistas.

Quanto ao terceiro elemento, relativo ao arcabouço institucional necessário para efeti-

var a regulamentação do *lobby*, vimos na seção anterior que a LAIP pode ser útil ao instituir, em todos os órgãos e entidades públicas, meios de divulgação das informações sob sua guarda; e ao definir condutas ilícitas e punições para agentes públicos, no que tange às questões de informação. Persistem, entretanto, outros desafios institucionais. Por exemplo, a LAIP tratou da “porta de saída” das informações sobre o *lobby*, mas a regulamentação precisa definir a “porta de entrada”, isto é, onde serão recolhidas e registradas as informações sobre os lobistas e suas interações com os decisores. A regulamentação precisa também apontar o órgão responsável por fiscalizar e monitorar a implementação das normas relativas ao *lobby*. A regulamentação precisa ainda estipular as punições aplicáveis às condutas ilícitas de lobistas e decisores que não tenham a ver estritamente com o acesso à informação, bem como indicar os procedimentos e órgãos envolvidos na aplicação dessas punições.

Neste artigo, não advogamos nenhuma forma específica de regulamentação do *lobby*. Entendemos, todavia, que a regulamentação da atividade é uma medida similar, correlata e complementar à política de acesso a informações públicas, com potencial para introduzir transparência no poder público e para colaborar no enfrentamento do desafio colocado na introdução. De fato, ao iluminar a interação de lobistas e decisores e definir padrões para essa interação, a regulamentação do *lobby* pode reduzir o espaço do *lobby* ilícito. Pode também incentivar o aprimoramento do *lobby* lícito, com benefícios para decisores, interesses, opinião pública e o sistema político. Pode ainda estimular a constituição de forças sociais que se oponham à concessão de privilégios injustificáveis a interesses especiais, seja diretamente, ao determinar o direito ao contraditório, seja indiretamente, ao divulgar informações que favoreçam a mobilização de interesses opostos e que possam ser utilizadas de forma combativa pela sociedade organizada, pela mídia ou pelos órgãos de controle.

6. Considerações finais

Por todo o exposto, entendemos que a LAIP e a regulamentação do *lobby* são medidas capazes de colaborar para a ampliação da transparência no exercício do poder público, ajudando o cidadão a compreender o que o Estado faz e por que faz.

Após termos refletido sobre os efeitos potenciais da LAIP no debate sobre a regulamentação do *lobby* e de termos argumentado em favor das duas ferramentas de transparência, queremos agora, para concluir,

apontar alguns de seus limites e possíveis caminhos para enfrentá-los e superá-los.

Um dos limites da regulamentação do *lobby* é a dificuldade de apreender o *lobby* informal, que usualmente ocorre fora do local e do horário regular de trabalho do decisor e que, muitas vezes, está associado à ilicitude e aos crimes contra a administração pública. Entendemos que a regulamentação do *lobby*, por estimular a formalização da representação de interesses, é uma medida potencialmente importante para combater o *lobby* ilícito. Entretanto, não é suficiente para esse fim, devendo integrar uma estratégia mais ampla que também envolve outras medidas, como a vigilância exercida pela mídia, pelas oposições, por organizações sociais e, sobretudo, por órgãos públicos de controle interno e externo – inclusive a polícia, os serviços de inteligência, o Ministério Público e o Judiciário.

Em segundo lugar, ferramentas de transparência como a LAIP e a regulamentação do *lobby* colocam uma miríade de informações à disposição dos cidadãos, mas não podem garantir que essas informações sejam efetivamente utilizadas. Esse ponto é bem discutido por Amitai Etzioni (2010), que chama a atenção para o custo cognitivo de recolhimento e de processamento das informações disponibilizadas pelas políticas de transparência. Algumas organizações mencionadas no parágrafo anterior (ONG, mídia, partidos políticos), bem como organizações acadêmicas (por exemplo, centros de pesquisa), podem servir como intermediários no processamento das informações, mas, ao fazê-lo, há o risco de que introduzam seus próprios vieses. Por essa razão, caso a regulamentação do *lobby* venha a ser aprovada, é importante que o poder público leve em conta, também nesse caso, a determinação expressa no artigo 5º da LAIP, de que a informação pública seja franqueada com

objetividade, clareza e facilidade de compreensão. Isso é necessário para, nos termos de Fox (2007), fomentar-se a “transparência clara”, que disponibiliza informação útil e confiável, e evitar-se o engodo da “transparência opaca”, que, na prática, não revela como as instituições funcionam.

O terceiro limite tem a ver com a insuficiência das medidas de transparência para equilibrar o campo de jogo em que atuam os *lobbies*, embora a regulamentação da atividade possa contribuir para esse fim, conforme discutido na seção anterior. De fato, as medidas de transparência podem revelar para o público o predomínio de interesses especiais, mas ao mesmo tempo podem ser insuficientes para reverter o desequilíbrio favorável aos grupos mais organizados e financiados. Para enfrentar esse problema, o poder público pode assumir um papel mais ativo. Um dos modos de fazer isso é facilitar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais relevantes, mas tradicionalmente marginalizados, que apresentam *deficit* de ação coletiva, tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desabrigados, os desempregados, os idosos, as pessoas com necessidades especiais, as vítimas de formas diversas de exclusão socioeconômica etc. Outro modo é capacitar órgãos estatais como a defensoria pública e o ministério público para agir em defesa desses interesses relevantes e mal representados em processos decisórios. Um terceiro modo é ampliar a frequência e a importância de espaços públicos formais, oficiais e abertos de articulação de interesses, tais como consultas públicas, audiências públicas, conselhos e conferências de políticas públicas etc. As duas primeiras providências citadas neste parágrafo são importantes para que o desequilíbrio de poder não se reproduza inclusive no interior desses espaços.

Em síntese, acreditamos que a LAIP e a regulamentação do *lobby* não devem ser vistas como a panaceia para a construção do bom governo, mas podem oferecer uma contribuição relevante nesse sentido, desde que integradas a outras medidas que procurem preencher suas lacunas e compensar os seus limites.

Sobre os autores

Wagner Pralon Mancuso é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; professor do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; professor e orientador nos programas de pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.
E-mail: pralon@usp.br

Fabiano Angélico é mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), São Paulo, SP, Brasil; pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV), São Paulo, SP, Brasil; coordenador de Promoção da Integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo, SP, Brasil.
E-mail: fabianoangelico@gmail.com

Andréa Cristina Oliveira Gozetto é pós-doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, SP, Brasil; doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, Brasil; mestre em Sociologia Política pela Universidade de São Paulo (Unesp), Araraquara, SP, Brasil; professora na Faculdade Anhanguera de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil; coordenadora acadêmica do Instituto de Desenvolvimento Educacional (IDE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).
E-mail: acjoliveira@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês⁷

TOOLS OF TRANSPARENCY: THE POSSIBLE IMPACT OF THE LAW OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION ON THE DEBATE ON LOBBYING REGULATION IN BRAZIL

ABSTRACT: This paper aims to discuss how the absence of important records can hamper accountability. More specifically, we focus on lobbying regulation debate with regard to Brazilian ATI law. Although Brazilian Congress has been discussing lobbying regulation for two and a half decades, it was not able yet to approve a law that obliges the registering of lobbyists and their contacts with decision-makers. We think that the lack of these records creates a deficit of information on something that has great public interest – interactions between interest representatives and decision-makers – so hampering open government. We sustain that, although ATI laws and lobbying regulation are similar in

⁷Sem revisão do editor.

promoting transparency, the approval of an ATI law is not enough to disregard lobbying regulation, for the latter includes elements not dealt with by the former. In addition, we show that ATI laws and lobbying regulation have limits that must be understood, faced and overcome.

KEYWORDS: TRANSPARENCY. ACCOUNTABILITY. LOBBYING. LOBBYING REGULATION. "ACCESS TO INFORMATION" LAW.

Como citar este artigo

(ABNT)

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>.

(APA)

Mancuso, Wagner Pralon, Angélico, Fabiano, & Gozetto, Andréa Cristina Oliveira. (2016). Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 53(212), 41-56. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41

Referências

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. El acceso a la información como derecho. *Cuadernos de Análisis Jurídico*, n. 10, 2000.

ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil*. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em administração pública e governo)–EAESP-FGV, São Paulo, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*, 18 nov. 2011.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. *Diário Oficial da União*, 16 maio 2012.

ETZIONI, Amitai. Is transparency the best disinfectant?. *The Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 4, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV: FAPESP, 1999.

FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

KLITGAARD, Robert E. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, c1988.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Organicom*, v. 8, n. 14, jan./jun. 2011.

_____. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: LUKIE, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (Coord.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.

MANCUSO, Wagner Pralon; IANONI, Marcus; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e reforma política. *Teoria e Debate*, v. 98, 9 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/lobby-e-reforma-politica?page=full>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. rev. e atual. Brasília: UNESCO, 2009.

STIGLITZ, Joseph. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. In: CHANG, Ed Ha-Joon. *The Rebel Within*. London: Anthem, 2001.

THOMAS, Clive S. (Ed.). *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger Publishers, 2004.

UNESCO. *Direito à Informação: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento*. UNESCO, 20---. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/arquivos/12-apresentacao-conselho-da-transparencia-vincent-defourny-0405102.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2016.