

Precisamos falar sobre *lobby*

O controle do *lobby* como forma de administrar a tensão entre democracia e mercado

Ana Frazão

Advogada. Professora de Direito Civil e Comercial da UnB. Ex-conselheira do CADE.

Fatos recentes da política brasileira têm escancarado a fragilidade do nosso sistema político-representativo, evidenciando o quanto ele é suscetível de captura direta pelo poder econômico. Os exemplos da já aprovada reforma trabalhista¹ e da tramitação da MP 784² mostram como é fácil para as entidades representativas do poder econômico, por meio do *lobby*, interferir diretamente no processo legislativo, subvertendo o debate democrático.

Fala-se em subversão do debate democrático não em razão da influência dos grupos de interesse na elaboração das leis, tendo em vista que esse tipo de interferência é natural em qualquer democracia, especialmente naquelas que procuram ter instâncias e canais de participação popular. Fala-se em subversão do debate democrático em razão da forma como a influência do poder econômico tem ocorrido: diretamente, sem filtros, controles ou escrutínios, sem preocupação com o sopesamento ou a consideração de outros interesses e normalmente no contexto de barganhas privadas com os parlamentares envolvidos. Em casos mais graves, como alguns dos mencionados em várias das delações na operação Lava-Jato, tais práticas evoluem para a transformação do Poder Legislativo em um verdadeiro balcão de negócios, em que emendas são verdadeiramente compradas pelos agentes interessados, tornando todo o sistema político refém da corrupção.

Independentemente da possibilidade ou não de corrupção, os dois exemplos legislativos mencionados revelam preocupante cenário em que o parlamentar recebe textos prontos de projetos ou emendas elaborados por

¹ MAGALHÃES, Alline et al. Lobistas de bancos, indústrias e transportes estão por trás das emendas da reforma trabalhista. *The intercept Brasil*. 26 abr. 2017. Disponível em: <<https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista/>> Acesso em: 24 jul. 2017.

² RITTNER, Daniel. Farra de emendas nas medidas provisórias. *Valor econômico*. 20 jul. 2017. p. A2.

entidades privadas, simplesmente repassando-os tais como foram recebidos, muitas vezes sem nem mesmo ter conhecimento mais aprofundado do que está sendo tratado³. Tal procedimento, até por ocorrer normalmente sem qualquer transparência, além de ser propício à prática de diversos atos de corrupção, tem como primeira consequência o total amesquinamento da função do parlamentar que, nesse contexto, acaba se tornando mero despachante dos interesses dos grupos que representa.

Tal estado de coisas tem também como consequência – ainda mais grave – o aniquilamento da ideia de república, impossibilitando o debate democrático em torno de ideias e do bem geral do povo e da nação. Mesmo sob a ótica dos interesses privados normalmente em conflito, o *lobby* tem privilegiado excessivamente apenas um dos setores envolvidos, que, não por coincidência, é normalmente aquele que é economicamente mais forte, muitas vezes sem que os outros setores tenham qualquer canal ou oportunidade de participação no processo legislativo. Daí a relação entre *lobby* e poder econômico, tendo em vista que, embora várias entidades possam se utilizar de tais práticas para influenciar o processo legislativo, são os setores representativos do poder econômico aqueles que mais exercem influência – quando não são os únicos que efetivamente a exercem -, a fim de criar as regras de mercado que lhes pareçam mais favoráveis.

Todas essas razões mostram que precisamos urgentemente falar sobre *lobby*, ainda que o problema não seja novo e não diga respeito apenas ao contexto brasileiro, mas sim às democracias contemporâneas como um todo. Afinal, como já se mostrou em artigos anteriores⁴, os mercados não são construções naturais e espontâneas, mas sim construções sociais, de forma que as relações entre poder econômico e poder político sempre foram muito próximas, ainda que convenientemente disfarçadas no século XIX sob o incorreto mantra do *laissez-faire* e da ausência do Estado na economia.

Por essa razão, os problemas e os riscos da interferência indevida do poder econômico nos canais democráticos e da utilização do poder político para privilegiar o poder econômico são crônicos desde os momentos seguintes às revoluções liberais, a partir de quando se procurou conciliar o sistema

³ MAGALHÃES, Op. cit.

⁴ FRAZÃO, Ana. Em que medida a economia depende do direito? O mito do *laissez-faire* no século XXI. *Jota*. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/em-que-medida-a-economia-depender-do-direito-22032017>> Acesso em: 24 jul. 2017.

democrático com a economia de mercado. Um dos principais efeitos colaterais dessa delicada e problemática relação é a prática do que se chama de capitalismo de camaradagem ou de compadrio (*crony capitalism*), em que o sucesso dos agentes econômicos não decorre propriamente da sua eficiência, mérito ou desempenho, mas sobretudo em razão dos benefícios diretos ou indiretos que recebem do poder político em um contexto de troca de favores⁵.

Isso ajuda a explicar a constante necessidade que o poder econômico tem de manter relações próximas, quando não promíscuas, com o poder político, sendo o *lobby* apenas um dos instrumentos para tal objetivo. É essa a razão da conclusão de Zingales⁶ de que o *crony capitalism* é um verdadeiro câncer nos Estados Unidos desde os primórdios da nação, sendo um remédio indispensável para contê-lo a imposição de limites ao *lobby*. É inequívoco que tal diagnóstico encaixa-se como uma luva ao Brasil.

Sob essa perspectiva, é importante perceber que a questão da imposição de limites ao *lobby* está intrinsecamente relacionada à própria preservação da democracia e da ideia de república. São essas duas noções que impedem que o poder econômico possa interferir diretamente no processo político sem passar pelos filtros republicanos, assim como impede que apenas os seus interesses possam pautar os destinos da nação. Como bem demonstra Lawrence Lessig⁷, se a democracia pretende ser um sistema capaz de representar igualmente seus cidadãos, é inequívoco que, por mais que a igualdade absoluta possa ser uma utopia, não há democracia quando existe uma grande desigualdade do ponto de vista da representação democrática. Não é sem razão o desencanto do autor com o sistema norte-americano, o qual, segundo ele, não apenas não é minimamente isonômico, como nem mesmo tenta sê-lo. Certamente que o seu diagnóstico da situação brasileira seria ainda mais desalentador.

É inequívoco que as desigualdades geradas pelo *lobby* sem qualquer controle, além de comprometerem o mínimo de igualdade de oportunidades de representação que seriam exigíveis em qualquer democracia, ainda ofuscam por

⁵ Ver: LAZZARINI, Sérgio. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: Elsevier, 2011.

⁶ ZINGALES, Luigi. *A capitalismo for the people: recapturing the lost genius of American prosperity*. Filadélfia: Basic Books, 2012.

⁷ LESSIG, Lawrence. *Republic, lost: how Money corrupts – and a plan to stop it*. Nova Iorque: Twelve, 2011.

completo a ideia de que a atuação parlamentar deve ocorrer sempre em benefício da nação como um todo.

Restaura-se aí uma ideia fundamental que se perde em um contexto de *lobby* sem controle: a de mandato parlamentar como algo que é recebido e deve ser exercido no interesse da nação e não no interesse particular de determinados grupos, destacando uma premissa que está presente até mesmo em mandatos exercidos em instituições privadas. Como exemplo, lembre-se da Lei das S/A, ao deixar claro que o administrador eleito por determinado grupo de acionistas deve exercer suas funções no interesse da companhia e não no interesse daqueles que o elegeram⁸. Se esse tipo de raciocínio já é exigível mesmo na gestão de pessoas jurídicas privadas, pelo menos idealmente, com maior razão deveria estar presente na gestão de pessoas jurídicas de direito público, especialmente os entes federativos.

Ainda merece ser lembrado o pior lado de um *lobby* sem controle, que é criar contexto propício para práticas de corrupção, tal como ocorreu com frequência no Brasil, onde a compra de projetos e emendas legislativos frequentemente estampa os noticiários. Ainda que se afastasse a existência de uma relação direta entre o *lobby* sem controle e a corrupção, seria forçosa a conclusão de que a ausência de limites e de transparência no que diz respeito ao *lobby* gera um grande risco potencial para práticas delituosas.

Todas essas razões mostram como é urgente se pensar no Brasil em mecanismos de disciplinar o *lobby*, discussão que teve a sua trilha iniciada com o Projeto de Lei 1.202/2007 e a PEC 47/2016, que atualmente tramitam no Congresso Nacional, ainda que aparentem não ser assuntos prioritários.

Sem entrar no mérito dos referidos projetos, é importante lembrar que qualquer disciplina eficiente do *lobby* deve se pautar essencialmente pela transparência do procedimento, ou seja, pela criação de mecanismos que possibilitem saber quem age, em nome de quem age, como age e com que finalidades age. A transparência também seria recomendável da parte dos parlamentares, a fim de revelar eventuais interesses particulares que possam

⁸ Vale transcrever a íntegra do artigo 154, *caput* e §1º, da Lei das S/A: “Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

§ 1º O administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres”.

influenciar o exercício do seu mandato. Assim, é importante que a nação possa conhecer eventuais atividades empresariais ou profissionais dos parlamentares, de que sociedades ou empreendimentos eles ou seus parentes próximos são sócios ou interessados, quais os vínculos diretos ou indiretos que possuem com aqueles que estão exercendo o *lobby*, dentre outros aspectos que possam ajudar a evitar relações promíscuas com o poder econômico.

Parte-se da premissa de que, em um contexto de ampla transparência, não há problemas em que a regulamentação do *lobby* possa permitir até que grupos de interesse possam apresentar diretamente projetos e emendas, pois todas essas ações seriam institucionalizadas e poderiam dar margem ao devido debate democrático, possibilitando que outras entidades possam se opor e apresentar ideias contrárias e, mais do que isso, permitindo que a própria sociedade possa exercer o efetivo controle.

A transparência é também fundamental pois, em uma democracia, há de se preservar um mínimo de higidez ao debate sobre as matérias submetidas ao processo legislativo. Afinal, como aponta Robert Reich⁹, um dos efeitos mais perniciosos do *lobby* é permitir que qualquer decisão soe razoável, o que não raro gera uma verdadeira corrupção do conhecimento, até porque nem sempre *think tanks* e a série de profissionais e *experts* envolvidos no processo de convencimento dos parlamentares assumem que estão sendo pagos para defenderem interesses econômicos. Dessa maneira, um debate verdadeiramente democrático precisa estar sujeito a parâmetros mínimos de controle e *accountability* em relação aos seus participantes, aos seus procedimentos, às ideias veiculadas e aos seus resultados.

Tudo leva a crer, pois, que quanto mais transparência houver nas relações entre o poder político e o poder econômico, mais se terá condições de entender os contextos e os interesses que estão em jogo, bem como os meandros da atividade legislativa. Se isso não é suficiente para assegurar a efetividade do regime democrático, pode ser pelo menos um primeiro passo nesse sentido, gerando uma cultura de maior controle da atividade legislativa e da atuação dos parlamentares, por um lado, e dos particulares que tentam influenciá-la, por outro.

⁹ REICH, Robert. *Supercapitalism: the transformation of business, democracy and everyday life*. Nova Iorque: Random House, 2007.

Como se disse desde o começo do presente artigo e inclusive em seu título, precisamos falar sobre *lobby*, assim como continuaremos a precisar falar sobre *lobby* mesmo diante de eventual regulamentação da atividade, seja de que maneira for. Trata-se de necessidade imperiosa para toda nação que pelo menos pretenda ser uma democracia.

Artigo publicado no portal Jota em 26 de julho de 2017.

Disponível em: <https://jota.info/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/precisamos-falar-sobre-lobby-26072017>