

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY EM PAÍSES SELECIONADOS DA EUROPA

Ricardo José Pereira Rodrigues
Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política

ESTUDO

DEZEMBRO/2011



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
ALEMANHA	4
ÁUSTRIA.....	5
BÉLGICA.....	6
DINAMARCA	6
ESPAÑA.....	7
FINLÂNDIA	8
FRANÇA.....	8
HOLANDA	9
IRLANDA	10
ITÁLIA.....	10
LUXEMBURGO.....	11
PORTUGAL.....	12
REINO UNIDO	12
SUÉCIA.....	15
CONSIDERAÇÕES FINAIS	15
REFERÊNCIAS	16

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY EM PERSPECTIVA COMPARADA: A EXPERIÊNCIA EUROPEIA

Ricardo José Pereira Rodrigues

INTRODUÇÃO

A atividade do Lobby apresenta-se como um dos assuntos que mais têm preocupado autoridades e sociedade, ao longo de décadas, no continente europeu. Na Inglaterra, por exemplo, a regulamentação do lobby era tida por analistas, no final dos anos noventa, como um problema relevante e recorrente há mais de 25 anos (Jordan, 1998: 524). O assunto também tem atraído a atenção de organismos multilaterais europeus, como é o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que, nos últimos anos, vem promovendo simpósios para discutir a questão e publicar relatórios destinados a divulgar parâmetros e modelos de regulamentação (OECD 2009; Pross, 2007).

Não obstante o consenso que parece existir com relação à necessidade de se regulamentar o lobby, como forma de salvaguardar a confiança pública nas instituições e no processo democrático nos países da região, não se verifica a existência de leis federais que normatizem a atividade no continente. Os países da Europa ocidental simplesmente não vêm optando pela promulgação de leis como uma alternativa para regulamentar a atividade. Essa, inclusive, foi a principal razão pela qual Margaret Malone concluiu que “países com regras específicas para regulamentar as atividades de lobistas e grupos de interesse constituem muito mais a exceção do que a regra (2004: 3)”.

De fato, o padrão norte-americano de regulamentação via lei federal não encontra equivalente nos países europeus. Embora Chari, Murphy e Hogan incluam a Alemanha entre as nações que, juntamente com os Estados Unidos e o Canadá, dispõem de sistemas regulatórios dirigidos ao lobby (2007: 422), seu argumento é apenas parcialmente correto. No caso da Alemanha, a regulamentação é efetivada por meio do regimento interno do Parlamento e não via legislação federal. Nesse caso, a regulamentação do lobby acontece no âmbito restrito do próprio Parlamento.

O presente estudo tem por objetivo produzir um levantamento do estado da arte europeia com relação à regulamentação do lobby, apontando quais países optaram por algum tipo de regulamentação e quais optaram por não regulamentar as

atividades de lobistas. Outrossim, o estudo analisa os principais elementos da regulamentação do lobby encontrada nos poucos países europeus que optaram por normatizar a atividade. Busca-se, ainda, compreender como os elementos da regulamentação do lobby na Europa refletem o contexto político no qual a atividade do lobby está inserida nesses países.

A amostra empregada na presente pesquisa é constituída por 14 países da Europa ocidental. Considera-se que, dada a experiência democrática desses países, eles podem ser considerados representativos da totalidade de nações que integram a região no que tange a regulamentação do lobby.

ALEMANHA

Embora não existam leis federais ou estaduais (Länder), os alemães consideram o conjunto de regras adotadas pelo Bundestag, o Parlamento nacional, para normatizar a atuação dos grupos de interesse no âmbito parlamentar como um sistema regulatório do lobby. Esse sistema foi inicialmente adotado em 1951 com a inclusão de alguns dispositivos referentes ao tema no Regimento Interno. Esses dispositivos sofreram alterações em 1975 e em 1980. O sistema foi absorvido pelo Parlamento na Alemanha reunificada e seus dispositivos serviram de inspiração para dispositivos semelhantes que foram adotados pelo Governo Federal.

Essencialmente, as regras do Parlamento exigem que grupos de interesse e associações da sociedade civil que desejem ser recebidas e ouvidas pelo Poder Legislativo registrem-se antecipadamente, declarando seus interesses específicos e os nomes de seus representantes. O registro é tornado público com sua publicação anual no equivalente alemão do Diário Oficial. O registro também dá às associações, grupos e lobistas o direito a um passe que permite o acesso às instalações do Parlamento.

O sistema alemão, com base em regras regimentais, apresenta, contudo, uma série de deficiências. Primeiro, o registro não constitui uma barreira real ao contato com parlamentares e comissões do Parlamento. Parlamentares podem convidar organizações, grupos ou lobistas não registrados para apresentar suas opiniões, independentemente dessas organizações, grupos ou lobistas serem registrados. Por outro lado, parlamentares e comissões têm o direito de se recusar a receber ou a ouvir associações, grupos ou lobistas registrados. Assim, como bem coloca um relatório da OCDE, “não há fortes incentivos para o registro (2009: 53)”.

Segundo, o registro, em si, não tem força legal. O objetivo do registro é apenas identificar lobistas e grupos de interesse. O registro é visto pelos alemães

como um instrumento para garantir a transparência. Para Malone, o ato de se registrar não confere privilégio ou status especial para os lobistas e os grupos de interesse.

Terceiro, não existe nas regras regimentais alemãs que tratam do lobby qualquer exigência para apresentação de informações financeiras relativas às atividades de lobby realizadas por grupos e lobistas registrados. Como afirmaram Ronit e Schneider, “o conteúdo das informações (associadas ao registro)... é quase zero (1998: 565)”.

Cabe salientar, ainda, que, na Alemanha, muitas atividades de lobby acontecem durante a fase pré-parlamentar do processo de formulação de políticas públicas, junto a Ministros e servidores públicos. Esse aspecto do lobby é, segundo Ronit e Schneider, praticamente não regulamentado (1998: 562).

Por fim, não há regras regimentais que tratem da regulamentação do lobby no Senado Federal alemão.

A abordagem alemã para regulamentar o lobby reflete a importância que a própria sociedade dá ao papel de grupos de interesse e associações no sistema político do País. A representação de interesses, por meio da atuação de grupos e associações junto ao Governo, tem longa história na Alemanha. Segundo Ronit e Schneider, a ação política de grupos e associações data de antes da formação do Império Alemão em 1871. Para os alemães, o papel de grupos de interesse na política alemã é concebido como uma fórmula chave para a elaboração de políticas públicas. Para muitos deles, dada a aceitação pela cultura política do País da participação dos grupos no processo legislativo, não haveria razão para se estabelecer leis formais com o intuito de cercar a atuação dos grupos. Para tais pessoas, a regulamentação via leis poderia até ser algo redundante (Ronit, Schneider, 1998: 560).

ÁUSTRIA

Não há leis federais que tratem das atividades dos grupos de interesse e dos lobbies na Áustria. Até muito recentemente, a interação entre autoridades do Governo, parlamentares e representantes de organizações patronais, sindicatos e grupos de interesse econômico, era tida, na Áustria, como um fenômeno normal. A consulta a esses grupos fazia parte do processo de elaboração legislativa, como um procedimento de avaliação.

Por sua vez, o contato informal entre parlamentares e grupos de interesse constituía a norma e não a exceção no caso austríaco. Malone explica que “tais contatos eram facilitados pelo fato de que mais de 50% dos membros do Parlamento tinham laços muito próximos ou eram integrantes dos grupos de interesse (2004: 7)”. O que não mais é o caso.

Após uma série de escândalos envolvendo lobbies e autoridades governamentais que tiveram início em 2000, o tema passou a integrar a ordem do dia no Parlamento austríaco. Em 2011, um caso de corrupção deu ao Governo austríaco notoriedade internacional e fortaleceu ainda mais o movimento em prol da regulamentação do lobby no País. O caso envolveu repórteres do jornal britânico Sunday Times que posaram como lobistas e filmaram secretamente o então Ministro de Finanças Strasser aceitando uma oferta de 100 mil euros para apresentar emendas à legislação financeira com o intuito de enfraquecê-la.

O escândalo levou o Ministro da Justiça a apresentar uma minuta de lei de lobby e de transparência. De acordo com Eichinger, a proposição estabelece um registro oficial de lobistas e firmas de consultoria política e fixa requisitos de transparência pública (2011). Resta saber se o momento político produzido pelos escândalos será suficiente para mobilizar a maioria no Parlamento para aprovar esse projeto.

BÉLGICA

Não há leis ou qualquer outro tipo de norma na Bélgica que sejam atinentes às atividades de lobby. O assunto tem estimulado o debate dentro do Parlamento belga, mas, até o momento, não há notícia da aprovação de qualquer lei ou de dispositivo regimental.

No ano 2000, uma pesquisa realizada pelo Governo da Escócia sobre práticas de regulamentação do lobby em diversos países apontou a existência de um movimento de representantes de empresas de relações públicas belgas que fazem o lobby político no País no sentido de redigirem um código de conduta voluntário. Segundo a pesquisa, seria o caso de uma autorregulamentação com um código de conduta e um registro de lobistas supervisionados por um árbitro independente (Lazarowicz, Jones, 2000).

DINAMARCA

Não há norma jurídica para regulamentar o lobby na Dinamarca. O que existe no sistema político dinamarquês é um conjunto de práticas informais que reconhecem a existência e concedem um papel relevante para os grupos de interesse que fazem o lobby no âmbito do governo e do parlamento.

Rechtman e Larsen-Ledet esclarecem que a cultura política dinamarquesa vem de uma tradição corporativista. Para eles, o modelo político do País caracteriza-se por um elevado nível de cooperação entre governo (Parlamento e Administração) e organizações da sociedade civil. “Todos os maiores grupos de interesse

desfrutam de uma espécie de monopólio na representação (Rechtman, Larsen-Ledet, 1998: 579)”.

Rechtman e Larsen-Ledet salientam que os laços de cooperação entre governo e organizações são tão fortes que a sociedade não considera esse tipo de cooperação como uma forma de lobby. “Por isso, não haveria a necessidade de uma regulamentação formal (1998: 580)”.

Não obstante as peculiaridades do sistema dinamarquês, o Gabinete de Governo e o Parlamento nacional têm demonstrado uma crescente preocupação com a transparência das interações entre seus membros e os grupos de interesse. Em 1985, o País aprovou a Lei de Transparência e Acesso Público à Administração Pública. O objetivo da lei era assegurar que o público tivesse acesso aos registros da Administração, inclusive os que tratassem de contatos entre autoridades e integrantes de organizações e grupos de interesse. A lei, contudo, não se aplicava ao Parlamento.

Em 1991, o Folketing, o Parlamento Nacional aprovou regras concernentes ao acesso à informação parlamentar que abriu o banco de dados da instituição ao público em geral (Malone, 2004: 9). Combinado com a decisão, tomada anteriormente pelo Parlamento, de registrar em seus arquivos os nomes das delegações de grupos de interesse que fazem o lobby das comissões permanentes e de fazê-los constar do diário oficial do Parlamento. Entre outras informações, as regras exigem o registro prévio dos nomes e afiliação dos integrantes de qualquer delegação de grupo que desejem aparecer perante uma comissão. Segundo Malone, “toda mudança na composição da delegação deve ser notificada ao Departamento de Comissões até a véspera da audiência com a comissão (2004: 9)”. Para todos os efeitos, essas regras regimentais do Parlamento na Dinamarca equivalem a normas semelhantes de registro de lobistas encontradas em outros países.

Há evidências de que o País venha a adotar em breve alguma legislação de registro e transparência do lobby. Malone informa que tem crescido o número de lobistas profissionais que atuam na Dinamarca e que isso seria um fator a estimular os parlamentares a legislar sobre o tema (2004: 9). A revista eletrônica *Public Affairs News* publicou um informe em novembro de 2011 confirmando a existência de um amplo acordo político para se criar um sistema de registro de lobistas tendo como modelo a legislação da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu (2011). Até o momento, entretanto, as tratativas não resultaram em avanços.

ESPANHA

Não há regras parlamentares nem leis federais para normatizar as atividades do lobby e dos grupos de pressão na Espanha. O tema tem motivado acirradas

discussões no Parlamento espanhol, assim como a apresentação de diversas proposições, muito embora nenhuma delas tenha se transformado em norma jurídica.

López cita a tentativa de constitucionalização desse tipo de regulamentação levada a cabo por Manuel Fraga no final dos anos setenta. Segundo López, Fraga propôs artigos à Constituição espanhola estabelecendo que as comissões no Parlamento poderiam receber, de forma pública, delegações de grupos legítimos de interesse e determinando que lei orgânica estabelecesse um sistema de controle e registro para os grupos de interesse que atuassem de modo permanente (2008). López também relata que tramitaram no Parlamento duas proposições, em 1990 e 1993, respectivamente, sobre a necessidade de se regulamentar os grupos de interesse (2008). Em nenhum dos casos, frutificou a regulamentação do lobby.

FINLÂNDIA

Segundo os relatórios escritos por Malone para o *Institute of Public Administration* (2004) e por Chari, Hogan e Murphy para o Conselho da Europa (2011), não há legislação ou regras regimentais que regulem o lobby na Finlândia. Os grupos de interesse no País não precisam se registrar junto ao Parlamento e a informalidade caracteriza o contato entre lobistas e parlamentares.

FRANÇA

Não há, na França, lei específica para regulamentar a atuação de lobistas. A preocupação com o assunto, no âmbito do Parlamento, existe e tem motivado vários tipos de ação por parte de parlamentares franceses.

Primeiro, há uma intensa movimentação de parlamentares no sentido de apresentar projetos de lei com o intuito de normatizar o lobby no País. Em janeiro de 2008, por exemplo, os deputados Patrick Beaudouin e Arlette Grosskost submeteram uma moção convocando os demais colegas da Assembleia Nacional a aprovarem lei para tornar compulsório o registro de lobistas e para se adotar um código de conduta de lobistas a ser supervisionado pela Assembleia. De acordo com a proposição, a Assembleia teria a autoridade para emitir e cancelar registros (OECD, 2009: 46).

Em segundo lugar, tanto a Assembleia Nacional quanto o Senado adotaram normas regimentais para regulamentar as atividades de lobistas no âmbito dessas instituições. Na Assembleia Nacional, o artigo 26(1) do Regimento Interno prevê a emissão de cartões especiais para que os lobistas tenham acesso ao *Salon de la Paix* (local para debates

entre parlamentares e convidados). A emissão desses cartões fica a cargo do Presidente da Assembleia ou dos questores da instituição (Malone, 2004: 12).

Cabe salientar que o artigo 79 do Regimento Interno proíbe que o cargo de deputado seja usado para quaisquer propósitos que não sejam estritamente ligados ao exercício do mandato. Em realidade, o dispositivo proíbe que os próprios deputados façam, eles mesmos, o lobby para grupos. O mesmo artigo proíbe os deputados de pertencerem a associações ou grupos que defendam interesses privados, locais ou profissionais (Malone, 2004: 12).

Mais recentemente, em Julho de 2009, a Assembleia Nacional aprovou um conjunto de “regras destinadas a garantir a transparência e a ética de representantes de interesses”. De acordo com essas novas regras, representantes de interesse, devidamente reconhecidos pelo Parlamento e incluídos em lista oficial, passam a ter o direito a um crachá válido por um dia, dando-lhes acesso às instalações da Assembleia Nacional, além de outros benefícios. As regras preveem, ainda, que, para se beneficiarem de tais direitos, os representantes de interesse devem divulgar informações relativas às suas atividades e aos interesses que representam e obedecer a um código de conduta. No caso de violações, as regras preveem a retirada da lista, temporária ou permanentemente (OECD, 2009: 46)

No Senado, a relação com lobistas é quase que completamente informal. Não há um código de conduta nem previsões regimentais para o registro de representantes de grupos. Grupos profissionais ou organizações que desejam ganhar acesso às instalações do Senado devem apresentar uma solicitação à Presidência da instituição que poderá autorizar o acesso ao *Palais* ou aos corredores do plenário. As solicitações também podem ser feitas junto ao Colégio de Questores (equivalente à Mesa Diretora).

Malone informa que “aproximadamente 20 passes são emitidos anualmente pelo Colégio de Questores enquanto uma dúzia de autorizações para acesso aos corredores do plenário é concedida diretamente pela Presidência” (2004: 12).

HOLANDA

Não existem leis ou dispositivos regimentais que normatizem a atividade de lobistas na Holanda, dentro ou fora do Parlamento nacional. Segundo Malone, o setor de relações públicas do Senado concede aos lobistas, aos representantes de grupos de interesse e aos representantes de organizações um passe de um dia para que os mesmos tenham acesso às instalações da instituição, possam participar de audiências e venham a consultar documentos. Em alguns casos, os passes podem ter a validade de até dois anos (2004: 17).

IRLANDA

Não há, na Irlanda, qualquer tipo de previsão legal para regulamentar o lobby diretamente. Existem algumas normas de natureza ética dirigidas à conduta de autoridades governamentais, incluindo parlamentares, que abordam, de forma tangencial, questões relativas ao contato entre essas autoridades e lobistas. É o caso da Lei da Ética no Serviço Público, de 1995, que contém um dispositivo que obriga senadores, ministros e servidores públicos, de uma maneira geral, a declararem interesses financeiros que possam ter, incluindo qualquer posto remunerado que ocupem como lobista ou consultor. Dispositivos semelhantes existem na Lei do Governo Municipal de 2001 que se aplicam a servidores municipais e vereadores (Malone, 2004: 13).

Detentores de cargo eletivo também devem obedecer a um código de conduta aprovado em 2003 no bojo de uma lei de 2001 destinada a normatizar o serviço público no país. Segundo Malone, o código prevê que as transações entre autoridades eleitas e lobistas devem “ser conduzidas de modo a não gerar conflito entre o dever público e o interesse privado (2004: 14)”. O código também alerta que, durante encontros oficiais, a autoridade pública deverá se fazer acompanhar de um assessor para tomar notas sobre os assuntos tratados.

Assim como vem acontecendo em outros países da Europa, a regulamentação do lobby tem despontado como um tema recorrente no Parlamento irlandês. Existe um consenso entre parlamentares e autoridades do Governo sobre a necessidade de se regulamentar a atividade. Malone relata que um informe governamental datado de dezembro de 2000 indicava, claramente, a intenção de se aprovar mecanismos de regulamentação do lobby (2004: 15). Em 2003, um projeto de lei de autoria da bancada do Partido Trabalhista foi apresentado ao Parlamento com o objetivo de criar um registro para lobistas remunerados como tal, estabelecer um código de conduta de lobistas e tornar obrigatória a divulgação de suas atividades. Assim como outros projetos semelhantes, este também não progrediu. Com base em artigos acadêmicos produzidos em 2011, pode-se afirmar que não foi aprovada, até o momento, nenhuma lei irlandesa regulamentando o lobby (Murphy, Hogan, Chari, 2011).

ITÁLIA

Não há, na Itália, nem uma lei federal que regule o lobby no País nem normas regimentais que tratem especificamente da atividade no âmbito do Parlamento italiano. Malone relata que a ausência de normas não reflete o esforço dos parlamentares italianos na apresentação de projetos de lei sobre o tema. Mas tal esforço não tem resultado na aprovação de qualquer norma jurídica.

Segundo Malone, entre 1983 e 1987, quatro projetos para regulamentar as atividades de “relações públicas” foram discutidos no Parlamento, chegando-se, inclusive, à elaboração de um único substitutivo que sintetizava o texto de todos os quatros projetos. Entretanto, “a aprovação do texto foi interrompida pela dissolução prematura do Parlamento (2004: 16).” Outros projetos foram igualmente apresentados em 1987, 1989 e 1992 sem produzir resultados concretos.

Em 2001, novo projeto apresentado ao Parlamento visou a criação de um registro para grupos de interesse, tornando obrigatória a apresentação, pelos grupos registrados, de relatório de despesas incorridas com o lobby. Novamente, o projeto não avançou, sendo posteriormente arquivado (Malone, 2004: 16).

Em outubro de 2007, o Governo italiano apresentou ao Parlamento um projeto de lei destinado a normatizar o lobby entre grupos de interesse e autoridades governamentais do Poder Executivo. De acordo com a proposição, as relações entre grupos e autoridades passariam a ser regulamentadas por um Conselho Nacional de Economia e Trabalho, que teria a responsabilidade de criar um código compulsório de conduta para os envolvidos nas atividades de lobby (OECD, 2009: 45). Ainda segundo o projeto de lei, os lobistas seriam obrigados a se registrarem e a identificarem os interesses por eles representados e, anualmente, teriam que apresentar um relatório de suas atividades ao Conselho. Para a OCDE, a proposição italiana promoveria a transparência ao disponibilizar o “acesso a documentos relacionados ao lobby” e ao obrigar as autoridades a declararem, no preâmbulo das proposições legislativas, as atividades de lobby que antecederam a apresentação das ditas proposições (2009: 45).

Com a queda do governo italiano em 2008, o projeto de lei de regulamentação do lobby terminou não sendo votado. O assunto, contudo, permanece na agenda do Parlamento até o momento.

Curiosamente, o lobby é regulamentado em duas províncias da Itália. Os Conselhos Regionais da Toscana e de Molise aprovaram legislação regional que normatiza o lobby no âmbito de seus respectivos governos municipais. No caso do Governo da Toscana, a legislação encontra-se em vigor desde 2002.

LUXEMBURGO

Não existem leis que regulamentem o lobby no País nem o Parlamento nacional dispõe de regras relativas ao registro de lobistas ou que imponham um código de conduta para representantes de grupos de interesse. Comissões na Câmara de Deputados ficam livres para ouvir os grupos de interesse que lhes convierem.

PORTUGAL

Não há leis federais nem regras regimentais, no âmbito do Parlamento português que digam respeito ao lobby, a grupos de pressão e a lobistas.

REINO UNIDO

Não há leis nem normas regimentais que regulamentem as atividades de lobistas no Reino Unido. O sistema tampouco possui qualquer tipo de registro para lobistas. Ao contrário de todos os outros países na amostra deste estudo, no Reino Unido os esforços no sentido de regulamentar o lobby têm se concentrado muito mais no público alvo do trabalho de lobby do que nos lobistas que realizam tal trabalho. As poucas regras existentes estabelecem os deveres e direitos de parlamentares, ministros e servidores públicos, deixando lobistas livres de quaisquer amarras legais para fazerem o lobby.

A prevalência dessa situação não implica que o assunto não preocupe parlamentares e opinião pública. O tema da regulamentação do lobby tem ocupado a mídia britânica nos últimos trinta anos, sobretudo em razão dos inúmeros escândalos envolvendo ministros, parlamentares e lobistas. Segundo Jordan, a discussão sobre a matéria tem se restringido a apenas dois aspectos: o controle do comportamento de membros do Parlamento com relação ao lobby e a regulamentação, propriamente dita, das firmas e consultorias de lobby (1998: 525).

No primeiro caso, comissões destinadas a estudar o problema no âmbito do Parlamento, a exemplo da Comissão Nolan, produziram relatórios que deram margem ao estabelecimento de um código de conduta parlamentar. Este se tornou parte das regras internas da Câmara dos Comuns.

Atualmente, com base no código de conduta e outras resoluções afins da Câmara, os parlamentares estão sujeitos a uma autorregulamentação institucional. Especificamente, a Câmara decretou ser “inconsistente com a dignidade da Casa, com o dever do parlamentar para com seus eleitores e com a manutenção do privilégio à liberdade de expressão, para qualquer membro desta Casa estabelecer um acordo contratual com uma entidade estranha à Casa, que exerça um controle ou limite a completa independência e liberdade de ação do membro no Parlamento ou que estipule que o mesmo deva agir como um representante de tal entidade estranha à Casa no que concerne a assuntos a serem transacionados no Parlamento (Maer, 2011: 17)”.

As regras da Câmara decretam, ainda, que “nenhum Membro da Casa deverá, em troca de qualquer tipo de remuneração, honorários, pagamento, prêmio ou outro benefício em espécie, direta ou indiretamente, para o qual o Membro ou qualquer integrante de sua família tenha recebido, esteja recebendo ou espere receber, no futuro, (1)

defender ou apresentar causa ou matéria em nome de um indivíduo ou corpo estranho à Casa ou (2) instar qualquer outro Membro de quaisquer das Casas do Parlamento, incluindo Ministros, a fazer o mesmo, seja por intermédio de pronunciamentos, questões, moções, apresentação de um projeto de lei ou emenda a uma moção ou a um projeto, seja verbalmente ou por escrito, a Ministros ou servidores da Coroa (Maer, 2011: 17)”.

O que tais regras fazem é proibir que parlamentares realizem o lobby para grupos e empresas de lobby em troca de pagamento. As regras não proíbem o Membro do Parlamento de ter um interesse remunerado fora do Legislativo nem que ele seja patrocinado por um sindicato ou outra organização.

Maer explica que a regra, introduzida em 1995 e emendada em 2002, basicamente proíbe parlamentares de receber remuneração externa para participarem do processo legislativo ou para fazer o lobby junto a Ministros e outras autoridades do Estado, “se por essa participação ou lobby, eles estivessem buscando conferir benefícios exclusivos ao corpo ou indivíduo estranho à Casa que está lhe remunerando ou que pode vir a remunerá-lo no futuro (2011: 18)”.

Não foi à toa que essas regras foram impostas. O trabalho da Comissão Nolan em meados dos anos noventa tornou públicos números constrangedores para o Parlamento britânico. Segundo o relatório da Comissão, 26 Membros detinham contratos de consultoria com firmas de lobby enquanto 142 outros parlamentares realizavam consultoria para outros tipos de empresa ou associações. No total, esses 168 parlamentares ostentavam nada menos que 356 contratos de consultoria (Jordan, 1998: 529).

Desde Julho de 2009, os Membros do Parlamento são obrigados a declarar para a Casa, em registro próprio, toda ocupação remunerada exercida fora do Parlamento.

Esse registro de ocupação remunerada veio complementar um outro registro criado em 1974. Trata-se do Registro de Interesses de Membros, no qual o parlamentar deve fazer constar, “em qualquer debate ou procedimento na Casa, em suas Comissões ou durante transações com outros Membros ou com Ministros ou funcionários da Coroa, qualquer interesse pecuniário ou benefício de qualquer natureza, direto ou indireto, que ele possa ter ou tenha a expectativa de ter (Jordan, 1998: 526)”.

Para Jordan, a criação deste último registro seria um indicativo de que as regras gerais não estavam funcionando (1998:527). O Registro criado em 2009 teria sido, portanto, mais uma tentativa de aumentar o controle sobre o lobby realizado pelos próprios Membros do Parlamento.

Na Casa dos Lordes, a abordagem à questão do lobby não é muito diferente da encontrada na Casa dos Comuns. Não há registro oficial ou lista pública de lobistas nem há um código de conduta aplicável a esses profissionais.

Em 1996, a Casa dos Lordes decidiu adotar sua versão do Registro de Interesses dos Membros, criado pela Casa dos Comuns em 1975. Esse Registro é supervisionado pela Comissão de Privilégios da Casa dos Lordes e é divulgado em publicação oficial uma vez por ano (Malone, 2004: 21).

Com relação a Ministros, o Código Ministerial do Reino Unido inclui dispositivos que dizem respeito aos contatos entre lobistas e Ministros. Um desses dispositivos trata de presentes. Segundo a prescrição, “nenhum Ministro deve aceitar presentes, hospitalidade ou serviços de qualquer um que o deixe, ou pareça deixá-lo, sob algum tipo de obrigação (Maer, 2011: 13)”. A regra concebe o presente como propriedade do Governo, sendo que presentes de pequeno valor, atualmente até £140, podem ser retidos pelo Ministro.

Outro dispositivo do Código trata do período de quarentena que o Ministro demitido terá que respeitar antes de poder fazer lobby no Governo. Especificamente, o Código estabelece que, “após deixar o posto, Ministros ficarão proibidos de fazer lobby junto ao Governo por dois anos (Maer, 2011: 14)”.

No que diz respeito à regulamentação de lobistas e firmas de lobby, o que existe no Reino Unido é a autorregulamentação. Atualmente, há três associações de firmas de lobby e cada uma delas dispõe de seu próprio código de conduta.

Em 2009, a Comissão de Administração Pública da Casa dos Comuns propôs o fim do sistema de autorregulamentação do lobby, concluindo, em seu relatório, que os códigos das associações de firmas apresentavam conflitos de interesse. Para a Comissão, as associações de lobby atuavam tanto como associações de lobistas como reguladores do comportamento dos lobistas. A Comissão recomendou o estabelecimento de uma regulamentação externa (Maer, 2011: 8). Entre outros avanços, a Comissão recomendou a criação de um registro obrigatório da atividade de lobby que incluísse os nomes de indivíduos encarregados de realizar lobby e das organizações que os contratassem. O registro também deveria conter informação sobre os contatos realizados entre lobistas e autoridades do Governo e parlamentares.

Segundo Maer, o Governo, a princípio demonstrou apoio às recomendações da Comissão, mas depois, mostrou-se reticente. Durante um debate em Janeiro de 2010, a então Ministra do Governo Angela Smith afirmou que o registro de lobby pretendido pela Comissão poderia muito bem ser produzido e mantido pelas próprias associações de empresas de lobby (2011: 10).

Como resultado, foi criado o Conselho de Assuntos Públicos do Reino Unido, como entidade representativa da indústria do lobby. Caberia a este Conselho manter o Registro de lobistas, periodicamente revisar os princípios fundamentais da conduta de lobistas e supervisionar os arranjos disciplinares necessários para aplicar os

princípios aos profissionais do ramo. O registro de lobistas não foi criado até o presente momento.

SUÉCIA

Não há regras formais ou leis regulando o lobby na Suécia. O assunto, contudo, tem ocupado a agenda política no País em anos recentes. Johansson explica que o debate sobre a regulamentação do lobby é permanente tanto na mídia quanto no parlamento (2010).

Malone relata que vários projetos de lei foram apresentados nos últimos anos mas que esses têm sido sistematicamente rejeitados pelo Riksdag, o parlamento nacional. Segundo ela, o presente formato e os níveis atuais do lobby realizado na Suécia são considerados uma parte normal e legítima do processo político. “Até recentemente, a sabedoria convencional decretava que os benefícios da natureza aberta e transparente da sociedade sueca superam os perigos em potencial do lobby não regulamentado (Malone, 2004: 18)”.

O debate sobre a regulamentação do lobby na Suécia tem se concentrado no aparente mandato duplo de alguns membros do Parlamento que também pertencem a grupos de interesse.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo revela que é pouco comum a regulamentação formal do lobby na Europa Ocidental. A maioria dos países na região não possui qualquer tipo de marco legal regulamentando a atividade. A exceção a esse padrão fica por conta da Alemanha que estabeleceu um registro público para lobistas. Mesmo assim, a forma escolhida para regulamentar o lobby foi a inclusão de dispositivos no regimento interno da Câmara de Deputados, o que restringe o alcance da medida ao âmbito exclusivo do Bundestag, o Parlamento alemão.

A situação prevalente na Europa Ocidental contrasta com a tendência encontrada na América do Norte, onde Estados Unidos e Canadá abordam o assunto com leis federais de amplo alcance. Na Europa, a regulamentação do lobby figura em leis em apenas duas províncias da Itália.

Observa-se, ainda, que entre aqueles que decidiram introduzir algum tipo de normatização da atividade do lobby, a opção foi por regulamentar a conduta de parlamentares e autoridades governamentais e não a atuação de lobistas. Alguns países adotaram, por exemplo, o registro de interesses de parlamentares e servidores públicos, não se decidindo pela obrigatoriedade de registro de lobistas.

Em alguns casos, o lobby feito por associações e organizações da sociedade civil é encarado como um fato natural, quando não uma necessidade dos governos no processo de interação entre o Estado e a sociedade. Este é certamente o caso de países escandinavos, nos quais, sua forte tradição corporativista dá margem para que grupos de interesse desfrutem de um verdadeiro monopólio na representação política. Como Rechtman e Larsen-Ledet salientaram, com relação ao caso dinamarquês, os laços de cooperação entre Governo e organizações são tão fortes que a sociedade não considera esse tipo de cooperação como uma forma de lobby (1998: 580).

Entretanto, observa-se, que mesmo nos países de tradição corporativista, a pressão da opinião pública tem levado as autoridades governamentais a contemplar a possibilidade de regulamentar a atividade de lobby. Tal pressão tende a se elevar na medida em que aparecem na imprensa relatos de escândalos envolvendo políticos e lobistas.

REFERÊNCIAS

CHARI, Raj, MURPHY, Gary, HOGAN, Jordan. 2007. "Regulating lobbyists: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union." *The Political Quarterly*, Vol. 78, N° 3, pp. 422-438.

CHARI, Raj, MURPHY, Gary, HOGAN, Jordan. 2011. *Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member states*. Study N° 590/2010. Strassbourg: European Commission for Democracy through Law. Council of Europe.

"Denmark becomes latest EU state to consider lobby register." *Public Affairs News*, 7th November 2011 (www.publicaffairsnews.com).

EICHINGER, Natascha. 2011. "Something rotten in the state of Austria. Shady lobbyists and greedy ministers: Unravelling corruption scandals call for more transparency in Austrian politics". *The Vienna Review*, 03 october 2011 (<http://www.viennareview.net/something-rotten-state-austria-5228.html>)

JOHANSSON, Sanna. 2010. *Lobbying - sunt förnuft eller lagstiftad reglering? : En studie om politikernas och PR-praktikernas åsikter om lobbyreglering i Sverige*. <http://www.uppsater.se>

JORDAN, Grant. 1998. "Towards regulation in the UK: from 'general good sense' to 'formalised rules'." *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, N° 4, pp. 524-537.

LAZAROWICZ, Mark, JONES, Amy. 2000. *Parliamentary practices in devolved parliaments*. Edinburgh: The Scottish Office.

LÓPEZ, Alfonso. 2008. “De la necesidad de regular el lobby en España.” *Cinco Días*, 5 de maio de 2008.

MAER, Lucinda. 2011. *Lobbying* (Standard Note SN/PC/04633). London: House of Commons Library.

MALONE, Margaret M. 2004. *Regulation of lobbyists in developed countries. Current rules and practices*. Dublin: Institute of Public Administration.

MURPHY, Gary, HOGAN, Jordan, CHARI, Raj. 2011. “Lobbying regulation in Ireland: some thoughts from the international evidence.” *Journal of Public Affairs*, Vol. 11, N° 2, pp. 111-119.

PROSS, A. P. 2007. “Lobbying: models for regulation”. *OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency*, 7- 8 June. Paris: OECD.

OECD. 2009. *Lobbyists, government and public trust. Volume 1 – increasing transparency through legislation*. Paris: OECD.

RECHTMAN, René E. with LARSEN-LEDET, Jesper P. 1998. “Regulation of lobbyists in Scandinavia – a Danish perspective.” *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, N° 4, pp. 579-586.

RONIT, Karsten, SCHNEIDER, Volker. 1998. “The strange case of regulating lobbying in Germany”. *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, N° 4, pp. 559-567.