

**Ferramentas da transparência:
o impacto da lei de acesso a informações públicas
no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil**

Wagner Pralon Mancuso

(EACH-USP)

Fabiano Angélico

(Controladoria-Geral do Município de São Paulo, GV-CEAPG)

Andréa Cristina Oliveira Gozetto

(EAESP-FGV, UNINOVE)

Versão preliminar. Favor não citar sem permissão dos autores.

1. Introdução

O lobby é um fenômeno onipresente nas democracias (Thomas, 2004), inclusive a brasileira (Mancuso e 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, o lobby pode, ao mesmo tempo, trazer contribuições e acarretar problemas (Mancuso e Gozetto, 2011). Por um lado, quando obedece ao ordenamento jurídico vigente, o lobby pode ser útil: (i) aos decisores, proporcionando-lhes informações sobre itens da agenda decisória; (ii) aos interesses representados, proporcionando-lhes a oportunidade de serem ouvidos; (iii) à opinião pública, fomentando o debate sobre questões de interesse coletivo; e (iv) 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, 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 dos interesses mais bem organizados, que pode resultar na concessão de privilégios injustificáveis a esses interesses.

A regulamentação do lobby é uma medida frequentemente mencionada quando se pensa no grande desafio de combater o lobby ilícito, fomentar as contribuições do lobby lícito e contrabalançar o desequilíbrio favorável a interesses especiais (Mancuso, Ianoni e 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 mais de duas décadas dormitam no Congresso Nacional proposições legislativas para a regulamentação do lobby. No entanto, há pouco tempo foi sancionada no Brasil a Lei No. 12.527, de 18/11/2011, que regula o acesso a informações públicas. Nosso objetivo neste artigo é refletir sobre o alcance e o limite do impacto que a nova lei de acesso a informações públicas (LAIP) pode exercer no debate acerca da regulamentação do lobby. A reflexão que

propomos está organizada em torno de quatro ideias. Cada ideia 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, a primeira ideia se refere à similaridade de natureza entre ambas as medidas.

A segunda ideia é que as duas medidas têm significativa sinergia potencial. Isto 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 terceira 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, a torna mais oportuna e a estimula. A LAIP e a regulamentação do lobby são medidas correlatas, mas também complementares.

A quarta ideia, desenvolvida nas considerações finais, aponta para limites das ferramentas de transparência e sugere formas de enfrentá-los e superá-los.

2. LAIP 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 imprescindível 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 pólos 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: 02), “a informação tem, além de um valor próprio, 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, por outro lado, “é corrosivo: é a antítese dos valores democráticos, e isso prejudica os processos democráticos. Baseia-se na falta de confiança entre governantes e governados e, ao mesmo tempo, agrava essa desconfiança” (Stiglitz, 1999: 115). O economista acrescenta que a “participação significativa nos processos democráticos requer participantes informados” e que o “sigilo reduz a informação disponível aos cidadãos, reduzindo sua capacidade de participar *de forma significativa*” (ênfase no original).

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 outros 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.

Em “Controlling Corruption”, Robert Klitgaard (1988: 200) assinala que “a corrupção floresce na ignorância e na incerteza” e acrescenta que esta “é menos prevalente quando há vasta disponibilidade de informação sobre o que o agente está fazendo e não está fazendo”.

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. Ele argumentou que o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento”. (Unesco, 2010). Para este órgão da ONU, o acesso a informações públicas favorece o “empoderamento da população” e, conseqüentemente, uma “participação qualificada na vida da cidade”, o que levaria à proteção e promoção dos direitos humanos. Além disso, a transparência pública leva a “menores custos de transação”, o que acarreta uma maior “eficiência na gestão da coisa pública”.

No âmbito destas discussões a respeito de transparência pública, uma das principais medidas para efetivá-la é a inserção deste “direito à informação” no arcabouço jurídico dos países. Nesse sentido, diversos grupos – que vão desde movimentos sociais de base até organizações internacionais – defendem que cada país tenha uma espécie de Lei Geral de Acesso a Informações.

Uma Lei de Acesso à Informação Pública, porém, não abarca toda e qualquer atividade do Estado. Afinal, trata-se de lei que regulamenta o acesso a registros, dados e documentos já consolidados. No Decreto que regulamentou a LAIP no âmbito do Executivo Federal está explicitado que acesso a informações diz respeito a acesso a registros. Eis o artigo 13 do Decreto 7724/2012:

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.

Portanto, para que a transparência se efetive por meio de uma Lei de Acesso a Informações é imprescindível que haja o registro da informação requerida.

Nesse sentido, outra discussão relevante para a abertura do Estado é a regulamentação do lobby. Para se ter acesso a informações sobre lobistas e

suas interações com agentes públicos, é preciso haver regras para que tais informações sejam registradas. Tais regras devem explicar o alcance desses registros, a responsabilidade em produzi-los e guardá-los, entre outros itens.

No Brasil, a discussão sobre uma lei de acesso a informações públicas iniciou-se, no âmbito legislativo, em 2003, ano em que o primeiro projeto de lei foi apresentado, pelas mãos do deputado Reginaldo Lopes. Mas foi só em 2009, quando o Executivo, com papel de destaque da Casa Civil, chefiada à época por Dilma Rousseff, enviou projeto de lei para o Congresso, que a proposta começou a avançar com mais celeridade no Legislativo. Em 2010, o PL foi aprovado na Câmara dos Deputados e foi remetido ao Senado. Lá, encontrou resistências, lideradas por dois ex-presidentes (Fernando Collor e José Sarney); mas, em outubro de 2011, o Senado aprovou o texto, que foi sancionado em 18 de novembro de 2011 (Angélico, 2012).

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 tornou-se o PL No. 6.132/1990 e está há 23 anos. O segundo projeto é de autoria do deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP). O PL No. 1.202/2007 tramita na Câmara há seis 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 (CCJC). O autor deste terceiro projeto, o substitutivo da CCJC, apresentado em abril de 2012, é o deputado federal Cesar Colnago (PSDB-ES).

A lei brasileira de acesso a informações, assim como várias de suas congêneres mundo afora, procura basicamente garantir que a transparência seja regra, e o sigilo seja exceção. Ao trazer estas determinantes, a Lei 12.527/2011 regula o acesso a informações públicas previsto em três passagens da Constituição (inciso XXXIII do art. 5º; inciso II do § 3º do art. 37; e § 2º do art. 216).

Nesse sentido, o texto da Lei de Acesso a Informações Públicas, conhecida como LAIP, dá bastante atenção para as exceções, que devem ser delimitadas, uma vez que todo o resto é passível de ser publicizado. Além

disso, a lei determina duas formas de acesso à informação, chamadas de “transparência ativa” e “transparência passiva”.

No capítulo sobre transparência ativa, a LAIP aponta alguns conjuntos de informação que devem ser apresentados, sem necessidade de solicitação, por meio do sítio de Internet ou por meio de comunicados na repartição pública. No que tange à transparência passiva, a LAIP cria os Serviços de Informação ao Cidadão, que devem estar preparados para receber pedidos de informação e ser capazes de processá-los e respondê-los em vinte dias – prazo este que poderá ser prorrogado por mais dez dias, apenas uma vez. 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.

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.

Como se destacou acima, assim como a LAIP, a regulamentação do lobby também serve como instrumento à transparência e ambas as propostas baseiam-se em princípios e diretrizes comuns.

Observe-se, por exemplo, o artigo 2º da proposta de Cesar Colnago (substitutivo da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados ao projeto de Carlos Zarattini).

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.

Nesse sentido, se aprovada, a regulamentação do lobby poderá se somar à LAIP como instrumento de transparência, uma vez que pode vir a dar publicidade aos registros sobre lobistas e sobre suas interações com agentes públicos.

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 pode ser necessária, mas insuficiente. Nesse diapasão, além do acesso a informações públicas (acesso a registros e documentos públicos), é importante conhecer melhor as interações dos agentes públicos. Portanto, nosso argumento é que a LAIP e a regulamentação do lobby têm natureza similar e podem, se combinadas, ajudar a compreender melhor como e por que os governos fazem o que fazem.

3. LAIP e regulamentação do lobby: medidas de 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 em diversos dispositivos da constituição brasileira. Em linhas gerais, a LAIP 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 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 este 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;
- que os decisores mantenham e divulguem a lista de audiências solicitadas e concedidas, inclusive aquelas realizadas fora do local de trabalho.
- que 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, pode impor maior transparência ao contato de segmentos sociais específicos com o poder 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. Este avanço é favorecido, em primeiro lugar, porque 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 (inciso XXXIII do artigo 5º. da Constituição Federal). À luz deste dispositivo e da LAIP, 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, e muitas vezes são de interesse geral, e usualmente não afetam a segurança da sociedade e do estado, dispensando o sigilo.

Em segundo lugar, a LAIP 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. 12.257/11). Todas as instâncias cobertas pela LAIP podem ser – e de fato são – alvos de lobbies. Determinando a todas essas instâncias que 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.

Em terceiro lugar, a LAIP favorece a regulamentação do lobby porque resolve parte do desafio institucional associado à última. 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. 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). Este 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 deste aspecto.

4. LAIP e regulamentação do lobby: 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 transparência no poder público; 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 deste 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, a 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. Esta preocupação é frequente 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 se aplicar 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, a expensas próprias; 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-lhes a receber lobistas contrários àqueles que solicitaram audiência, antes de tomar a decisão. A regulamentação pode também proibir-lhes 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 estes não possam atuar como lobistas.

Quanto ao terceiro elemento, relativo ao arcabouço institucional necessário para efetivar 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. Concordamos, 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.

5. 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, mas que muitas vezes está associado à ilicitude e aos crimes contra a administração pública. Entendemos que a regulamentação do lobby é uma medida potencialmente importante para combater o lobby ilícito, mas não é suficiente para esse fim, devendo integrar uma estratégia que envolve outras medidas, tais 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 da cidadania, 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 (ONGs, 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.

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 este problema, o poder público pode assumir um papel mais ativo. Um dos modos de fazer isso

é patrocinar ativamente a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais relevantes, mas tradicionalmente marginalizados, que apresentam um *déficit* notável 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 sócio-econômica, etc.. Outro modo é capacitar órgãos estatais como a defensoria pública e o ministério público para agir em defesa destes 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 providências anteriores são importantes para que o desequilíbrio de poder não se reproduza inclusive no interior desses espaços.

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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. 2000. El Acceso a la Información como Derecho. Cuadernos de Análisis Jurídico, No. 10.
- ANGÉLICO, Fabiano. 2012. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. Dissertação de mestrado em administração pública e governo. EAESP-FGV.
- ETZIONI, Amitai. 2010. Is transparency the best disinfectant? The Journal of Political Philosophy, Vol. 18, No. 4.
- KLITGAARD, Robert. 1988. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.
- MANCUSO, Wagner P.; GOZETTO, Andréa C. O. 2011. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, Ano 8, No. 14.
- MANCUSO, Wagner P.; GOZETTO, Andréa C. O. 2013. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: Melina de Souza Rocha Lukic; Carla Tomazini. (Org.). As

ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá Editora, no prelo.

MANCUSO, Wagner P. ; GOZETTO, Andréa C. O.; IANONI, Marcus. 2012. Lobby e reforma política. TD: Teoria e Debate, Vol. 98.

STIGLITZ, Joseph E. 1999. On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. Oxford Amnesty Lecture.

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

UNESCO. 2010. Direito à Informação: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento. CGU. 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/12_reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2012.