

# Mudança e continuidade na regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos

Ricardo José Pereira Rodrigues

## Sumário

1. Introdução. 2. A Lei de Regulamentação do *lobby*, de 1946. 3. A Lei de transparência, de 1995. 4. A Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto. 5. Considerações finais.

## 1. Introdução

A preocupação parlamentar com as atividades de *lobby* e a consequente atuação de membros do parlamento para regulamentar tais atividades têm longa tradição nos Estados Unidos. Há relatos extraoficiais, datados de 1829, que dão conta da inquietação de legisladores das assembleias estaduais norte-americanas com a pressão de grupos e lobistas e com a crescente influência destes no processo legislativo em todo o país (LANE, 1964, p. 19). Essa influência fez-se sentir em maior escala no processo de regulamentação do transporte ferroviário, na segunda metade do século XIX. Segundo Lane (1964), a chamada Era de Ouro das Ferrovias, período em que os Estados Unidos testemunharam o apogeu das concessões e da construção de estradas de ferro no país, foi também marcado por níveis elevados de corrupção nos governos estaduais. Para Lane (1964, p. 22), foi um período no qual “a degradação política atingiu as mais baixas profundezas”. Tem origem nessa época a equiparação do termo “*lobby*” com o tráfico de influência e a corrupção.

Ricardo José Pereira Rodrigues é doutor em Ciência Política pela *State University of New York (Sunny)* e Consultor Legislativo na Câmara dos Deputados.

A influência, vista como perniciosa, do *lobby* do poder econômico no ambiente político-legislativo dos Estados Unidos no período acabou produzindo um sentimento fortemente contrário ao *lobby* em geral na opinião pública norte-americana. Segundo Thomas (1998, p. 502), tal sentimento público contra a prática do *lobby* “constitui a raiz do ímpeto em prol da regulamentação do *lobby*”. Foi desse público ou de setores dele que se originou, a partir da década de 1870, toda a pressão por legislação que regulamentasse a atividade do *lobby*.

Não por mera coincidência, os primeiros esforços para regulamentar a atividade de *lobby* no nível federal aconteceram em 1876, com a aprovação, pela Câmara dos Deputados, de uma resolução exigindo, para a sessão legislativa daquele ano, o registro de lobistas na Secretaria-Geral da instituição (HOLMAN, 2006, p. 2-3). Segundo Holman (2006, p. 3), a essa medida se seguiram várias tentativas da parte das assembleias estaduais de criminalizar o *lobby*, “mas nenhum desses esforços foi sistematicamente aplicado”.

No âmbito do Poder Legislativo federal, os registros oficiais indicam que projetos de lei destinados a regulamentar o *lobby* foram apresentados rotineiramente a partir de 1907. Zeller (1948, p. 239) ressalta que, em 1928, um projeto de autoria do Senador Thadeus Caraway chegou a ser aprovado no Senado, mas não na Câmara. Zeller (1948, p. 240) também relata que, em 1936, vários projetos foram apresentados após os escândalos envolvendo excessos dos *lobbies* das empresas de energia elétrica em sua campanha conjunta para tornar a legislação do setor mais benéfica para as empresas.

Somente após a Segunda Guerra Mundial, o Congresso dos Estados Unidos conseguiu mobilizar apoio parlamentar para aprovar legislação que regulamentasse o *lobby* de forma abrangente e sistemática. Refiro-me à Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*, *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946, que vigorou por quase meio século, de 1946 a 1995, praticamente inalterada.

Em linhas gerais, essa lei de *lobby* norte-americana buscou controlar os abusos cometidos pelo *lobby* do poder econômico por meio do registro de lobistas e da divulgação de seus gastos com o trabalho de *lobby*. Contudo, sua existência e aplicação não foram suficientes para estancar escândalos políticos envolvendo a influência, percebida, muitas vezes, como nociva, de lobistas sobre parlamentares. Durante o período de vigência da lei, vários parlamentares, inclusive presidentes da Câmara de Deputados, viram-se envolvidos em escândalos por recebimento ilícito de verbas oriundas dos *lobbies*.

A reforma da Lei de 1946 veio em 1995, com a aprovação da Lei de Transparência do *Lobby* (tradução livre do autor), *Lobbying Disclosure Act*, de caráter ainda mais abrangente e restritivo. A nova lei inovou com uma definição mais criteriosa do *lobby* e de lobistas, com o fortalecimento das exigências de registro e de divulgação de gastos e com a ampliação do escopo do diploma legal.

Entretanto, até mesmo a reforma de 1995 não aperfeiçoou a regulamentação do *lobby* o suficiente. Em 1998, a lei de 1995 foi emendada substancialmente. E, se não bastassem tais modificações, em 2007, nova alteração foi efetivada por meio da Lei de Liderança Honesta e do Governo Aberto, o *Honest Leadership and Open Government Act*, a qual, segundo Luneburg (2009, p. 87), “representou a culminação dos esforços do Congresso para responder aos escândalos associados com as atividades do lobista Jack Abramoff, ligado ao Partido Republicano”.

O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução da regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos, focalizando os aspectos positivos e as limitações de cada um dos estatutos produzidos pelos legisladores norte-americanos para regulamentar as atividades do *lobby* ao longo da história. A análise leva em consideração o contexto político prevalente no período em que se

deliberou sobre cada uma das leis, bem como a estratégia escolhida pelos parlamentares para solucionar problemas relacionados com a prática do *lobby* na época.

## 2. A Lei de Regulamentação do Lobby, de 1946

Por meio de nove dispositivos, a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*, de 1946, buscou conter os excessos e abusos cometidos por *lobbies* do setor privado ou por pessoas contratadas especificamente por empresas para influenciar o Poder Legislativo federal durante o processo de deliberação de matérias de seu interesse. O objetivo da lei era dar transparência à prática do *lobby* no parlamento mediante o registro de grupos e lobistas e a divulgação oficial de gastos realizados por tais grupos e lobistas no desempenho de suas atividades de *lobby* no âmbito do Poder Legislativo federal.

A lei definiu como lobista todo e qualquer indivíduo, sociedade, comitê, associação, corporação ou qualquer outro tipo de organização que, “por si mesmo ou por meio de qualquer agente, empregado ou terceiro, direta ou indiretamente, solicitasse, coletasse ou recebesse dinheiro ou qualquer objeto de valor com a intenção de auxiliar na realização dos seguintes propósitos: (a) aprovação ou rejeição de qualquer legislação em exame pelo Congresso dos Estados Unidos; (b) influenciar, direta ou indiretamente, a aprovação ou rejeição de qualquer legislação pelo Congresso dos Estados Unidos” (UNITED STATES, 1985).

Em outro dispositivo, a lei estabeleceu que qualquer lobista que recebesse contribuições ou incorresse em despesas com o propósito de realizar o *lobby*, como definido naquele diploma legal, deveria protocolar, na Secretaria-Geral da Câmara dos Deputados, relatório contendo o nome e o endereço de qualquer indivíduo ou instituição que tenha feito uma contribuição de 500 dólares ou mais e o nome e o endereço de cada

indivíduo em favor de quem tenha sido realizado gasto superior a 10 dólares. O dito relatório deveria conter, ainda, a quantia, a data e o propósito de tais gastos.

A Seção 308 da lei exigiu que todo e qualquer lobista, remunerado ou não, que se engajasse no processo de influenciar a aprovação ou a rejeição de qualquer legislação sob consideração em qualquer das casas do Congresso se registrasse, como tal, perante os Secretários-Gerais da Câmara dos Deputados e do Senado “antes de dar prosseguimento à realização de seus objetivos”. O registro deveria incluir nome e endereço comercial, nome e endereço do indivíduo ou da firma para quem trabalha ou cujo interesse representa, a duração de tal tarefa, a remuneração, o indivíduo ou a firma responsável por tal remuneração, o valor da remuneração e o montante relativo às suas despesas.

Além dessas informações, o relatório protocolado nas Secretarias-Gerais da Câmara e do Senado deveria incluir os projetos de lei para os quais o lobista foi contratado (fosse para apoiá-los, fosse para fazer oposição à eles).

Por fim, a lei estabeleceu que toda informação compilada pelos Secretários-Gerais da Câmara e do Senado deveria ser publicada, a cada trimestre, no *Congressional Record*, o equivalente norte-americano da seção do Congresso Nacional do *Diário Oficial da União*.

Essa breve descrição dos principais dispositivos da Lei do *Lobby* de 1946 deixa claro que a regulamentação pretendida ficaria aquém dos objetivos almejados pelos legisladores. De fato, dois anos após sua sanção, a lei seria alvo de muitas críticas, como as que integram o artigo de Zeller (1948), publicado num dos mais prestigiosos periódicos acadêmicos dos Estados Unidos.

Um sério problema com a lei foi o fato de que ela se fundamentava em premissas falsas. Primeiramente, a Lei do *Lobby* de 1946 partia do pressuposto de que a prática

do *lobby* se realizaria exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo.

Sob a perspectiva teórica e constitucional, a premissa poderia até ser válida. Em seu artigo primeiro, a Constituição dos Estados Unidos concede iniciativa legislativa apenas ao Congresso, por meio da Câmara dos Deputados e do Senado (CORWIN, 1978, p. 5). Nenhum outro poder da República é investido de tal atribuição. Assim, fazia sentido regulamentar o *lobby* apenas no âmbito do Poder Legislativo, que seria, teoricamente, o local onde aconteceriam a formulação de leis e a sua deliberação. Portanto, seria também o centro das atividades do *lobby*, voltado a influenciar o conteúdo e a aprovação de proposições legislativas.

No período, a literatura especializada ainda enxergava o Presidente da República pelo prisma constitucional, isto é, tratava o Poder Executivo apenas como responsável pela estrita execução das leis elaboradas pelo Congresso. Como bem afirma Milkis (1994, p. 348),

“os arquitetos da Constituição estabeleceram um presidente não-partidário que, com o apoio do Judiciário, deveria desempenhar um papel institucional no sistema de freios e contrapesos, controlando a ‘violência das facções’ que os constituintes temiam ser o elemento que poderia despedaçar o tecido da democracia representativa”.

Entretanto, a realidade política nos Estados Unidos já em meados da década de 1940 era outra. Primeiramente, o Presidente da República tornou-se, antes de tudo, a figura pública mais visível para o eleitorado. Enquanto a Constituição lhe nega a autoridade para agir unilateralmente, “o público nutre a expectativa de que o Presidente proporcione a liderança para resolver os problemas da nação e culpe-lhe diretamente pelos fracassos” (BOND; FLEISCHER, 1990, p. 2). Esse fato, por si só, já proporciona ao Presidente os incentivos e a motivação para buscar meios de atropelar a Constituição e propor legislação.

Em segundo lugar, o Presidente é, por força do cargo, o líder nacional de seu partido. Como tal, ele tem uma ascendência natural sobre os membros do Congresso afiliados ao seu partido. E é a esses parlamentares que o Presidente recorre quando deseja propor legislação que seja do interesse de sua administração.

A prática de o Presidente da República encaminhar, por via de membros do Congresso ligados a seu partido, projetos de interesse do governo e assim ter, indiretamente, iniciativa legislativa tornou-se lugar-comum nos Estados Unidos. Essa prática teve início durante o governo de Franklin Roosevelt, como medida de exceção admitida para garantir a viabilidade legislativa do programa do *New Deal*, mas tornou-se a regra seguida por todos os presidentes posteriores a Roosevelt.

Ora, se o Poder Executivo tem iniciativa legislativa tanto quanto o Poder Legislativo, uma regulamentação do *lobby* não poderia excluir aquele Poder do alcance da lei. Ao deixar o Poder Executivo de fora, a lei incorreu no risco de perder sua eficácia, regulamentando apenas parte do que, de fato, ocorria na prática.

As exigências de o lobista registrar-se e de se protocolar relatório de despesas refletem uma crença de que a mera divulgação da atividade funcionaria como fator de dissuasão de práticas ilícitas. A ideia por trás da norma era que, uma vez tornados públicos os *lobbies* interessados na aprovação ou rejeição de determinado projeto, bem como as despesas realizadas no processo de influenciar parlamentares, os praticantes do *lobby* não teriam incentivos para o engajamento em práticas inescrupulosas, tais como o tráfico de influência e a corrupção. A experiência demonstrou a invalidade de tal premissa.

Muito embora lobistas, sobretudo os bem-sucedidos, fizessem o devido registro nas Secretarias-Gerais da Câmara e do Senado, nada impedia que indivíduos não registrados realizassem, informalmente,

o *lobby*. Por outro lado, muitas despesas realizadas por lobistas com parlamentares, que poderiam ajudar os *lobbies* a influenciar a aprovação ou a rejeição de projetos, não eram relatadas como gastos diretos com o trabalho do *lobby*. Era o caso de gastos com viagens de parlamentares, com honorários pagos a parlamentares para a realização de palestras e, mais importante, com contribuições para fundos de campanha eleitoral.

Os lobistas bem-sucedidos não se recusaram a atender às exigências de registro e de apresentação de relatórios e, muito ao contrário, inundaram as Secretarias-Gerais das casas do Congresso com informações, por motivos que nada tinham a ver com os objetivos da lei.

A atividade do *lobby* nos Estados Unidos é um grande negócio. Firms especializadas em *lobby* e organizações que o realizam em causa própria contabilizaram, em 2008, nada menos que 3,7 bilhões de dólares em despesas e ganhos com tais atividades (LUNEBURG, 2009, p. 85). Para empresas de *lobby* que prestavam serviços a terceiros, o registro servia como uma espécie de cartão de visita, no qual podiam demonstrar seu êxito, facilmente verificado nas cifras relatadas no *Diário Oficial*. Para essas firms, quanto maiores as cifras, maiores eram as chances de conseguir novos clientes.

Apesar desse incentivo indireto ao registro, o número de lobistas não registrados sempre foi muito superior ao de registrados. Em um estudo de 1991, ou seja, ainda durante a vigência da Lei de 1946, o Escritório de Contabilidade-Geral dos Estados Unidos revelou que aproximadamente 10 mil dos 13,5 mil indivíduos e organizações listados como influentes lobistas em Washington no livro *Directory of Washington Representatives* não estavam devidamente registrados, segundo os ditames da lei. O estudo também verificou que os relatórios de despesas protocolados eram incompletos e não correspondiam aos verdadeiros gastos com as atividades de *lobby* (HOLMAN, 2006, p. 6).

Por fim, do ponto de vista da transparência para o grande público, a exigência legal de publicação no *Diário Oficial* produziu pouco ou nenhum resultado. O *Diário Oficial* é muito pouco lido pelo grande público e, portanto, sua capacidade de dar ampla publicidade aos atos e às despesas de lobistas é extremamente limitada.

Em 1989, o Senador Robert Byrd apresentou uma emenda à Lei do *Lobby* de 1946 que proibiu o uso de recursos governamentais por qualquer entidade privada com o objetivo de influenciar a concessão de contratos ou empréstimos governamentais. Com a aprovação da Emenda Byrd, empreiteiras e outras entidades que recebessem recursos federais só poderiam usar fundos não governamentais para influenciar a concessão de contratos ou empréstimos federais. A emenda exigiu que cada contato feito entre empresas e entidades e autoridades governamentais fosse considerado atividade de *lobby* e tivesse de obedecer às exigências da lei com relação ao *lobby*.

A emenda proposta pelo Senador Byrd foi, em realidade, motivada por seu sentimento de indignação a uma série de reportagens publicada pelo jornal *Washington Post* que revelava as táticas de empresas de *lobby* a fim de garantir recursos federais para projetos de seus clientes (MORGAN, 1988, 1989). Nas palavras do Senador Byrd, proferidas no plenário do Senado, em 26 de julho de 1989:

“cresce a percepção de que o mérito do projeto ou do contrato governamental fica em segundo plano comparado ao prestígio de lobistas que ajudam a extorquir dinheiro da lei de orçamento por uma taxa fixa. Em Washington, todos sabem como o jogo é jogado. Esses traficantes de influência vendem-se a quem paga mais. Eles alegam conhecer as senhas das portas dos fundos do Parlamento... Eles se mostram arrogantes com relação a sua habilidade de tirar dinheiro da Comissão de Orçamento

(*appropriations*) em troca de uma taxa fixa. Todo senador nesta Casa deveria sentir uma repulsa pela percepção de que nós distribuimos os dólares se amaciados corretamente por um lobista” (KAISER, 2010, p. 194).

A emenda também proibiu o *lobby* de servidores públicos federais feito com dinheiro público. O *lobby* realizado por integrantes do Poder Executivo era um problema para o qual a lei de *lobby* original não apresentava solução. Segundo Holman (2006, p. 7), o Ministério da Justiça norte-americano interpretou tal dispositivo da emenda como uma restrição ao engajamento de servidores públicos em campanhas de *lobby* não comercial. Em outro estudo, esse autor já apontava para o erro constituído pelo fato de dirigirem-se as restrições legais somente ao *lobby* feito pelos grandes grupos econômicos, deixando de fora o chamado “grass-roots lobby” ou *lobby* de “advocacy” (RODRIGUES, 1996, p. 61).

### 3. A Lei de Transparência, de 1995

Aprovada por unanimidade no Senado, a Lei de Transparência do *Lobby*, de 1995, foi sancionada pelo Presidente Bill Clinton em dezembro de 1995, passando a vigorar em primeiro de janeiro de 1996. A lei veio substituir o Estatuto de 1946, incorporando todas as restrições legais ao *lobby* contidas em normas que tratavam de assuntos relacionados ao tema, inclusive a Lei de Registro de Agentes Estrangeiros (*Foreign Agents Registration Act*), de 1938. Mais importante, a Lei de 1995 destinou-se a corrigir as deficiências da Lei do *Lobby* de 1946.

A transparência continuou a ser, na Lei de 1995, o método escolhido para controlar e condicionar a prática do *lobby* no país. A principal diferença em relação ao antigo marco legal ficou por conta de suas definições mais realistas e mais criteriosas de *lobby* e de lobista. A lei também passou a funcionar como um fator de integração e reforço para outros regimes regulatórios de

relevância a fim de se reprimirem abusos na prática do *lobby*.

Em primeiro lugar, a lei ampliou o alcance normativo para tratar não apenas do *lobby* do Legislativo, mas também daquele realizado no âmbito do Poder Executivo.

Em segundo lugar, a lei definiu com maior rigor os conceitos de lobista e de atividade de *lobby*. Para a Lei de 1995, lobista passou a significar qualquer indivíduo empregado ou contratado por um cliente em troca de compensação financeira ou de outra natureza por serviços que incluam mais de um contato de *lobby*. A lei excluiu da definição de lobista os indivíduos que fazem o *lobby* em causa própria e os que o fazem na qualidade de voluntários (que não recebam compensação por suas atividades de *lobby*). Também foram excluídos do alcance da lei aqueles indivíduos cujas atividades de *lobby* consumissem menos de vinte por cento do tempo destinado a determinado cliente durante um período de 3 meses (LUNEBURG, 2009, p. 90).

Ao contrário da definição anterior, a nova definição passou a reconhecer dois tipos de lobistas: os residentes, que promovem os interesses das organizações ou empresas das quais são empregados; e os “de fora”, contratados pelas organizações ou empresas especificamente para o trabalho de *lobby*.

As organizações ou empresas com lobistas residentes foram obrigadas a registrar as atividades de seus empregados lobistas. Já os lobistas “de fora” foram obrigados pela lei a registrar-se e apresentar relatórios de suas atividades em nome de clientes pagantes.

A atividade de *lobby* foi definida pela lei como todo e qualquer contato destinado à realização do *lobby* ou esforço em apoio a tal contato. A definição incluiu as atividades de preparação e de planejamento, bem como a elaboração de pesquisa que se destinasse, no momento de sua preparação, para uso durante contatos e na coordenação das atividades de *lobby* de terceiros (HOLMAN, 2006, p. 9).

A lei introduziu substanciais mudanças no processo de registro de lobistas. A primeira novidade foi a inclusão de um “gatilho” para “acionar” o requisito de registro toda vez que o total de despesas com atividades de *lobby* de uma organização ou indivíduo ultrapassar 22.500 dólares (HOLMAN, 2006, p. 10). Indivíduos ou firmas de *lobby* cujo total de gastos com atividades de *lobby* não ultrapassasse esse mínimo durante um período de seis meses não precisariam se registrar.

O registro, em si, passou a ser feito em ambas as casas do Congresso, em até 45 dias após o dito “gatilho” ter sido “acionado” (HOLMAN, 2006, p. 10). Organizações que “acionassem” o “gatilho” deveriam se registrar e apresentar uma lista de empregados que realizaram *lobby* em seu nome. Lobistas autônomos e lobistas ligados a firmas de *lobby* foram obrigados a se registrar individualmente.

Outra novidade foi que a lei obrigou os lobistas a identificar seus clientes a qualquer autoridade governamental que requisite tal informação durante um contato de *lobby* verbal. Além disso, os lobistas também passaram a ter de identificar, *a priori*, independentemente de serem instados para tanto, qualquer interesse estrangeiro para o qual estejam fazendo *lobby*, quando tal interesse estrangeiro se responsabilizar pelo pagamento de pelo menos vinte por cento das despesas de determinado cliente ou organização (HOLMAN, 2006, p. 10). Por interesse estrangeiro, entendam-se empresas ou governos estrangeiros.

A Lei de Transparência do *Lobby* oficializou a sua interligação a outras normas com impacto no processo de *lobby*, a exemplo da Lei de Registro de Agentes Estrangeiros. No caso específico desta última norma, lobistas representando governos estrangeiros teriam de se registrar segundo os parâmetros estabelecidos por esta lei e não pelos parâmetros da Lei de Transparência do *Lobby*. Já os lobistas representantes de interesses privados estrangeiros somente

precisariam se registrar segundo os ditames da Lei do *Lobby* e não segundo as regras da Lei para Agentes Estrangeiros. Em ambos os casos, o intercâmbio de informações entre as agências responsáveis por receber relatórios e por monitorar as atividades de lobistas estaria assegurado.

Outra importante inovação contida na Lei de 1995 diz respeito à divulgação pública das atividades e dos gastos relacionados ao *lobby*. Ao contrário da Lei de 1946, segundo a qual os relatórios de despesas com atividades de *lobby* deveriam ser publicados no *Diário Oficial*, o que tornava difícil o acesso do cidadão comum, a Lei de 1995 estabeleceu que os registros de lobistas, bem como seus relatórios de atividade financeira relativa ao *lobby*, ficariam disponíveis ao público por meio eletrônico, isto é, via internet.

A Seção 6 da lei ordenou às Secretarias-Gerais da Câmara e do Senado que desenvolvessem e implementassem um sistema computadorizado para realizar a dupla tarefa de arquivar e divulgar os registros e os relatórios concernentes ao *lobby*. O objetivo da lei com relação à divulgação era assegurar ao cidadão o acesso a um banco de dados completo, que disponibilizasse ferramentas amigáveis de pesquisa. Segundo o texto da lei, o sistema de divulgação computadorizado deveria ser projetado de modo a “minimizar o ônus de arquivar informação e maximizar o acesso público a materiais arquivados no sistema em obediência à lei” (UNITED STATES, [1996?]).

A despeito das inovações, a Lei da Transparência do *Lobby*, de 1995, apresentou uma série de imperfeições. Primeiro, a lei excluiu de seu alcance uma importante prática da cena do *lobby* norte-americano contemporâneo. Refiro-me ao chamado *grassroots advocacy lobby*. Trata-se de uma prática que busca gerar apoio popular para a política favorecida por determinado cliente do lobista.

O *grassroots lobby* tem origem no trabalho, com base no esforço de voluntários, de

organizações sem fins lucrativos em prol de objetivos coletivos. Nos Estados Unidos, o Sierra Club, grupo voltado à defesa e à proteção do meio ambiente, ganhou notoriedade por seu trabalho de mobilização popular para realizar o *lobby* do Legislativo.

O problema é que lobistas profissionais, trabalhando para clientes do setor privado, passaram a usar as mesmas técnicas dos grupos de *grassroots lobby*. Segundo Luneburg (2009, p. 92), “essas técnicas desempenham papel crucial nas campanhas de *lobby* modernas”. Em síntese, empresas com fins lucrativos passaram a simular os esforços de pressão legislativa característicos de associações de voluntários sem fins lucrativos. Na maioria dos casos, tais empresas “geram expressões de apoio ou de oposição popular a projetos que tramitam no Congresso ou a propostas de políticas públicas formuladas em ministérios ou agências do Poder Executivo” (KAISER, 2010, p. 281).

Uma razão pela qual os legisladores deixaram de fora da lei o *grassroots lobby* é que sua inclusão talvez ferisse a Emenda Número 1 da Constituição, que garante à população a liberdade de expressão, inclusive o direito de peticionar ao governo. E o *grassroots lobby* é considerado uma forma de petição constitucionalmente salvaguardada.

A lei tampouco normatizou o *lobby* voltado para garantir aos clientes de lobistas contratos governamentais, em vez de influenciar a elaboração de leis. Trata-se de uma prática muito comum tanto no nível federal como em outras esferas de governo nos Estados Unidos. Trata-se também de uma prática de *lobby* marcada pela corrupção.

Não resta dúvida, pois, de que a Lei de Transparência do *Lobby*, de 1995, trouxe muitos avanços à regulamentação das atividades do *lobby* nos Estados Unidos. A lei ampliou seu alcance para incluir autoridades tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo. Os critérios para o re-

gistro de lobistas e para o ato de protocolar relatórios financeiros associados ao *lobby* tornaram-se mais rigorosos. A publicidade dos atos e das finanças relacionadas ao *lobby* melhorou substancialmente.

Contudo, a lei ainda ficou aquém do objetivo de reduzir a incidência de corrupção e de escândalos políticos envolvendo autoridades governamentais e lobistas.

#### 4. A Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto

A Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto nasceu como uma resposta do Congresso norte-americano a escândalos políticos envolvendo lobistas em 2005. O projeto de lei tramitou como prioritário nas duas casas do Congresso, sendo aprovado por majorias esmagadoras. No Senado, 83 votaram a favor e apenas 14 votaram contra. Na Câmara, 411 deputados votaram a favor enquanto apenas 8 deputados se opuseram ao projeto (SCHOENEMAN, 2011, p. 506).

Ao contrário da Lei de Transparência do *Lobby*, de 1995, que revogou a lei anterior, a Lei de 2007 não veio substituir o diploma legal que lhe antecedeu. A nova lei foi projetada pelos parlamentares para ampliar o alcance da Lei de Transparência, aperfeiçoando seus dispositivos.

De acordo com Luneburg (2009, p. 102), o Congresso concentrou sua atenção em fontes de influência de lobistas que antes não era obrigatório relatar. Ele se refere ao dinheiro gasto para cultivar autoridades do Parlamento e do Poder Executivo.

Especificamente, o novo estatuto tornou obrigatória a apresentação de relatórios semianuais identificando as contribuições e os gastos realizados por lobistas para beneficiar candidatos a cargos eletivos federais e autoridades do Legislativo e do Executivo. A ideia aqui foi fugir dos gastos específicos para campanhas de *lobby* e voltar-se para os gastos com campanhas eleitorais que pudessem influenciar o comportamento do

candidato vencedor. Com esse dispositivo, os legisladores reconheciam o fato de que dinheiro oriundo de contribuição de lobistas a campanhas eleitorais ou coletado por eles com a mesma intenção poderia auxiliar o lobista registrado, dando-lhe maior acesso e poder de barganha em relação aos candidatos vencedores.

Para tornar viável a aplicação dessa obrigatoriedade da apresentação de relatórios sobre contribuições relacionadas a campanhas eleitorais, a nova lei efetivou uma conexão, por via de emenda, com a Lei Federal de Financiamento de Campanhas Eleitorais. A Seção 204 da nova lei de *lobby*, em realidade, emendou a seção 434 da Lei de Financiamento de Campanhas para lidar com o problema das contribuições feitas às campanhas por lobistas e por firmas de *lobby*. A emenda repassou à Comissão Federal Eleitoral a responsabilidade de conseguir informações acerca de contribuições realizadas a candidatos federais por lobistas e de torná-las públicas.

Como explica Luneburg (2009, p. 112), “antes da nova lei, se o contribuinte enviasse sua contribuição diretamente ao candidato ou ao seu comitê eleitoral, não se divulgava a contribuição, mesmo que o candidato ou comitê conhecesse a identidade do intermediário que solicitou a contribuição e conhecesse também seu papel na obtenção daquela contribuição”.

A Seção 204 da lei foi projetada para garantir a transparência do processo mesmo quando o lobista não fizesse ele mesmo a contribuição, mas usasse terceiros para fazê-lo. Além disso, diferentemente das regras anteriores da Comissão Eleitoral Federal, a obrigação de protocolar informações foi imposta ao comitê ou ao candidato beneficiado com a contribuição e não ao contribuinte.

A nova lei também obrigou a Comissão Federal Eleitoral a tornar pública, em seu *site* da internet, toda informação referente a contribuições eleitorais oriundas do *lobby*

ou a ele relacionadas, de forma que o público pudesse pesquisar e realizar *downloads*.

Outro aperfeiçoamento efetivado pela nova lei diz respeito às regras sobre o recebimento de presentes e viagens por parlamentares e autoridades do Poder Executivo. A lei de 2007 simplesmente proibiu que parlamentares e autoridades do Executivo aceitassem quaisquer presentes de lobistas registrados. Antes da lei, o disciplinamento sobre o recebimento de presentes pelos membros do Parlamento cabia exclusivamente a cada uma das casas do Congresso.

Cabe salientar que o processo de registro de lobistas atualmente exige deles uma certificação de ter lido as regras sobre presentes, de estar familiarizado com elas e de que “não proveu, requisitou ou enviou um presente, incluindo viagem, a um membro do Congresso, a uma autoridade ou funcionário de qualquer casa do Congresso com o conhecimento de que o recebimento de presentes representa uma violação das regras vigentes”. Uma declaração falsa de lobista é punível civil e criminalmente por violação da Lei de Transparência do *Lobby*, como também é punível criminalmente por violação da Lei da Prestação de Falsas Declarações, *False Statements Accountability Act*, de 1996. Em resumo, com a nova lei, tanto os presentadores como os recebedores de presentes tornaram-se legalmente responsáveis por suas ações.

Essas inovações na regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos facilitaram a aplicação das sanções previstas por lei. Enquanto antes da aprovação da Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto era difícil para o Ministério Público Federal processar lobistas por violações da Lei de Transparência, hoje já existe um histórico de processos. Em 2008, por exemplo, o Senado e a Câmara enviaram ao Ministério Público 418 casos para serem investigados e processados. Em 2009, esse número ficou em 457 casos (UNITED..., 2011, p. 16).

As críticas feitas à lei concentram-se na forma redundante como a informação

de lobistas é coletada e divulgada. Para os críticos, a lei deveria designar uma única instituição para centralizar a coleta e a disseminação de informação sobre as atividades do *lobby* e responsabilizar-se pela transparência. Hoje, o trabalho de coleta e divulgação cabe às Secretarias-Gerais da Câmara e do Senado, para as quais não constitui o trabalho primordial. Na opinião de Luneburg, não faz sentido para essas duas instituições parlamentares compartilhar a responsabilidade de garantir a transparência do *lobby* no país. “Não se trata apenas de duplicidade de esforço e aumento de custos, (a presente situação) também interfere na capacidade do público de obter um senso amplo das campanhas de *lobby* que envolvem atividades dirigidas tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo” (LUNEBURG, 2009, p. 120).

### 5. Considerações finais

A análise conjunta dos três diplomas legais produzidos pelos legisladores para regulamentar o *lobby* nos Estados Unidos deixa patente que a abordagem norte-americana para legislar o tema se fundamenta na transparência. De certa forma, essa abordagem reflete o consenso entre os legisladores norte-americanos de que as atividades de *lobby* não devem ser restringidas. Elas devem, em realidade, ser divulgadas e seu monitoramento serviria para reduzir os abusos e excessos de lobistas em seus contatos com autoridades do governo e legisladores e nas suas atividades tendentes a influenciar a formatação de leis e políticas públicas.

Observa-se, também, que, em vez de simplesmente invalidar o que legislações anteriores dispunham sobre o assunto, as leis norte-americanas de *lobby* apresentam uma natureza incremental, com os diplomas legais mais recentes aumentando os alcances e o escopo da legislação a qual vieram substituir. Trata-se de dinâmica comum ao próprio processo de formulação de

políticas públicas nos Estados Unidos, que, segundo Lindblom (1959), é essencialmente incremental. Para ele, a maioria dos formuladores de políticas públicas trabalham com a visão delimitada pela cadeia de escolhas sucessivas de políticas públicas. “Decisões sobre políticas apropriadas são altamente influenciadas pelo conhecimento que se tem de passos incrementais tomados até o presente” (LINDBLUM, 1959, p. 88).

Assim, vê-se que a regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos, ao longo da história política do país, não tem se caracterizado pela busca de um ideal igualitário de equilíbrio pluralista, no qual os mais diversos grupos da sociedade civil teriam chances iguais de influenciar os rumos das políticas públicas. Como bem afirma Thomas (1998, p. 504),

“as leis de *lobby* e os dispositivos a elas relacionados têm sido produzidos como reação a escândalos, a abusos no processo político e a mudanças de atitude de políticos ou do público concernente à conduta do governo à luz de alguma vaga visão do processo democrático populista”.

Outrossim, nota-se que, nos Estados Unidos, os legisladores têm evitado regulamentar a conduta dos indivíduos ou das organizações engajadas na prática do *lobby*. A legislação escolhida ao longo da história do país tem se limitado a regulamentar a divulgação das atividades do *lobby*. A transparência tem sido realçada pelos legisladores como a solução mais democrática para os problemas oriundos das atividades do *lobby*. De fato, trata-se do remédio menos doloroso. Talvez seja o caminho de maior consenso entre os legisladores.

Uma vez que o consenso político no país aponta para a divulgação e o monitoramento como a alternativa viável para a regulamentação, as leis criadas com o intuito de controlar o *lobby* têm evoluído não na direção de maior restrição, mas no sentido de se ampliar, cada vez mais, o seu nível de transparência.

## Referências

- BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. *The president in the legislative arena*. Chicago: University of Chicago, 1990.
- CORWIN, Edward S. *The Constitution and what it means today*. Princeton: Princeton University, 1978.
- HOLMAN, Craig. Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act. *Public Citizen*, Washington, May 2006.
- KAISER, Robert G. *So damn much money: the triumph of lobbying and the corrosion of American government*. New York: Vintage, 2010.
- LANE, Edgar. *Lobbying and the law*. Berkeley: University of California, 1964.
- LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, Washington, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- LUNEBURG, William V. The evolution of federal lobbying legislation: where we are now and where we should be going. *McGeorge Law Review*, California, v. 41, n. 1, p. 85-129, 2009.
- MILKIS, Sidney M. The presidency and political parties. In: NELSON, Michael. (Ed.). *The presidency and the political system*. 4. ed. Washington: CQ, 1994.
- MORGAN, Dan. Congress and a company: an alliance fed by money. *Washington Post*, Washington, June 1988.
- \_\_\_\_\_. As federal funding tightens, lobbyists find a surer way. *Washington Post*, Washington, June 1989.
- RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do lobby no Brasil: uma leitura crítica de um projeto de lei. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 55-63, 1996.
- SCHOENEMAN, Brian W. The scarlet L: have recent developments in lobbying regulation gone too far? *Catholic University Law Review*, Washington, v. 60, n. 2, p. 505-532, 2011.
- THOMAS, Clive S. Interest group regulation across the United States: rationale, development and consequences. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 51, n. 4, p. 500-515, 1998.
- UNITED STATES. *Federal regulation of lobbying act: title III of the legislative reorganization act of 1946*. Washington: U.S. G.P.O., 1985.
- \_\_\_\_\_. *Lobbying disclosure act of 1995*: P.L. 104-65, 109 Stat. 691, December 19, 1995. Washington: Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton, [1996?].
- UNITED States Government Accountability Office. *2010 lobbying disclosure: observations on lobbyists' compliance with disclosure requirements*. Washington: U.S. GAO, 2011.
- ZELLER, Belle. The federal regulation of lobbying act. *American Political Science Review*, Washington, v. 42, n. 2, p. 239- 271, 1948.

