

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

QUEM FAZ LOBBY PELO LOBBY: o debate a respeito da regulamentação da atividade
no Brasil

GABRIEL MOREIRA CAVALCANTI ROSSITO RAMOS

SÃO PAULO

2026

GABRIEL MOREIRA CAVALCANTI ROSSITO RAMOS

QUEM FAZ LOBBY PELO LOBBY: o debate a respeito da regulamentação da atividade
no Brasil

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Linha de atuação: Relações governamentais, integridade e compliance.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Grin

SÃO PAULO
2026

FICHA CATALOGRÁFICA

GABRIEL MOREIRA CAVALCANTI ROSSITO RAMOS

QUEM FAZ LOBBY PELO LOBBY: o debate a respeito da regulamentação da atividade
no Brasil

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Data da Aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eduardo José Grin – FGV EAESP

Profa. Dra. Andréa Oliveira – FGV EAESP

Prof. Dr. Manoel Leonardo Santos – FAFICH UFMG

Dedico este trabalho a todos aqueles que apoiaram minha caminhada até este passo e, especialmente, à minha companheira Kawani Yuri Nishimura.

RESUMO

A regulamentação do lobby é um tema debatido em democracias ao redor do mundo. No Brasil, o tema é discutido há mais de 40 anos, sem a produção de um marco regulatório específico. Assim, esta pesquisa pretende analisar como a regulamentação do lobby se manifesta na agenda dos tomadores de decisão no Brasil, de maneira a identificar as possíveis razões que fazem com que não exista lei regulamentadora para a atividade no país. A metodologia utilizada engloba revisão bibliográfica, pesquisa qualitativa e análise de dados. Foram revisadas obras nacionais e internacionais que tratam sobre o conceito de lobby, casos internacionais de regulamentação e a trajetória brasileira a respeito do tema. A pesquisa qualitativa foi dividida em duas etapas: na primeira, foram identificados e analisados dados e informações a respeito do projeto de lei nº 2914/2022, matéria legislativa em tramitação mais avançada no Congresso Nacional que trata sobre a regulamentação do lobby, e na segunda, foram realizadas entrevistas com atores relevantes para o debate a respeito do tema. A análise dos dados obtidos nos permite identificar que o estigma em relação ao lobby se traduz em uma barreira de entrada para a participação social e amplo engajamento parlamentar nos debates. Com isso, as discussões são esparsas e lideradas por poucos atores, especialmente profissionais da área do lobby, que dado o estigma da profissão, possuem legitimidade questionada para liderar o debate. Assim sendo, a arena de debates sobre o lobby no Brasil se constituiu como um ciclo restrito de discussões, predominantemente lideradas por profissionais da área, que não atinge relevância popular e institucional para se transformar em lei.

Palavras-chave: lobby; regulamentação; políticas públicas; governança; transparência.

ABSTRACT

The regulation of lobbying is a topic debated in democracies around the world. In Brazil, this issue has been discussed for more than forty years without the adoption of a specific regulatory framework. Accordingly, this research aims to analyze how the regulation of lobbying is reflected in the agenda of decision-makers in Brazil, in order to identify the possible reasons why there is still no law regulating this activity in the country. The methodology employed includes a literature review, qualitative research, and data analysis. National and international works addressing the concept of lobbying, international cases of regulation, and the Brazilian trajectory on the subject were reviewed. The qualitative research was divided into two stages: in the first, data and information regarding Bill No. 2914/2022—the legislative proposal at the most advanced stage of deliberation in the National Congress concerning the regulation of lobbying—were identified and analyzed; in the second, interviews were conducted with relevant actors involved in the debate on the issue. The analysis of the data obtained allows us to identify that the stigma surrounding lobbying translates into a barrier to social participation and broad parliamentary engagement in the debates. As a result, discussions are sporadic and led by a small number of actors, especially professionals in the lobbying field, who, given the stigma attached to the profession, have their legitimacy to lead the debate questioned. Consequently, the arena of debates on lobbying in Brazil has taken the form of a restricted cycle of discussions, predominantly led by professionals in the field, which fails to achieve sufficient popular and institutional relevance to be transformed into law.

Keywords: lobbying; regulation; public policy; governance; transparency

LISTA DE SIGLAS

ABRIG – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

AMCHAM – Câmara Americana de Comércio

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CEPH – Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos

CERTEFP – Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas

CGU – Controladoria-Geral da União

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNT – Confederação Nacional do Transporte

CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

DF – Distrito Federal

EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo

EPRS – European Parliamentary Research Service

ES – Espírito Santo

ETI – European Transparency Initiative

EU – European Union

EUA – Estados Unidos da América

FARA – Foreign Agents Registration Act

FGV – Fundação Getulio Vargas

FRLA – Federal Regulation of Lobbying Act

HLOGA – Honest Leadership and Open Government Act

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDA – Lobbying Disclosure Act

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais

NOVA – NOVA School of Law – Universidade NOVA de Lisboa

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PE – Pernambuco

PI – Piauí

PL – Projeto de Lei

PR – Paraná

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RJ – Rio de Janeiro

SP – São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Transparência e Integridade – Associação Cívica (Transparency International Portugal)

UE – União Europeia

UK – United Kingdom

UOL – Universo Online

US – United States

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução da regulamentação do lobby nos Estados Unidos.....	35
Quadro 2 - Evolução da regulamentação do lobby no Chile	38
Quadro 3 - A tramitação do PL 1202/2007 na Câmara dos Deputados	60
Quadro 4 - Evolução do texto e justificativas do PL 1202/2007	63
Quadro 5 - Identificação dos entrevistados	69
Quadro 6 - Síntese das ideias apresentadas durante as entrevistas	70
Quadro 7 - Ideias apresentadas a respeito da atividade do lobby no Brasil.....	72
Quadro 8 - Ideias apresentadas a respeito da proposta de regulamentação do lobby ..	75
Quadro 9 - Ideias apresentadas a respeito de referências internacionais.....	80
Quadro 10 - Ideias apresentadas a respeito dos possíveis motivos para que o lobby não tenha sido regulamentado no Brasil até hoje	83

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 DIMENSÕES TEÓRICAS DO LOBBY	16
2.1 Grupos de interesse, sociedade e Estado	16
2.2 O conceito de <i>lobby</i>	19
2.3 Diferenças conceituais: lobby, advocacy, influência e corrupção.....	22
2.4 O lobby e a agenda pública.....	23
3 METODOLOGIA.....	27
4 A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY EM PAÍSES ESTRANGEIROS E NO BRASIL	32
4.1 A regulamentação do lobby nos Estados Unidos	33
4.2 A regulamentação do lobby no Chile	37
4.3 A regulamentação do lobby na União Europeia	40
4.4 A ausência de regulamentação do lobby em Portugal.....	42
4.5 Comparações e críticas aos modelos estrangeiros abordados	46
4.6 O caso brasileiro.....	47
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO SOBRE OS DADOS	54
5.1 A tramitação do Projeto de Lei nº 2914 de 2022 na Câmara dos Deputados.....	54
5.2 A tramitação do Projeto de Lei nº 2914 de 2022 no Senado	65
5.3 Entrevistas com atores relevantes nos debates pela regulamentação do lobby no Brasil	69
5.3.1 <i>A atividade do lobby no Brasil</i>	71
5.3.2 <i>A proposta de regulamentação do lobby no Brasil</i>	75
5.3.3 <i>Referências internacionais</i>	80
5.3.4 <i>Os possíveis motivos para que o lobby não tenha sido regulamentado no Brasil até hoje</i>	83
5.3.5 <i>Síntese das análises</i>	86
6 CONCLUSÃO.....	88
REFERÊNCIAS	94
APÊNDICE	101

1 INTRODUÇÃO

Atividades de defesa de interesses de grupos organizados ocorrem há muito tempo e, provavelmente, em todos os países com sistemas políticos democráticos. Estes grupos podem se constituir em torno das mais diversas atividades socioeconômicas, sem barreiras temáticas ou estruturais. Interesses diversos, com diferentes níveis de organização, poder econômico e visibilidade social, podem se confrontar na arena pública. A essas atividades atribui-se o termo "lobby", cunhado pela literatura e por legislações estrangeiras, como nos Estados Unidos da América, Chile e na União Europeia (Chari *et al.*, 2019). Nesses países, diferente de outras nações como Brasil e Portugal, o lobby possui uma regulação específica, definindo premissas para seu exercício.

No contexto brasileiro, a regulamentação da representação de interesses de grupos organizados é debatida no Congresso há mais de 40 anos, e até hoje não foi convertida em lei (Santos; Cunha, 2015). Ao longo desta trajetória, o termo lobby passou a ser amplamente associado a práticas escusas e casos de corrupção envolvendo a interação entre entes públicos e representantes privados. Na prática, a construção do campo semântico a respeito do lobby no Brasil agrupa e denomina como "lobistas" profissionais que realizam as atividades de defesa de interesses de maneira legítima e ética e pessoas que cometem transgressões no bojo do relacionamento com entes públicos.

O relacionamento entre a sociedade civil e representantes do Estado é uma consequência dos sistemas democráticos. O desenvolvimento do campo de conhecimento em torno do relacionamento entre entes contribui para o amadurecimento das relações democráticas e, em consequência, para o fortalecimento da democracia. A pesquisa sobre o caso brasileiro pretende contribuir para que sejam identificados os elementos específicos que compõem a arena de debates a respeito da atividade do lobby no Brasil, de modo a tratarmos com cada vez mais clareza eventuais desafios que circundam a temática.

Neste contexto, chama a atenção o fato que o debate pela regulamentação das atividades de representação de interesses se estenda por tanto tempo. Mesmo com um amplo histórico de vinculação de lobistas a crimes de corrupção, não há avanço efetivo pela definição de mecanismos que parametrizem as atividades, prevalecendo até então a manutenção do *status quo*. A atribuição de uma conotação negativa constitui um vetor contrário ao desenvolvimento do campo do lobby no Brasil, tanto para o espectro profissional quanto para o acadêmico, e é neste espaço que esta pesquisa pretende focar sua atenção. O objetivo geral deste trabalho é analisar como a regulamentação do lobby se manifesta na agenda dos tomadores de decisão¹ no Brasil, de maneira a identificar as possíveis razões que fazem com que não exista lei regulamentadora para a atividade no país.

Para atingir seu propósito, o trabalho tem como objetivos específicos: identificar o que é lobby, descrever a trajetória brasileira sobre a regulamentação e mapear diferenças e semelhanças com casos internacionais e analisar a arena de debates sobre o tema no país. Aprimorar a clareza sobre o conceito tem como finalidade fornecer o amparo necessário para aprofundarmos sobre o objetivo central deste excerto. Assim sendo, buscaremos contribuir com a produção acadêmica a respeito do processo de composição da agenda de políticas públicas, utilizando como base a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003). Esta análise ajudará a construir uma visão sistêmica a respeito do tema. O olhar aprofundado sobre o caso brasileiro buscará criar um arcabouço para compreensão do campo de debates no país.

O desenvolvimento do trabalho será dividido em quatro capítulos: “Dimensões Teóricas do Lobby”, “Metodologia”, “A Regulamentação do Lobby em Países Estrangeiros e no Brasil” e “Análise e Discussão Sobre os Dados”. O primeiro busca identificar o objeto do trabalho, abordando conceitos históricos e diferenciando o lobby de outras práticas historicamente associadas à atividade. O capítulo seguinte apresenta a metodologia utilizada neste trabalho. Na sequência, serão apresentados casos estrangeiros e o histórico brasileiro a respeito de iniciativas legislativas visando

¹ Tomadores de decisão são entendidos, neste trabalho, como os atores investidos de autoridade formal no processo decisório estatal, especialmente aqueles que detêm competência para propor, alterar, deliberar ou vetar políticas públicas e normas jurídicas, notadamente no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

regulamentar o lobby. Por último, são apresentados e analisados os dados da pesquisa realizada, que engloba um levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para o objeto do trabalho.

A revisão bibliográfica será focada em abordar o conceito de lobby e suas definições mais consagradas, a trajetória brasileira a respeito da regulamentação e as trajetórias de outros países que regulamentaram e que não regulamentaram a atividade. Serão utilizados artigos e obras disponibilizadas em periódicos científicos e sites de universidades, em português, inglês e espanhol.

Por meio deste trabalho, não há pretensão em discutir aprimoramentos às propostas de regulamentação brasileiras, mesmo que, em alguns momentos, sejam realizadas análises sobre a coerência e fundamentos de justificativas aos textos legislativos. É parte do desafio da pesquisa dar luz a todos os argumentos sem produzir categorização de valor e mérito. Partindo de uma premissa que entende que conhecer o campo de debate e o posicionamento de seus atores colabora para compreender o produto ou a ausência de produto no processo de formulação de uma política pública, o que se pretende é dar clareza aos vetores.

A relevância acadêmica deste trabalho se ampara em identificar e dar luz aos atores que se posicionam a respeito da regulamentação das atividades de lobby no Brasil, contribuirá para que possamos identificar os principais argumentos presentes nas discussões sobre as atividades de representação de interesses. O olhar a partir deste prisma pretende produzir uma análise sistêmica sobre o campo de estudo, contribuindo para a produção científica a respeito do tema e oferecendo mais um referencial teórico para o campo acadêmico de gestão e políticas públicas no Brasil.

A relevância social deste trabalho está associada à conexão entre lobby, defesa de interesses e democracia. Ampliar o olhar sobre os debates a respeito do tema contribui para a difusão de informações e, conseqüentemente, para o aumento da participação social sobre o tema. Neste contexto, o aprofundamento sobre as questões teóricas e práticas a respeito da regulamentação se configuram como ferramentas preciosas para a compreensão a respeito de riscos, oportunidades e conseqüências atreladas à representação de interesses. As reflexões contidas neste trabalho prestam singela

contribuição para o amadurecimento do campo das relações governamentais e da representação de interesses no Brasil.

2 DIMENSÕES TEÓRICAS DO LOBBY

Este capítulo pretende refletir sobre a relação entre grupos de interesse, lobby e influência, a partir de referências bibliográficas que abordam tais temas. A formação da agenda pública e a busca pela defesa dos interesses nos processos de tomada de decisão por parte de representantes do Estado são o contexto para que o campo a respeito do tema se desenvolva. O modo como as relações ocorrem e o nível de transparência e conformidade com a ordem jurídica são os principais motivadores do desenvolvimento do campo de estudos que aborda a temática.

A bibliografia a respeito do tema também apresentará a correlação entre sistemas políticos democráticos e a defesa de interesses. Ao ponto em que Estados com sistemas democráticos consolidados tendem a compreender a defesa de interesses e a relação entre tomadores de decisão e lobistas ou representantes como parte orgânica da agenda pública, a maturação conceitual ocorre em etapas e é comum que o lobby seja tratado com ressalvas e associado à má conduta entre agentes privados e públicos. Em alguns casos, a conotação negativa prevalece de tal maneira em que são observados hiatos de interesse e produção acadêmica sobre o tema.

2.1 Grupos de interesse, sociedade e Estado

Um Estado democrático pode ser descrito como uma ordem jurídico-política cuja legitimidade não repousa apenas no resultado agregado de preferências privadas, mas sim por meio de procedimentos institucionalizados de formação de opinião e tomada de decisões (Habermas, 1995). Nesta visão, os processos de decisão são resultado das interações entre grupos sociais em uma esfera pública. Assim, o Estado é um mediador do diálogo construtivo e, ao mesmo tempo, garantidor dos direitos de participação.

O surgimento e o amadurecimento dos Estados, especialmente os democráticos, criou ambiente para o nascimento de grupos organizados de pessoas unidas em função de um interesse em comum. A abertura para a livre associação e a defesa pública de

interesses pavimentaram o caminho para o desenvolvimento de instituições que visam representar anseios de setores específicos. Em última instância, a formação de Estados Democráticos fortalece a sociedade civil. Gais, Peterson e Walker (1984) destacam que a relação entre grupos organizados, congressistas e burocratas transformaram os sistemas políticos em um ambiente ainda mais complexo. A formação de coalizões fragmenta o poder, criando núcleos de relacionamento que passam a ter influência sobre a agenda pública.

A criação de uma nova interface entre Estado e sociedade tornou-se objeto de estudos no campo das ciências políticas. Ribeiro *et al.* (2020) propõem a análise dos grupos de interesse sobre o Estado a partir de três tradições explicativas da ação coletiva: o pluralismo, o elitismo transaccional e o neopluralismo. As três vertentes podem ser associadas às análises do impacto do lobby sobre o Estado, partindo de prismas diferentes.

Autores como Robert Dahl (1961) e David Truman (1951) sustentaram que os grupos competem entre si para influenciar o poder público, e que essa competição, quando equilibrada, resulta em um sistema político mais representativo e responsivo. Sob essa ótica, os grupos de interesse constituem alicerce funcional para a democracia. A pluralidade garantiria que nenhum ator isolado monopolizasse a formulação das políticas públicas. Os autores fazem parte da vertente pluralista, que compreende a política como um processo de competição contínua entre múltiplos grupos de interesse que buscam influenciar as decisões públicas em um ambiente institucional aberto e relativamente permeável. Nessa perspectiva, o poder não se concentra de forma estática em um único ator ou elite, mas resulta do equilíbrio dinâmico entre diferentes grupos organizados, cujas capacidades de mobilização, acesso e articulação variam conforme o tema em disputa (Truman, 1951; Dahl, 1961). O Estado, nesse modelo, representa o equilíbrio transitório de vetores de interesse, se transformando de maneira constante.

A visão de Dahl e Truman foi contestada Mancur Olson (1965) a partir da premissa que nem todos os interesses possuem as mesmas condições de organização e influência. A teoria da ação coletiva de Olson (1965) defende que os incentivos individuais à participação são menores quanto maior for o grupo e mais difusos forem os benefícios pretendidos. Grupos pequenos, com objetivos específicos e recursos concentrados, têm

maior propensão à mobilização, enquanto interesses amplos e difusos — como o meio ambiente ou os direitos do consumidor — tendem à dispersão. As críticas fazem parte do arcabouço elitista. Diferentemente da abordagem pluralista, que pressupõe relativa dispersão do poder entre múltiplos atores, o elitismo sustenta que a competição política ocorre dentro de limites estreitos, definidos por uma elite política, econômica e administrativa capaz de moldar tanto a agenda quanto os resultados das decisões públicas (Mosca, 1939; Pareto, 1935). Nesse sentido, a participação de grupos de interesse não elimina a assimetria estrutural de poder, mas tende a reproduzi-la, uma vez que apenas determinados atores dispõem de recursos suficientes para acessar e influenciar os centros decisórios.

Autores como Bachrach e Baratz (1962), críticos ao pluralismo, argumentam que o exercício do poder não se limita à tomada de decisões visíveis, mas inclui a capacidade de controlar a agenda política e excluir determinados temas do debate público, configurando o que denominam “não decisão”. Em meio a este arcabouço teórico, a vertente neopluralista emerge como uma revisão crítica do pluralismo clássico, ao reconhecer que a competição entre grupos de interesse não ocorre em condições simétricas e que o acesso ao processo decisório é estruturado por mecanismos institucionais que favorecem determinados atores. Baumgartner e Jones (2009) contribuem para o neopluralismo, afirmando que o surgimento de novos atores organizados é frequentemente uma reação à mobilização de outros, em um processo cumulativo de competição e adaptação.

A discussão sobre o papel dos grupos de interesse ganha novas nuances quando associada ao nível de institucionalização democrática. De acordo com Thomas e Hrebener (2008), a forma como os grupos se organizam e interagem com o Estado pode revelar o grau de maturidade de uma democracia. Segundo os autores, em contextos consolidados, a defesa de interesses é reconhecida como parte legítima do processo político, com regras claras, canais de interlocução e mecanismos de transparência.

Em comum, as perspectivas a respeito dos grupos de interesse compreendem que existe um campo de interação contínuo e organizado entre políticas públicas e entes que não fazem parte da esfera estatal de decisão. As ações e atividades desenvolvidas neste contexto tomaram forma conceitual e foram denominadas *lobby*.

2.2 O conceito de *lobby*

As palavras são vivas e carregam consigo uma bagagem social de significados. O exercício de pensar em um conceito e utilizar um determinado termo para nominar algo é um ato de atribuição de valores, formação de sentido e construção de cultura (Bakhtin, 1981). A linguagem dá forma ao abstrato e viabiliza a organização social em torno de conceitos, traduzidos em palavras, que passam a ser aceitos e comungados por grandes grupos. Assim, chamamos de azul a cor do céu e sabemos que encostar no fogo pode causar dor.

O significado da palavra *lobby* se transformou ao longo do tempo. Segundo o *Oxford Learner's Dictionaries*, o termo pode ser traduzido como uma antessala de um prédio público. A partir do século XIX, o termo passou a ser amplamente utilizado para descrever ação de pessoas que aguardavam funcionários públicos ou parlamentares em prédios públicos, com o objetivo de tratar algum assunto específico de seu interesse sobre o qual os agentes públicos tinham gestão sobre (Mancuso; Gozetto, 2011, Garlick; Junk; Brown, 2025). A constituição de sistemas políticos com níveis mínimos de participação e abertura democrática criou espaço para a ascensão do novo significado da palavra.

A constituição de sistemas participativos e, sobretudo, democracias, estabelece campo para a constituição de relações mais sólidas e contínuas entre Estado, sociedade civil e organizações. Autores como Graziano (1997) entendem o lobby como um complemento dos mecanismos de representatividade democrática à medida em que representam interesses legítimos de um determinado grupo. Essa definição também apresenta o principal risco atrelado ao lobby, que é a captura de processos decisórios em função de interesses restritos.

Thomas e Hrebenar (2008) apontam que a percepção pública a respeito do lobby pode variar em função do grau de maturidade de uma democracia e a efetividade de mecanismos de transparência e controle no Estado. Assim, em sistemas políticos maduros e com mecanismos robustos de controle e transparência, o lobby é mais associado a um componente legítimo do processo de formulação de políticas públicas.

Em contraponto, em jovens democracias, marcadas por trajetórias autoritárias recentes, o lobby tende a ser mais fortemente associado ao ‘risco de captura’, carregando conotação próxima à corrupção e ao clientelismo.

Diversos autores buscaram criar definições sobre o termo *lobby*. Baumgartner e Leech (2000) entendem a atividade como uma ação para influenciar o processo de formulação de políticas públicas. Com um ajuste pontual, associando o objeto não só ao processo de formulação de políticas públicas, Chari *et al.* (2019) compreendem o lobby como a ação de um indivíduo ou um grupo que possui um interesse comum que visa influenciar decisões a serem tomadas no nível político.

Neste caminho, entendemos que o conceito de lobby deve estar associado a um contexto, um determinado período e um local, já que o arcabouço cultural pode produzir diferenças de sentido atreladas às palavras. Os autores brasileiros (Mancuso; Gozetto 2011; Marcondes; Tangerino, 2023) destacam a forte associação entre o termo lobby e práticas ilícitas, como fruto de casos de corrupção envolvendo atores públicos e privados em que contraventores foram denominados ‘lobistas’. Mancuso e Gozetto (2011, 2013) defendem que o lobby no Brasil carece de uma definição jurídica clara, e por isso sofre com o estigma cultural que associa toda forma de aproximação entre o público e o privado a práticas ilícitas. Os mesmos autores ainda defendem que o termo *lobby* é neutro e não indica licitude ou ilicitude, mas a conotação negativa faz com que os profissionais da área criem outras nomenclaturas para suas atividades, como, por exemplo, relações institucionais e governamentais. Deste modo, Mancuso e Gozetto (2011) definem *lobby* como uma atividade de defesa legítima de interesses junto a decisores públicos, exercida por diferentes tipos de atores — empresas, associações de classe, organizações não governamentais, entes federativos ou mesmo órgãos do Estado.

A composição simbólica das atividades de representação de interesse também compreende a associação entre influência e privilégio (Vieira, 2024). Um dos arquétipos mais comuns dos profissionais da área é o de pessoas que já ocuparam cargos públicos e, por pertencerem ao ciclo social dos tomadores de decisão, passam a utilizar sua rede de contatos pessoais em prol de uma atividade profissional, em nome de terceiros. Assim, entra em cena mais um elemento de estigma para o lobby, como atividade exercida por

pessoas que pertencem a um determinado ciclo social e, por isso, têm acesso aos tomadores de decisão. Esse estigma atribuí ao lobby certo caráter personalista e informal.

As condições contextuais apresentadas motivaram autores a realçarem as diferenças entre o lobby e contravenções associadas à má conduta entre agentes públicos e privados. Marcondes e Tangerino (2023) diferenciaram o *lobby* das figuras penais do tráfico de influência e da corrupção. Para os autores, o elemento distintivo do lobby é sua indeterminação quanto ao resultado, ou seja, o fato de que não há garantia de sucesso nem promessa de vantagem indevida. Enquanto a corrupção implica um acordo ilícito e resultado certo, o lobby é uma atividade técnica e política de resultados incertos. Essa distinção teórica é crucial para compreender o lobby como prática legítima dentro do Estado democrático de direito.

A diferenciação de Marcondes e Tangerino (2023) nos ajuda a avaliar criticamente a construção de significado do lobby no Brasil. O histórico nacional aponta para a atribuição da alcunha ‘lobista’ aos indivíduos que no âmbito do relacionamento com agentes públicos, ofereciam vantagens em troca de decisões em matérias atinentes a políticas públicas. De acordo com o arcabouço teórico apresentado, a atividade que visa retornos certos não deveria ser confundida com *lobby*.

A literatura descreve poder e influência como categorias analíticas distintas, ainda que interdependentes. O poder refere-se à capacidade institucionalizada de tomar decisões vinculantes, típica dos atores estatais investidos de autoridade formal, de modo que o exercício de poder entre atores significa que um indivíduo faz com que o outro tome atitudes e performe ações de uma maneira instruída e restrita (Dahl, 1961; Habermas, 1995). A influência, por sua vez, diz respeito à capacidade de moldar preferências, agendas e alternativas disponíveis aos decisores, sem recorrer à autoridade formal, operando por meio de informação, persuasão, acesso e legitimidade social (Truman, 1951; Mancuso; Gozetto, 2018; Mancuso; Gozetto, 2018). Nesse sentido, o lobby não representa exercício direto de poder, mas um mecanismo de influência política que atua no entorno do processo decisório estatal. O fato é que, nem sempre, a construção do sentido das palavras se atém à precisão conceitual e a repetição de fatos, ao longo do tempo, molda os significados que passam a ser incorporados ao vocábulo e ao imaginário social.

Assim, deste trabalho entenderá lobby como a defesa legítima de interesses relacionados a políticas públicas, realizada por indivíduos ou grupos organizados, por meio de contato interpessoal, por meio físico ou digital, com agentes que influenciam ou tomam decisões. A atividade pode ser realizada perante uma política pública implementada, em formulação, em implementação ou pode propor um novo objeto de interesse público, com o objetivo de influenciar uma tomada de decisão. O *lobby* pode ser realizado inclusive por membros do Estado (Grin, 2025), quando estes não se encontram no espectro decisório da política pública que pretendem influenciar. Por fim, a oferta de retorno ou recompensa em troca de uma decisão de valor público não pode ser confundida com lobby.

2.3 Diferenças conceituais: lobby, advocacy, influência e corrupção

O campo da defesa de interesses compreende uma enorme gama de ferramentas e estratégias. É possível executar atividades legítimas de defesa de interesses com diferentes graus de publicização do que se defende, a depender da estratégia e dos instrumentos escolhidos (Culpepper, 2011). Neste subcapítulo buscaremos apontar a diferença entre os conceitos de lobby, *advocacy*, influência e corrupção, buscando compreender quando um ou outro se aplicam aos conceitos estudados no campo da defesa de interesses, para que possamos aprofundar a discussão sobre lobby, que é o elemento central deste trabalho.

Enquanto o lobby é caracterizado pela interlocução direta com tomadores de decisão, as estratégias de *advocacy* possuem abrangência e objetivo diferentes. O *advocacy* engloba ações voltadas à opinião pública e à mobilização de determinados grupos (Mancuso; Gozetto, 2011). Essas estratégias incluem a divulgação e difusão de conteúdo via mídia, participação em fóruns públicos e campanhas de mobilização social, aproximando-se de ações de comunicação pública e construção de reputação institucional. Nesse sentido, Potters e Sloof (1996) destacam que grupos de interesse recorrem a atividades voltadas para influenciar e mobilizar, além do lobby direto, reforçando que parte expressiva da atuação desses atores ocorre fora do ambiente institucional e se dirige ao público mais amplo para moldar preferências políticas.

A defesa legítima de interesses relacionados a políticas públicas em um sistema político pode refletir o grau de abertura e maturidade institucional. A existência de canais formais para o lobby expressa a institucionalização da pluralidade de interesses; em contextos de fragilidade institucional ou com menor grau de abertura e transparência, há tendência de proliferação de práticas opacas. Entender o lobby como parte do sistema democrático permite também que seus riscos sejam reconhecidos e analisados.

O risco de corrupção em decorrência da relação entre agentes públicos e privados é evidente. Não à toa o conceito de lobby está fortemente associado à impropriedade nestas relações. Porém, é fundamental caracterizar as diferenças. As distinções conceituais entre lobby, corrupção ativa e tráfico de influência são fundamentais para delimitar os contornos da atuação legítima dos grupos de interesse. Enquanto o lobby consiste na defesa de interesses perante tomadores de decisão mediante apresentação de informações, argumentos e pleitos sem oferta de vantagens indevidas (Mancuso; Gozetto, 2018), a corrupção ativa caracteriza-se pela concessão ou promessa de vantagem indevida ao agente público para obtenção de decisão favorável, elemento inexistente na prática legítima do lobby (Marcondes; Tangerino, 2023). Já o tráfico de influência pressupõe que o agente se apresente como capaz de influenciar autoridade pública em troca de benefício próprio, o que envolve dolo específico e distingue-se da atuação transparente e institucionalizada dos lobistas (Marcondes; Tangerino, 2019). Como reforça Graziano (1997), a prática de lobby deve ser diferenciada das trocas de favores típicas das condutas ilícitas.

2.4 O lobby e a agenda pública

O principal ponto de preocupação dos estudiosos sobre grupos de interesse e lobby (Dahl, 1961; Olson, 1965; Ribeiro *et al.*, 2020; Mancuso; Gozetto, 2011) é o risco de captura do Estado por aqueles que possuem maior capacidade de organização, especialmente em função da existência de poder econômico relevante. As discrepâncias são evidentes e a capacidade de mobilização de agentes privados em função de seus interesses tende a ser economicamente mais bem estruturada que a de, por exemplo, grupos que representam a sociedade civil. Este ponto confronta a ideia de que o lobby é

um instrumento de reforço democrático e de ampliação da participação social e está no centro das questões existentes entre as vertentes pluralistas, elitistas e neo-pluralistas, apresentadas anteriormente no tópico 2.1.

Compreender o impacto dos grupos organizados e do lobby sobre as matérias de valor público é um passo adicional para mapearmos o campo da representação de interesses. O entendimento de que o lobby pode atuar em diferentes estágios e com múltiplas abordagens nos permite inferir que o poder político não se limita à tomada de decisões, mas inclui também a capacidade de definir o que será discutido, quando e sob quais condições (Bachrach; Baratz, 1962). Assim, exercer influência significa, em última instância, influenciar os contornos do próprio debate público.

Diversos teóricos buscaram compreender como se constitui a agenda pública, e qual o nível de impacto dos grupos de interesse. Kingdon (1984) defendeu que a agenda governamental resulta da convergência de três fluxos: problemas, políticas e política, cuja intersecção depende da atuação de “empreendedores de políticas”. Esses atores, que podem ser parlamentares, burocratas, grupos de interesse ou consultores especializados, abrem “janelas de oportunidade” que permitem a entrada de determinados temas na pauta estatal. Para Kingdon (1984), políticas públicas não surgem de planejamento racional linear, mas do encontro contingente entre problemas percebidos, soluções disponíveis e condições políticas favoráveis, mediado por atores estratégicos que aproveitam janelas de oportunidade. A função dos empreendedores de políticas de Kingdon (1984) pode ser associada ao papel dos lobistas ou dos grupos de interesse, que funcionam como ignição nos processos de transformação de políticas públicas.

Baumgartner e Jones (1993) formularam a teoria do equilíbrio pontuado, segundo a qual as políticas públicas se desenvolvem em longos períodos de estabilidade, intercalados por rupturas abruptas, quando novas ideias e coalizões modificam o status quo. Essa lógica explica por que certos grupos conseguem promover mudanças significativas em momentos críticos, enquanto outros permanecem invisíveis em contextos de normalidade institucional. Nessa perspectiva, a concentração de recursos e a capacidade de enquadrar problemas de modo convincente tornam-se fatores decisivos para o sucesso do lobby.

A reflexão de Baumgartner e Leech (2000) aprofunda esse diagnóstico ao demonstrar de maneira empírica que poucos interesses, geralmente os mais bens financiados, dominam a produção de políticas, enquanto causas difusas, como meio ambiente ou direitos sociais, enfrentam barreiras estruturais à visibilidade. Essa constatação leva à noção de que o poder político é relacional e assimétrico, e que a desigualdade informacional e organizacional constitui parte estrutural do campo das políticas públicas.

A junção das ideias dos autores mostra que o processo de formação da agenda pública pode ser entendido como uma junção de fatores que interagem ao longo de um período e em um determinado contexto. Tais características acentuam que o nível de estruturação dos grupos de interesse é elemento fundamental para o sucesso do lobby, uma vez que o fomento à agenda pública e a defesa de interesses é uma atividade contínua, e que geralmente observa resultados no longo prazo.

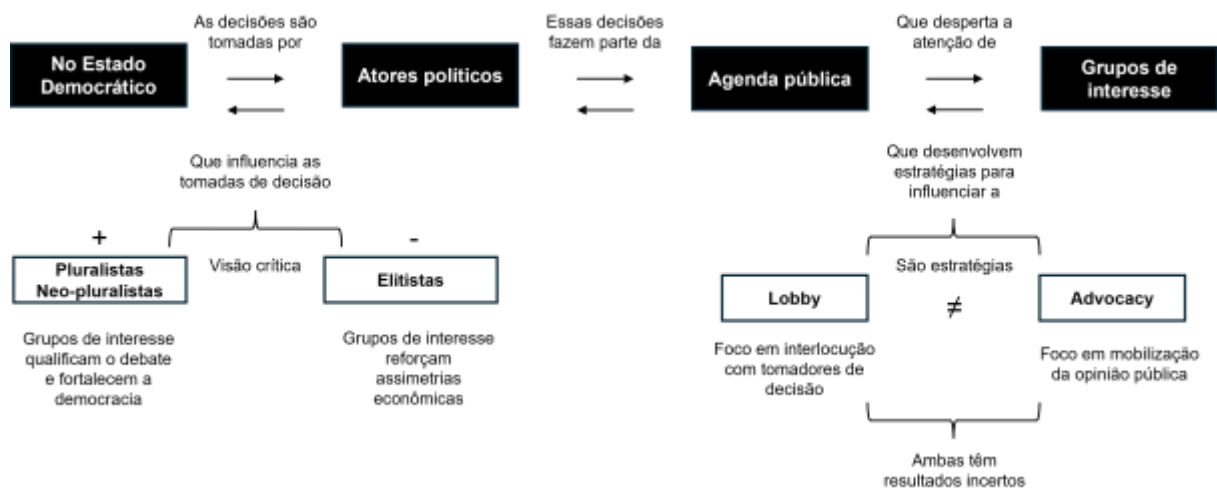
Em outro prisma do mesmo assunto, se faz relevante destacar que a ação de grupos de interesse pode adotar múltiplas estratégias de abordagem, e nem todas adotam caminhos de exposição midiática ou de diálogo com a sociedade. Culpepper (2011) defende que em contexto de amplo questionamento institucional, dado pela ascensão do populismo político, estimula a adoção de práticas silenciosas de defesa de interesses. Ou seja, diferentes momentos políticos podem fazer variar a estratégia adotada, mas não necessariamente influenciam no aumento ou na diminuição do lobby. A adoção de estratégias silenciosas coloca em risco a transparência e potencializa o risco de captura do Estado, especialmente em contextos nos quais os mecanismos de transparência não são efetivos.

A literatura converge para a ideia de que o sucesso do lobby depende da intersecção entre recursos, informação, oportunidade e legitimidade. Ao mesmo tempo, o poder econômico é um fator de evidente destaque na ação do lobby, e pode causar distinções e desequilíbrios entre grupos de interesse. O apontamento dos riscos abre espaço para a discussão sobre a regulação da atividade. A preocupação em criar mecanismos de controle e transparência moveu alguns países a criarem suas legislações sobre o tema. Mesmo assim, não há consenso sobre modelos, métodos e,

principalmente, sobre a efetividade da regulação como instrumento para conter riscos e estimular boas práticas.

A análise das diferentes abordagens teóricas permite compreender o lobby como um fenômeno ambivalente no funcionamento das democracias contemporâneas. Sob a perspectiva pluralista, a atuação dos grupos de interesse pode contribuir para a ampliação do fluxo de informações e para a qualificação do processo decisório, ao possibilitar que demandas sociais organizadas alcancem os espaços institucionais de deliberação (Dahl, 1961; Truman, 1951). No entanto, o lobby também pode ser um instrumento para acentuar assimetrias de acesso ao processo de tomada de decisão, dadas as diferenças de disponibilidade de recursos econômicos, organizacionais e técnicos (Mancuso; Gozetto, 2018; Gozetto, 2018). Nesse sentido, a regulamentação do lobby emerge como instrumento central para mitigar assimetrias, ampliar a publicidade das interações entre interesses privados e agentes públicos e compatibilizar a atuação dos grupos de interesse com os princípios democráticos que orientam a ação estatal. A figura a seguir faz uma síntese das teorias apresentadas ao longo do capítulo.

Figura 1 – Síntese teórica sobre o lobby e grupos de interesse



Fonte: Autoral.

3 METODOLOGIA

Este trabalho tem caráter exploratório e busca compreender as características que compõem a arena de debates sobre a regulamentação do lobby no Brasil. Para isso, foi realizada uma pesquisa qualitativa, composta por duas etapas: análise documental e entrevistas semiestruturadas. Por fim, foi realizada uma análise dos dados obtidos, buscando sistematizar conceitos a partir de categorias.

A escolha pelo método qualitativo se deu pelo entendimento de que existem uma série de aspectos simbólicos que circunscrevem o objeto de pesquisa. Minayo *et al.* (1994) detalham a aplicabilidade do método qualitativo a objetos de pesquisa cercados por subjetividade e significados implícitos:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que responde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (Minayo *et al.*, 1994, p. 21-22)

A revisão bibliográfica teve como objeto dois temas: o conceito de lobby, já apresentado no capítulo 1, e os processos de implementação de regulamentação do lobby nos Estados Unidos, Chile, União Europeia, Portugal e Brasil, que serão descritos nos capítulos adiante. Foram selecionados artigos, livros e teses de mestrado e doutorado disponíveis em português, inglês e espanhol.

As obras revisadas foram escolhidas a partir de pesquisas online em sites de periódicos científicos, com destaque para o Portal de Periódicos da CAPES, SciELO, Scopus, Web of Science, JSTOR e SSRN, além de repositórios institucionais de universidades. Para a revisão a respeito do conceito de lobby, foram utilizados os termos de busca “lobby” e “conceito”, “grupos de interesse”, “lobbying” e “defesa de interesses”. Os casos internacionais foram acessados por meio dos termos “regulamentação” e “lobby” e o respectivo nome do país.

A revisão da literatura sobre lobby, apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, foi o alicerce para introduzirmos as questões mais relevantes a respeito do tema. Além de discutir conceitualmente o termo central do objeto deste trabalho, neste

trecho foram apresentadas as diferenças em relação a outros termos e conceitos que historicamente se confundem ao lobby.

No capítulo 4, que traz contextos estrangeiros a respeito do tema, a escolha dos casos internacionais obedeceu a uma estratégia de variação máxima entre modelos regulatórios (Chari *et al.*, 2019), com o objetivo de capturar diferentes graus de institucionalização, densidade normativa e capacidade estatal de controle sobre a atividade. Nesse sentido, os Estados Unidos foram incluídos por constituírem o caso paradigmático de regulação altamente formalizada, caracterizada por extensa codificação legal, obrigações periódicas de reporte e aparato administrativo dedicado ao monitoramento da atividade (Chari *et al.*, 2019). A União Europeia, por sua vez, representa um modelo intermediário, marcado por elevada densidade procedimental, mas com mecanismos de controle menos rígidos e estrutura regulatória fragmentada entre instituições supranacionais. O Chile foi selecionado como exemplo de regulação obrigatória com baixa complexidade administrativa, orientada prioritariamente à transparência de agendas e audiências, configurando um modelo legalista, porém operacionalmente enxuto. Portugal, por fim, foi incorporado como caso de ausência histórica de marco regulatório específico, permitindo contrastar contextos em que a representação de interesses permanece juridicamente desinstitucionalizada. Por fim, a revisão bibliográfica sobre a trajetória brasileira foi realizada por ser o contexto para a investigação sobre o objeto de pesquisa.

Em seguida, foi realizada a análise documental sobre o projeto de lei 2914/2022, que é o projeto relacionado à regulamentação do lobby com tramitação mais avançada no Brasil. Foram utilizados na análise dados e informações disponibilizadas pelos sites oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado. Foram extraídos dos sites oficiais os textos legislativos, informações de tramitação, notas taquigráficas de sessões, ofícios e notícias. Os documentos foram lidos respeitando a ordem cronológica, e os fatos relevantes relacionados ao tema deste trabalho foram anotados de maneira resumida, para que depois fosse produzido o respectivo texto do capítulo que trata a trajetória do Projeto de Lei (PL) 2914/2022. O critério de relevância para análise e síntese foi a existência de ações e atores que provocaram tramitações formais sobre propostas de regulamentação, posicionamento público de atores a respeito da regulamentação do

lobby, referências a legislações internacionais e argumentações a respeito de regras específicas. A análise buscou identificar quais os atores relevantes e participativos na discussão, linhas argumentativas, o uso de referências internacionais e posicionamentos explicitamente contrários e favoráveis à regulamentação do lobby.

Após a análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para a regulamentação do lobby no Brasil. As entrevistas foram precedidas de autorização formal concedida pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos (CEPH) da Fundação Getulio Vargas (FGV), por meio do parecer 478.2025. Foram submetidos ao Comitê o Formulário de Submissão com os detalhes e objetivos da pesquisa, o roteiro de perguntas, e o Termo De Consentimento Livre e Esclarecido, que foi apresentado e assinado pelos participantes.

As entrevistas foram conduzidas entre os meses de outubro e novembro de 2025, período em que não ocorreu tramitação da regulamentação do lobby no Congresso. Ao todo, foram ouvidos nove atores. Para que fossem identificados os convidados às entrevistas, foram agrupados atores entre quatro categorias: legisladores, acadêmicos, profissionais da área e representantes de associações de classe. Esses grupos representam a maior parte dos atores que compuseram os debates registrados ao longo da tramitação do projeto de lei que trata da regulamentação do lobby no Brasil. A partir desta divisão, foram identificadas pessoas ou instituições que tiveram interação com a proposta de regulamentação do lobby durante sua tramitação no Legislativo. Foram delimitados critérios específicos de inclusão para cada grupo de atores de modo a buscar fortalecer a representatividade da escuta. Em conformidade às orientações do Comitê de Ética da Fundação Getulio Vargas, a identidade dos entrevistados foi preservada por meio da definição de uma identificação genérica para cada participante e omissão de trechos que façam referência às instituições que representam.

Quanto aos critérios de inclusão específicos a cada grupo, dentre os acadêmicos, foram identificados professores universitários que participaram das audiências ou que redigiram posicionamento sobre a proposta de regulamentação. Foram ouvidos acadêmicos que não possuem trabalhos conjuntos e que representam instituições de ensino diferentes. Os profissionais ouvidos também participaram das audiências, e não possuem vínculo ou exercem atividades conjuntas. A participação nas audiências

também foi critério de inclusão para ouvir as entidades de classe de profissionais do lobby no Brasil. Dentre os legisladores, foram ouvidos dois representantes do Legislativo e um do Executivo, considerando que os dois Poderes redigiram propostas de regulamentação que culminam no PL 2914/2022. Dentre os membros do Legislativo, foram ouvidos representantes de gabinetes de parlamentares que tiveram interação com o tema, considerando discursos, emendas, relatorias entre outros, e que são filiados a partidos que representam espectros políticos diferentes. Já em relação ao Executivo, foi realizada entrevista com representante de um dos órgãos que também teve participação nas discussões ou redação das propostas de regulamentação.

Um dos entrevistados solicitou que pudesse responder às perguntas do roteiro de maneira escrita e os outros oito participantes realizaram as entrevistas de maneira online. Todas as entrevistas tiveram áudio gravado para viabilizar as análises acadêmicas deste trabalho. As conversas realizadas totalizam 234 minutos, sendo a duração média 29 minutos. As entrevistas foram gravadas (áudio) para posterior transcrição e análise. Os dados foram hospedados em computador pessoal. Por fim, os dados foram articulados com o referencial teórico apresentado no trabalho e sistematizados. Para consolidação e análise crítica dos dados, e as ideias apresentadas pelos entrevistados foram tabuladas em uma planilha do software Excel. Ao final, as ideias foram agrupadas em uma tabela, como meio de representar a recorrência da repetição dos conceitos extraídos em cada bloco de entrevistas.

As entrevistas foram conduzidas de acordo com o roteiro presente no apêndice deste trabalho. As perguntas formuladas compõem quatro categorias de análise, que refletem os pilares do debate a respeito da regulamentação do lobby e a visão crítica dos entrevistados sobre o caso brasileiro: características da atividade do lobby no Brasil, detalhes sobre a proposta de regulamentação, a visão sobre referências internacionais e atores relevantes para a discussão no cenário nacional e, por fim, os motivos que fazem com que o lobby não tenha sido regulamentado no país. As perguntas tiveram como base obter a visão dos atores sobre a arena de debates, misturando aspectos práticos, como a ciência sobre manifestações e posicionamentos de outros atores, e aspectos analíticos, como a visão dos perguntados sobre os potenciais impactos gerados pela regulamentação.

A análise das entrevistas foi conduzida de maneira a descrever as ideias apresentadas de maneira recorrente durante as entrevistas e associá-las aos conceitos observados na revisão bibliográfica e a fatos descritos na análise documental. As entrevistas foram conduzidas com o objetivo de estimular os participantes a compartilharem sua visão sobre o tema, incluindo possível desconhecimento, uma vez que o objetivo central está voltado para as características da arena de debates. Aos entrevistados também foi facultada a possibilidade de não oferecer resposta a alguma questão específica, porém, nenhum dos participantes manifestou desconforto em relação a qualquer ponto. Foram produzidos quadros, com o uso do software Excel, para representar as ideias apresentadas pelos entrevistados.

4 A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY EM PAÍSES ESTRANGEIROS E NO BRASIL

O lobby e a representação de interesses estão presentes em diferentes contextos políticos, ainda que com formatos e níveis distintos de institucionalização. O modo como cada país ou bloco regional reconhece, regula e controla essas atividades é um reflexo de diversos fatores, como tradições políticas, cultura, grau de maturidade democrática e a relação entre Estado e sociedade (Thomas; Hrebenar, 2008). Assim, analisar experiências internacionais de regulamentação do lobby fornece uma ferramenta adicional para compreendermos o contexto brasileiro.

A literatura especializada indica que a regulamentação do lobby permanece restrita a um número limitado de países e assume formatos bastante distintos conforme o contexto institucional. Estudos comparativos apontam que apenas um conjunto reduzido de países, localizados sobretudo na América do Norte e na Europa Ocidental, adotou legislações específicas sobre a atividade, (Chari *et al.*, 2019; Transparency International, 2015). No âmbito da União Europeia, por exemplo, apenas oito Estados-Membros possuem regulamentação sobre o tema, enquanto quatro adotam sistemas voluntários e quinze não dispõem de qualquer marco regulatório específico (European Court Of Auditors, 2024). Esse panorama evidencia que a regulamentação do lobby permanece fragmentada e heterogênea e reforça a inexistência de um modelo global consolidado para a disciplina da atividade.

Neste capítulo revisitaremos a bibliografia a respeito de casos estrangeiros e do caso brasileiro de regulamentação do lobby. Dentre os casos estrangeiros, serão abordados países em que a regulamentação foi institucionalizada, como Estados Unidos, Chile, União Europeia e o caso de Portugal, que assim como o Brasil não possui uma lei para regulamentar o lobby. O caso brasileiro será analisado a partir de obras que trataram sobre a trajetória das principais propostas legislativas apresentadas no Congresso.

Os casos de regulamentação estrangeira foram selecionados considerando três aspectos principais: contextos políticos institucionais diversos, relevância dos casos para a literatura brasileira e níveis de regulamentação que apresentam variações de regras e grau de institucionalização. A comparação entre esses casos revela diferenças significativas quanto à abrangência, obrigatoriedade e efetividade das normas (Garlick;

Junk; Brown, 2025). Os Estados Unidos representam um país onde a regulamentação do lobby possui legislação desde a primeira metade do século XX, passando por modificações e ajustes ao longo do tempo (Chari *et al.*, 2019). O Chile representa um caso de regulamentação mais jovem em relação à estadunidense, com mecanismos obrigatórios, mas com menor nível de controle. A União Europeia, órgão multilateral que congrega países europeus, representa um modelo de regulamentação facultativa. Já Portugal, último caso abordado, é um exemplo de país que não possui regulamentação para o lobby.

A análise das experiências internacionais permite também analisarmos semelhanças e diferenças no contexto político-institucional dos países e o quanto isso refletiu na existência ou não de uma regulamentação do lobby. A compreensão sobre possíveis padrões é um elemento de grande valor para que possamos construir visão crítica a respeito da arena de discussões sobre a regulamentação do lobby.

4.1 A regulamentação do lobby nos Estados Unidos

Desde o processo de sua independência em relação aos colonizadores, a cultura política norte-americana se estruturou sobre os valores do individualismo, da liberdade de expressão e da limitação do poder estatal, princípios que sustentam a ideia de que a influência política de grupos privados é parte legítima do processo democrático (Alvarez; Kimmelmeier, 2018). A Primeira Emenda da Constituição de 1791, ao garantir o direito de petição e de livre manifestação, institucionalizou a possibilidade de que cidadãos e organizações expressem seus interesses diretamente perante o governo (Estados Unidos da América, 1791). Nesse contexto, o lobby é interpretado não como uma distorção do processo decisório, mas como uma extensão da liberdade política e da representação plural de interesses, coerente com a lógica do liberalismo clássico e do pluralismo democrático (Thomas; Hrebenar, 2008; Chari *et al.*, 2019).

O *Foreign Agents Registration Act* (FARA), promulgado em 1938, é reconhecido como o marco inaugural da regulamentação federal do lobby nos Estados Unidos (Bruxellas, 2022). A lei foi motivada por preocupações com a segurança nacional e a interferência de governos estrangeiros em um período próximo à Segunda Guerra

Mundial (Wenger, 2021). A norma obrigava pessoas físicas e jurídicas que atuassem em nome de interesses estrangeiros — governos, partidos, empresas ou organizações — a realizarem registro junto ao Departamento de Justiça, informando detalhadamente quem representavam, quais atividades desempenhavam e quais recursos recebiam.

O FARA tornou-se a referência conceitual e normativa para legislações posteriores, como o *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA) de 1946. O FRLA introduziu a noção de transparência e prestação de contas na representação de interesses e estendeu a regulação para todas as relações entre lobistas e o Congresso, exigindo relatórios periódicos e declaração de despesas (Zeller, 1948). Apesar desse avanço, críticas indicam que a norma apresentava lacunas conceituais — especialmente quanto à definição de atividades sujeitas à regulação —, além de restringir-se ao Poder Legislativo e carecer de mecanismos efetivos de fiscalização (Blackhawk, 2016). Em um caso judicial na década de 1950, a Suprema Corte limitou o alcance da lei, restringindo o conceito de lobby a comunicações pagas e diretas com congressistas, o que, segundo Hasen (2012), reduziu seu valor prático e inaugurou um longo período de autorregulação e baixa transparência.

Após alterações e ajustes pontuais, a sequência da trajetória estadunidense teve como próximo marco o *Lobbying Disclosure Act* (LDA) de 1995, que, entre outras mudanças, ampliou o escopo da regulação para incluir o Poder Executivo e suas agências dentre os entes com os quais lobistas deveriam registrar contatos, definindo lobista como qualquer indivíduo que dedicasse mais de 20% de seu tempo trimestral a atividades de influência de decisões por parte do Poder Público (Straus, 2024). Nos casos das consultorias de lobby, passou a ser exigida a divulgação pública de clientes, valores e temas tratados. O LDA também estabeleceu relatórios trimestrais obrigatórios sobre clientes, temas e valores, criando um sistema público de registros e mecanismos de fiscalização administrativa. Introduziu ainda sanções civis e regras específicas de quarentena para ex-funcionários públicos, conhecidas como “porta giratória”.

O *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA), promulgado em 2007, surgiu em resposta ao escândalo envolvendo Jack Abramoff, famoso lobista que se envolveu em um caso criminal que revelou práticas de corrupção e tráfico de influência junto a congressistas. A repercussão do caso levou à aprovação de normas mais

restritivas, com foco no aumento da transparência e na responsabilização de lobistas (Lee, 2023). As mudanças implementadas pelo HLOGA foram vistas como tentativa de voltar a disciplinar o lobby e restringir abusos financeiros nas interações entre entes públicos e privados. Entre as alterações, a frequência dos relatórios de prestação de contas foi aumentada, o período de licença para migração do setor público para o privado foi aumentado e restrições foram impostas em relação a presentes e viagens pagas a representantes do Poder Público e a arrecadação de doações de campanha, considerando que a legislação estadunidense permite doações de campanha por parte de instituições privadas. Também foram criadas e aumentadas as sanções para os lobistas que omitem registros ou não cumprem as regras estabelecidas.

A legislação federal do lobby nos Estados Unidos segue em constante mudança, mas é possível afirmar que FARA, FRLA, LDA e HLOGA são os pilares das regras hoje existentes. O quadro a seguir sintetiza o contexto e as inovações trazidas em cada marco. Fica evidente que grandes eventos ou preocupações políticas são elementos de ignição para ajustes nas leis do lobby.

Quadro 1 - Evolução da regulamentação do lobby nos Estados Unidos

Lei / Ano	Contexto de criação	Principais inovações e objetivos
Foreign Agents Registration Act (FARA) – 1938	Período pré-Segunda Guerra Mundial; preocupação com interferência estrangeira.	Exigiu registro pessoas e organizações que atuassem em nome de interesses estrangeiros.
Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA) – 1946	Expansão das atividades de pressão política no pós-guerra e fortalecimento do Congresso.	Primeira regulação federal do lobby interno; obrigava lobistas a registrar-se e declarar gastos com o Congresso.

Lobbying Disclosure Act (LDA) – 1995	Demanda por maior transparência após décadas de autorregulação e pressão pública por reformas.	Ampliou abrangência; incluiu definição de “lobista”; exigiu divulgação de clientes, temas e valores gastos com lobby; criou sistema público de registros.
Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) – 2007	Reação ao escândalo Abramoff, que revelou corrupção e abuso de influência no Congresso.	Endureceu regras éticas: proibição de brindes e viagens financiadas por lobistas, maiores sanções civis e criminais, regras de “porta giratória” e ampliação da transparência online.

Fonte: Elaboração própria a partir de Zeller (1948), Blackhawk (2016), Hasen (2012), Blanes i Vidal (2014), Lee (2023) e Straus (2024).

Atualmente, a regulamentação do lobby nos Estados Unidos é estruturada pela combinação do *Lobbying Disclosure Act* (1995) e do *Honest Leadership and Open Government Act* (2007), que complementam e atualizam o marco de 1946 (Blackhawk, 2016). O sistema exige o registro de qualquer pessoa ou entidade que atue em nome de terceiros dedicando mais de 20% do tempo trimestral a contatos com agentes públicos, com relatórios trimestrais e declarações semestrais de contribuições políticas. As penalidades podem alcançar US\$ 200 mil por infrações, e o Departamento de Justiça mantém a prerrogativa de investigar irregularidades.

O modelo dos Estados Unidos é frequentemente associado por teóricos como Baumgartner e Jones (2009) e Chari *et al.* (2019) a um sistema altamente regulado e formalizado, sustentado por mecanismos extensos de registro, monitoramento e divulgação pública das atividades de lobby. Para Chari *et al.* (2019), trata-se do modelo mais abrangente entre as democracias liberais, combinando registro compulsório, publicidade financeira e sanções administrativas, embora o excesso de exigências burocráticas reduza a aderência de profissionais à regulação, favorecendo práticas não registradas. No entanto, apesar de suas limitações, a regulação estadunidense permanece como uma referência nas discussões internacionais sobre transparência e institucionalização do lobby, servindo de base comparativa para legislações posteriores em diferentes contextos políticos.

4.2 A regulamentação do lobby no Chile

O Chile viveu uma transição partidária da ditadura militar à democracia formal a partir de 1990, quando o plebiscito de 1988 determinou a saída do regime de Augusto Pinochet e conduziu à posse de Patricio Aylwin em março daquele ano. Desde então, iniciou-se uma fase de consolidação democrática marcada pela institucionalização de eleições livres, pela abertura dos partidos políticos e pelo fortalecimento das instituições civis e de controle. Porém, o sistema enfrentou persistentes entraves, como arranjos institucionais residuais do regime autoritário e a necessidade de ampliar a participação cidadã além das elites (Silva, 2002).

A decisão do Chile de regulamentar o lobby resultou de um processo político e institucional orientado pela tentativa de reconstruir a confiança pública nas instituições por meio do aumento da transparência e publicidade de ações do Estado (Lapostol; López, 2016). Desde o início dos anos 2000, sucessivos episódios de financiamento irregular de campanhas e vínculos entre grandes grupos econômicos e autoridades públicas impulsionaram a busca pela criação de mecanismos de controle da influência privada sobre o Estado (Sahd; Valenzuela, 2016). A regulamentação do lobby ganha força como parte das reformas de modernização administrativa e de probidade.

O primeiro marco histórico ocorreu em 2003, com o Projeto de Lei n. 3.407-07, apresentado durante o governo de Ricardo Lagos, que introduziu a noção de “representação de interesses particulares” no ordenamento jurídico (Lapostol; López, 2016). O texto buscava disciplinar o contato entre autoridades e representantes de grupos privados, mas enfrentou forte resistência por confundir lobby com corrupção. Após sua rejeição, a pauta foi retomada em 2008 com o Projeto de Lei 6.189-06, que incorporou princípios de transparência e publicidade ativa alinhados às recomendações da OCDE e da Transparência Internacional, organização não governamental de atuação internacional que observa as práticas de transparência e governança pelo mundo (Sahd; Valenzuela, 2016; Lapostol; López, 2016). Esses debates prepararam o terreno para uma regulação abrangente que equilibrasse o direito de petição com a necessidade de controle da influência política.

O Projeto de Lei 6.189-06 tramitou por alguns anos e, em 2012, recebeu um substitutivo, que culminou na aprovação da lei 20.730, que estabelece o marco regulatório do lobby no país (Lapostol; López, 2016). A regulamentação criou uma definição para o lobby como a tentativa de influenciar políticas, leis, regulamentos ou decisões administrativas perante autoridades (Chile, 2014). O Marco Regulatório confere legitimidade ao lobby, desde que conduzido de maneira pública e dentro dos preceitos de fiscalização. Entre seus principais dispositivos, destacam-se:

- Criação de registros públicos de lobistas e gestores de interesses particulares, acessíveis por meio eletrônico;
- Obrigação de agenda pública para autoridades sujeitas à lei, que inclui ministros, parlamentares, intendentess, superintendentes, entre outros,
- Sanções administrativas em caso de descumprimento das obrigações de registro ou omissão de informações;
- Supervisão pela Controladoria Geral da República, responsável por monitorar o cumprimento da norma (Chile, 2014).

Assim, o caso chileno apresentou um debate que contou com algumas peças legislativas até a promulgação da regulamentação do lobby. O quadro abaixo resume o cenário.

Quadro 2 - Evolução da regulamentação do lobby no Chile

Lei / Ano	Contexto de criação	Principais inovações e objetivos
Projeto de Lei n.º 3.407-07 (2003)	Resposta a denúncias de influência privada e necessidade de transparência.	Introduziu o conceito de representação de interesses particulares; buscou criar registros e regras básicas de contato entre autoridades e particulares. Foi rejeitado por associar lobby a corrupção.

Projeto de Lei 6.189-06 (2008)	Refletiu recomendações da OCDE e da Transparência Internacional.	Ampliou o escopo do projeto anterior, incorporando princípios de transparência e publicidade ativa; previa registros públicos e dever de divulgação de reuniões. Serviu de base para a Lei 20.730.
Lei n. ° 20.730 (2014)	Promulgada após escândalos de financiamento político (Penta, Caval, SQM) e crise de confiança nas instituições democráticas.	Regulou o lobby e as gestões de interesses particulares; criou registros públicos de lobistas e gestores; instituiu deveres de agenda pública; estabeleceu sanções e fiscalização pela Controladoria Geral.

Fonte: Elaboração própria a partir de Lapostol; López (2016), Sahd; Valenzuela (2016) e Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE, 2024).

A implementação prática da lei ocorreu entre 2015 e 2020, sob coordenação de um Conselho de Transparência, responsável por avaliar a conformidade dos registros (Lapostol; López, 2016). Estudos realizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2024) demonstram que, embora o sistema chileno tenha elevado significativamente o nível de publicidade das relações público-privadas, ainda persiste um déficit de fiscalização e de coerência normativa entre os diferentes poderes do Estado. O relatório “*La regulación del lobby y de la influencia en Chile*” (OCDE, 2024) recomenda, entre outras medidas, a criação de um portal único de transparência, a centralização das informações em tempo real e a instituição de uma autoridade independente de integridade.

Em perspectiva comparada, o modelo chileno distingue-se por adotar uma regulação centrada no agente público, diferindo da abordagem norte-americana, baseada no registro por parte de lobistas. Essa escolha reforça a noção de responsabilidade institucional e se ajusta à tradição administrativa chilena de controle estatal. Para Chari *et al.* (2019), a regulamentação tem nível de abrangência regulatória intermediária quando comparada aos Estados Unidos (modelo altamente regulado).

4.3 A regulamentação do lobby na União Europeia

A União Europeia (UE) constitui uma organização política e econômica composta por 27 Estados-membros, formalmente instituída pelo Tratado de Maastricht, em 1992, que consolidou a integração econômica e política do continente. Suas origens remontam à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951) e à Comunidade Econômica Europeia (1957), criadas com o propósito de promover estabilidade, prosperidade e cooperação institucional no pós-Segunda Guerra Mundial (Wallace *et al.*, 1999). Ao longo das décadas, a UE evoluiu como um sistema supranacional de governança, sustentado por negociações intergovernamentais racionais e por um arcabouço institucional diversificado — Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Conselho da União Europeia, Tribunal de Justiça e Banco Central Europeu —, com competência para legislar sobre comércio, concorrência, meio ambiente, agricultura, mercado interno e política externa. Segundo Wallace *et al.* (1999), a integração europeia resultou da atuação estratégica de governos nacionais na busca de seus interesses econômicos e políticos, configurando um processo de construção incremental e cooperativa do projeto europeu.

Conforme destacam Wallace *et al.* (1999), a integração europeia produziu estruturas complexas de negociação entre governos, burocracias e grupos econômicos, nas quais a influência política passou a depender da capacidade de mediação institucional e de controle público sobre as interações. Neste contexto, em 1993, a Diretoria-Geral de Relações Institucionais da Comissão Europeia publicou o documento “*An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*”, que reconhecia o direito de participação de representantes de interesse e estabelecendo princípios básicos de conduta e consulta. O documento fornecia instruções a respeito da atuação de grupos de interesse, como, por exemplo, a necessidade da clara identificação das fontes de financiamento e a priorização de canais oficiais para interação (Comissão Europeia, 1993).

Essa iniciativa buscava dar resposta à crescente presença de atores privados e organizações civis no processo decisório europeu, em um contexto de expansão institucional que exigia maior transparência e legitimidade (Greenwood, 2017). Contudo, ao longo da década seguinte, o crescimento exponencial das organizações

representativas em Bruxelas e a percepção de assimetrias de acesso à Comissão intensificaram o debate sobre a necessidade de mecanismos formais de registro e controle das atividades de lobby. Esse movimento culminou, em 2007, na *European Transparency Initiative (ETI)*, uma consulta pública a respeito de regras de transparência, com foco em três eixos: lobby, a gestão dos fundos financeiros da União Europeia e parâmetros éticos de conduta.

O período entre 1993 e 2007 também foi marcado por escândalos de corrupção, como a renúncia da Comissão presidida por Jacques Santer, em 1999, após denúncias de nepotismo e favorecimento em contratos públicos (Ammann, 2021; Dinan, 2021). O episódio foi um dos que evidenciou deficiências nos mecanismos de controle interno e a necessidade de redefinir padrões de integridade e transparência no processo decisório europeu. Conforme observa Ammann (2021), o ano de 2007 marca o momento a partir do qual a transparência se consolidou como eixo central das reformas institucionais da União Europeia. De modo convergente, Holman e Lüneburg (2012) identificam a ETI como uma resposta preventiva a riscos de captura institucional, enquanto Dinan (2021) interpreta o movimento como a tentativa de instaurar um modelo de “democracia de vigilância”, em que a fiscalização contínua das relações entre agentes públicos e representantes de interesse se torna componente essencial da legitimidade democrática europeia.

O marco mais recente da regulação do lobby europeu surgiu em 2008, com o lançamento do Registro de Transparência da Comissão Europeia, instrumento de adesão voluntária destinado a catalogar entidades e profissionais que buscassem influenciar a formulação de políticas da União. O sistema previa a divulgação de informações sobre objetivos, orçamento e clientes das organizações, mas sem caráter obrigatório. Em 2011, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia unificaram seus sistemas de registro, criando o *Transparency Register Interinstitucional*, que substituiu o modelo original e passou a funcionar como instrumento conjunto de transparência e controle ético. O acordo interinstitucional definiu “atividade de representação de interesses” como qualquer ação destinada a influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou implementação de políticas e legislação da União Europeia, consolidando a base conceitual do regime europeu de lobby (Năstase; Muurmans, 2020). Apesar do caráter

voluntário, o novo modelo buscou criar estímulos para a adesão, como condicionar o acesso físico e documental às instituições comunitárias à inscrição no registro. Em poucos anos, o número de registros superou 12 000 entidades, tornando-se um dos sistemas de transparência mais abrangentes do mundo (European Court of Auditors, 2024; Chari *et al.*, 2019).

O sistema da União Europeia passou por aperfeiçoamentos ao longo dos anos, incorporando obrigações de registro aos funcionários públicos (2011), ampliando a abrangência de registros (2014) e tornando mais rígidas as leis a respeito da prática de 'porta giratória'. As críticas ao modelo da União Europeia focam na ausência de mecanismos mais rígidos de controle e regulação e em uma fragilidade dada pela autorregulação. Holman e Lüneburg (2012) argumentam que o modelo carece de mecanismos de auditoria externa enquanto Ammann (2021) salienta que a regulação do lobby na União Europeia não equilibra as disparidades de acesso provocadas pela concentração de recursos de entes privados em detrimento a ONGs e grupos da sociedade civil.

A União Europeia incentiva que seus Estados-Membros adotem mecanismos nacionais de transparência e regulação do lobby, em consonância com as práticas adotadas por seu registro de atividades. Apesar dessa recomendação, a implementação entre os países do bloco permanece desigual: oito Estados-Membros contam com legislação obrigatória sobre o tema, quatro mantêm sistemas voluntários de registro, e os demais quinze ainda não possuem qualquer forma institucionalizada de regulação. Esse cenário evidencia que, embora a União Europeia tenha avançado na padronização de critérios de transparência em nível supranacional, a efetiva incorporação dessas normas ao plano doméstico depende de fatores políticos e administrativos específicos de cada país (European Court of Auditors, 2024).

4.4 A ausência de regulamentação do lobby em Portugal

A experiência da União Europeia na institucionalização de mecanismos de transparência e controle das interações entre atores públicos e privados exerceu influência sobre o debate regulatório nos Estados-membros. Entre os países que

passaram a discutir modelos próprios de regulação do lobby, Portugal constitui um caso em que o contexto político provocou impactos sobre a necessidade de reforçar os mecanismos de transparência na relação entre grupos de defesa de interesse e o Estado. Ainda assim, os debates a respeito da regulamentação do lobby não resultaram na criação de uma lei específica.

A partir da década de 1980, sobretudo após a adesão à Comunidade Econômica Europeia, antecessora da União Europeia, Portugal passou a conviver com discussões sobre normas que disciplinassem o lobby, ainda que de forma esporádica e sem repercussão legislativa relevante (Transparência e Integridade, 2015). As primeiras iniciativas concretas surgiram em meados dos anos 2000: em 2007, duas agências de comunicação solicitaram credenciamento permanente junto ao Parlamento, o que foi negado sob o argumento de que apenas jornalistas possuíam funções de interesse público, revelando a ausência de um enquadramento normativo capaz de distinguir atividades de comunicação institucional das de representação de interesses (Coroado, 2014). Esse episódio marcou uma das primeiras manifestações públicas do Parlamento português sobre a necessidade de regulamentar o acesso de grupos privados aos decisores públicos.

Em 2009 e nos anos vizinhos, Portugal enfrentava os primeiros sinais da crise financeira internacional e via ocorrer escândalos envolvendo conflitos de interesse e alegações de corrupção. O caso conhecido como Face Oculta (2009) revelou um esquema de tráfico de influências entre empresários, políticos e gestores públicos (Coroado, 2014; Borges, 2021). Essa conjuntura pressionou o governo a incluir no seu plano de ação medidas de reforma administrativa e integridade pública, que buscavam restaurar a credibilidade institucional. Assim, o Programa do XVIII Governo Constitucional (2009–2013) — apresentado pelo então primeiro-ministro José Sócrates — incluía entre seus objetivos aperfeiçoar os mecanismos de registo e de transparência nas atividades de defesa de interesses, refletindo a intenção de aproximar Portugal às práticas da União Europeia (Transparência e Integridade, 2015; XVIII Governo Constitucional, 2009, p. 114). No entanto, a crise política e econômica de 2011, que culminou na demissão do primeiro-ministro e na dissolução antecipada da Assembleia da República, impediu o

avanço dessas iniciativas. O Executivo durou apenas vinte meses, e nenhuma proposta formal sobre lobby foi apresentada (Borges, 2021).

Nos anos seguintes, o tema da transparência e da integridade pública voltou a ganhar força no debate político português, impulsionado por recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021) e por relatórios da Transparência e Integridade – Associação Cívica (TI Portugal), que evidenciavam fragilidades no sistema nacional de integridade e ausência de mecanismos formais para o controle das interações entre representantes públicos e interesses privados (Coroado, 2014; Transparência e Integridade, 2015).

Em 2016, num contexto de crescente pressão pública por mecanismos de *accountability* e após um caso empresarial, que expôs ligações entre elites políticas e o sistema financeiro (Borges, 2021), a Assembleia da República instituiu a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas (CERTEFP). A criação da comissão resultou de um consenso parlamentar em torno da necessidade de reformar o regime de incompatibilidades e prevenir conflitos de interesse, conforme deliberado pela Resolução da Assembleia da República n.º 63/2016 (Portugal, 2016).

A CERTEFP teve como objetivos centrais propor medidas de transparência na atividade política, elaborar projetos legislativos sobre o registo de representantes de interesses e fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. O seu trabalho organizou-se em audições públicas, consultas a especialistas e análises comparadas de legislações estrangeiras — incluindo Irlanda, Canadá e União Europeia — culminando na redação de anteprojetos normativos. Tratou-se da primeira tentativa sistemática de tratar o lobby como uma atividade legítima e sujeita a regulação (Borges, 2021).

A Assembleia da República, órgão unicameral que exerce o poder legislativo em Portugal e fiscaliza a ação do Governo, passou então a discutir de forma estruturada uma proposta de enquadramento legal para o lobby. Em 2019, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, com base nos trabalhos da CERTEFP, apresentou o Projeto de Lei n.º 117/XIII, subscrito por parlamentares do Partido Socialista (PS) e do Partido Social Democrata (PSD). O texto previa a criação de um registo

obrigatório de representantes de interesses, a divulgação pública das reuniões com decisores e a aplicação de sanções por omissão de informações. Inspirava-se no modelo europeu do Registo de Transparência da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu (Terrinha, 2023) e definia lobby como a “atividade exercida por pessoas singulares ou coletivas que, em representação de interesses próprios ou de terceiros, procurem influenciar de forma direta ou indireta a formulação, alteração ou aplicação de políticas públicas e decisões administrativas” (Portugal, 2019, p. 3).

Durante o debate parlamentar, a proposta dividiu opiniões entre os partidos e especialistas. Críticas apontaram que o projeto restringia o conceito de “representante de interesses” a profissionais remunerados, deixando de fora organizações da sociedade civil e sindicatos; outras objeções diziam respeito à ausência de mecanismos efetivos de fiscalização e sanção (Terrinha, 2023; Borges, 2021). Embora tenha sido aprovada em plenário em julho de 2019, foi vetada pelo Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, que considerou o texto insuficientemente claro na delimitação entre *advocacy* legítima e tráfico de influência, recomendando o seu aperfeiçoamento antes da promulgação (Terrinha, 2023).

Como destacam Borges (2021) e Terrinha (2023), o veto presidencial e a ausência de consenso político adiaram novamente a institucionalização da regulação, mantendo Portugal entre os países europeus sem legislação específica sobre lobby. Após a rejeição, a CERTEFP encerrou os seus trabalhos em 2020, e o tema permaneceu em debate público, sobretudo através da Rede de Integridade e Transparência, coordenada pela TI Portugal, com a participação da NOVA School of Law e do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP).

Até 2025, nenhuma nova proposta legislativa formal havia sido aprovada, mantendo o país apenas com mecanismos parciais de transparência, como o Registo de Interesses dos Deputados, que obriga parlamentares a declarar atividades externas e património; os Códigos de Conduta da Assembleia da República (2019) e dos membros do Governo (2019), que impõem deveres de imparcialidade e publicidade; e a Plataforma de Dados Abertos da Administração Pública, que divulga informações sobre contratos e despesa pública. Tais instrumentos, embora representem avanços no campo da

integridade pública, não constituem um enquadramento legal abrangente de regulação do lobby (EPRS, 2021; Transparência e Integridade, 2015).

4.5 Comparações e críticas aos modelos estrangeiros abordados

Os casos de regulação trazidos neste capítulo representam modelos com diferentes níveis e mecanismos de controle. Em comum, todos tipificam o lobby e reconhecem que a atividade pode ser dentro de um conjunto de regras para preservar a independência do Estado e, principalmente, a transparência em relação à defesa de interesses de grupos organizados. Destaca-se também a comum associação da regulação de outros fatores associados ao lobby, como a prática da ‘porta giratória’, fenômeno que ocorre quando agentes que atuaram no Estado passam a representar interesses privados, ou realizam o movimento inverso, levando consigo informações, redes de relacionamento e conhecimento privilegiado sobre os processos decisórios (Mancuso; Gozetto, 2018). Os casos de regulamentação do lobby representam um esforço por transparência e pela eficiência dos mecanismos de controle do Estado perante práticas que possam distorcer o melhor interesse das decisões de valor público.

A bibliografia a respeito da regulamentação do lobby costuma caracterizar os Estados Unidos como um sistema altamente regulado e dotado e, por muitas vezes, burocrático (Chari *et al.* 2019; Guimarães, 2024). Chari *et al.* (2019) afirma que há uma queda sistemática no número de registros dos Estados Unidos após a implementação do HLOGA, possivelmente representando que o aumento da burocracia faz com que lobistas deixem de registrar suas ações. Garlick, Junk e Brown (2025), também abordam a queda no número de registros e corroboram com Chari *et al.* (2019), associando o fato ao aumento da carga burocrática, e não à diminuição da atividade do lobby.

Em contraposição ao modelo norte-americano, os sistemas de regulação do lobby no Chile e na União Europeia apresentam menor densidade normativa e reduzida capacidade de controle institucional. Conforme analisam Chari *et al.* (2019), o caso chileno representa um modelo emergente de transparência que obriga autoridades públicas a registrar reuniões e audiências com representantes de interesse, mas cuja efetividade é limitada pela dependência de autodeclarações e pela fragilidade dos

mecanismos de fiscalização. Já a União Europeia adota um modelo voluntário, baseado no *Transparency Register*, que busca promover legitimidade e abertura institucional, mas carece de sanções legais e de adesão uniforme entre suas instituições, sendo Portugal um exemplo de país membro que não possui regulamentação para o lobby. Para Chari *et al.* (2019), tanto o Chile quanto a União Europeia configuram regimes de transparência simbólica, sustentados mais pela pressão reputacional e pela autorregulação dos atores do que por instrumentos coercitivos, o que contrasta fortemente com o sistema norte-americano, marcado pela obrigatoriedade e pela aplicação efetiva de penalidades.

4.6 O caso brasileiro

A discussão sobre a regulamentação do lobby no Brasil ocorre oficialmente no Congresso há mais de 40 anos, sem avanço concreto para um ato legal. Inúmeras tentativas buscaram definir parâmetros e regras para as atividades dos lobistas utilizando como base diferentes referências internacionais e algumas inovações. Entender os traços da formação política e social da democracia brasileira ajudam a compreender melhor a discussão pública sobre a ação dos lobistas. A construção do campo do lobby no Brasil também é um elemento importante para a compreensão sobre os motivos que fazem com que o país ainda não tenha tornado lei nenhuma das propostas de regulamentação.

A primeira Constituição brasileira tem cerca de 200 anos e estruturou o Estado, ainda imperial, em quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Embora inspirada no constitucionalismo liberal europeu, essa configuração mantinha forte centralização e baixa participação política, traço apontado por historiadores como características persistente no processo de formação do Estado brasileiro (Carvalho, 2002). A ruptura com o modelo monárquico ocorreu com a Proclamação da República, em 1889, seguida da Constituição de 1891, que aboliu o Poder Moderador, instituiu formalmente a tripartição dos poderes e adotou o federalismo inspirado no modelo norte-americano (Brasil, 1891). Apesar desses avanços institucionais, o período da chamada República Velha permaneceu marcado por práticas oligárquicas e estruturas patrimonialistas, como o coronelismo, que restringiam o potencial democrático do sistema representativo (Faoro, 2001).

O Estado brasileiro estruturou-se, ao longo do século XX, segundo um modelo de forte centralização política e de organização tutelada da representação de interesses, fenômeno amplamente caracterizado pela literatura como corporativismo estatal (Santos, 2015; Mancuso; Gozetto, 2011; Moraes, 2016). Nesse arranjo, sindicatos, entidades profissionais e corporações de classe não atuavam como organizações autônomas da sociedade civil, mas eram criados, reconhecidos e regulados pelo próprio Estado, que lhes conferia monopólio de representação e definia os limites de sua atuação pública. Como demonstram Mancuso e Gozetto (2011), esse sistema reduzia a fronteira entre público e privado, integrando tais entidades ao aparato estatal e restringindo sua capacidade de influenciar políticas fora dos canais oficiais estabelecidos pelo governo.

Moraes (2016) reforça que o modelo corporativista se consolidou especialmente a partir do Estado Novo e se prolongou durante o regime autoritário, subordinando empresas, associações profissionais e organizações sociais a mecanismos de controle direto do Executivo. Santos (2015) também destaca que a herança corporativista moldou de maneira duradoura o padrão brasileiro de representação de interesses, criando um campo político pouco plural e altamente dependente da mediação estatal, o que retardou a emergência de formas mais autônomas de atuação, como o lobby moderno.

No ano de 1964, um golpe liderado por forças militares depôs o presidente João Goulart e implantou um regime autoritário baseado na suspensão de direitos políticos, no fechamento do sistema partidário e no fortalecimento dos poderes do Executivo. Nesse contexto, o regime ampliou os instrumentos de vigilância e controle sobre organizações sociais e econômicas, restringindo severamente a participação política e mantendo a atuação de sindicatos, associações profissionais e entidades empresariais circunscrita a estruturas oficiais, o que reforçava a dependência desses atores em relação ao Estado. Como observam Moraes (2016) e Santos (2015), a centralização decisória e a repressão a manifestações independentes de interesse impediram o desenvolvimento de um ambiente competitivo e plural, características essenciais ao funcionamento de sistemas modernos de lobby. Para Mancuso e Gozetto (2011), esse fechamento institucional preservou canais pouco transparentes e altamente seletivos de interlocução entre Estado e grupos organizados, dificultando a formação de uma esfera pública apta a sustentar práticas de *advocacy* e participação institucionalizada. Desse modo, o período militar

colaborou para que o lobby fosse associado ao obscurantismo das relações entre grupos de interesse e tomadores de decisão.

A partir da década de 1980, o esgotamento político e econômico do regime militar abriu espaço para o processo de redemocratização. Como ressaltam Santos (2007) e Moraes (2016), o enfraquecimento do modelo autoritário e a crescente complexidade social impulsionaram a flexibilização do arranjo corporativista, permitindo o surgimento de novos atores coletivos e a ampliação dos espaços de participação política. Mancuso e Gozetto (2011) observam que, com a Constituição de 1988, consolidou-se um ambiente institucional mais pluralista, dando novo sentido ao direito de petição, previsão constitucional no artigo 5º que, em resumo, garante a qualquer pessoa o direito de dirigir solicitações, reclamações ou demandas aos poderes públicos, independentemente de representação jurídica (Brasil, 1988).

Em meio ao processo de redemocratização, o Congresso Nacional passou a discutir mecanismos de transparência para disciplinar a relação entre grupos de interesse e o Estado. Assim foi submetido à apreciação dos congressistas o Projeto de Lei do Senado nº 25, de 1984, de autoria de Marco Maciel. Segundo Santos e Cunha (2015, p. 18), tratou-se da “iniciativa mais remota registrada” sobre o tema no Congresso Nacional, com um desenho regulatório considerado amplo para a época, ao prever credenciamento obrigatório, declaração periódica de gastos e sanções administrativas aos representantes de interesses. A proposta buscava, conforme argumentação do próprio autor, conferir visibilidade à prática do lobby e enfrentar seu “lado obscuro”, associado ao tráfico de influência, distinguindo a representação legítima de interesses de práticas ilícitas (Santos, 2007).

A proposta de Marco Maciel estabelecia a criação de um registro obrigatório de representantes de interesses, impondo credenciamento prévio para acesso às dependências do Congresso e exigindo declarações periódicas sobre temas acompanhados, gastos realizados e clientes representados. A proposta foi aprovada no Senado, mas acabou arquivada ao final da legislatura em dezembro de 1987 e, mesmo quando reapresentada posteriormente, não avançou na Câmara dos Deputados.

Com a promulgação da Constituição de 1988, principal marco da redemocratização, o Brasil ingressou em um ambiente institucional mais aberto e

pluralista, no qual a ampliação dos direitos civis e políticos favoreceu a reorganização de grupos de interesse e a formação de novas estratégias de atuação junto ao Estado. O fortalecimento do Congresso Nacional, a expansão do sistema de comissões, a abertura do processo legislativo e a multiplicação de políticas públicas setoriais criaram oportunidades inéditas para a atuação de entidades empresariais, organizações da sociedade civil e associações profissionais, rompendo parcialmente com a lógica corporativista herdada do período anterior. Como apontam Santos e Cunha (2015), este contexto fornece as condições para que a prática do lobby se consolidasse no Congresso e perante o Estado brasileiro.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional passou a experimentar uma intensificação do debate institucional sobre a transparência das interações entre agentes públicos e representantes de interesses. Segundo Amorim e Rodrigues (2022, p. 15–23), entre 1984 e 2016 tramitaram no Senado cinco proposições voltadas à regulamentação do lobby — incluindo uma Proposta de Emenda à Constituição — e, na Câmara dos Deputados, sete projetos de lei e onze projetos de resolução, num total de 23 iniciativas normativas, nenhuma delas convertida em lei.

Entre as proposições apresentadas após a Constituição de 1988, destaca-se o PL nº 1.202/2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini, apontado pela literatura como a proposta robusta, que incorporava diversos conceitos e mecanismos de controle (Amorim; Rodrigues, 2022; Moura, 2018; Santos, 2007; Moraes, 2016). O projeto estabelecia a criação de um Cadastro de Representantes de Interesses no âmbito dos três Poderes, condicionando o acesso a autoridades públicas ao registro prévio e impondo a apresentação anual de relatórios de atividades, com identificação dos clientes, temas acompanhados, recursos mobilizados e estratégias empregadas, conforme analisam Amorim e Rodrigues (2022) e Moura (2018). As motivações atribuídas ao projeto, segundo Santos (2007) e Moraes (2016), derivam do reconhecimento de que a ampliação da complexidade normativa e a profissionalização das atividades de advocacy no pós-1988 demandavam maior transparência institucional, padronização dos canais de interação entre Estado e grupos privados e mecanismos de responsabilização capazes de reduzir assimetrias informacionais e prevenir práticas informais de influência. Uma diferença central entre o PL 1.202/2007 e a proposta inaugural de Marco Maciel reside

no fato de que Zarattini ampliou significativamente o escopo regulatório — estendendo-o aos três Poderes e introduzindo regras de conduta e obrigações de publicidade — enquanto o projeto de 1984 limitava-se essencialmente ao credenciamento físico e documental de representantes no Congresso Nacional.

O Projeto de Lei 1202/2007 recebeu pareceres favoráveis em comissões parlamentares, mas não avançou para votação em Plenário. Segundo Santos (2007), a ausência de consenso sobre o escopo da regulamentação — especialmente quanto à inclusão do Executivo e de autoridades de alto escalão — contribuiu para a estagnação do projeto. Moraes (2016) observa que, embora o texto buscasse alinhar o país a modelos internacionais de integridade pública, o tema permaneceu sujeito a forte volatilidade política, o que dificultou sua consolidação institucional. Ao final da legislatura, o PL foi arquivado automaticamente, sendo posteriormente desarquivado e reanexado a outras proposições correlatas, mas sem alcançar deliberação conclusiva,

Os sucessivos casos de corrupção revelados a partir dos anos 2000 contribuíram para consolidar, na opinião pública brasileira, uma associação direta entre lobby e práticas ilícitas, reforçando o estigma negativo que permeia a atividade. Santos (2008, p. 143) demonstra que reportagens da grande imprensa passaram a caracterizar o lobby como “a ante-sala da corrupção”, expressão utilizada pela revista *Caros Amigos* ao retratar relações entre representantes privados e agentes públicos em meio às operações policiais da época, como Navalha e outras ações direcionadas a esquemas de tráfico de influência. De forma convergente, Mancuso e Gozetto (2011) observam que a cobertura jornalística desses escândalos alimentou a identificação do lobby com crimes contra a administração pública — incluindo corrupção ativa e passiva e fraudes em licitações — contribuindo para o predomínio de uma visão socialmente estigmatizada da atividade e dificultando a sua distinção conceitual e normativa em relação a práticas ilegais.

Em 2015, foi apresentado o PL 1.961/2015, de autoria do deputado Rogério Rosso, que, entre outros aspectos, evitava o termo “lobby”, estratégia interpretada por Almeida, Abdalla e Ferreira (2022) como tentativa de afastar a atividade das conotações negativas associadas à cobertura midiática e à percepção pública. Em uma fase mais recente, a agenda foi retomada com maior intensidade pelo Executivo, que enviou à Câmara o PL 4.391/2021, texto elaborado com participação da Controladoria Geral da

União (CGU) e orientado pelos princípios da OCDE, que desde 2010 vem estabelecendo padrões internacionais para a disciplina da representação de interesses. Em 2022, um novo projeto de Carlos Zarattini foi apresentado — o PL 1.535/2022 — que manteve a estrutura básica de sua proposta de 2007, mas incorporou critérios mais detalhados sobre regras de conduta para agentes públicos e privados, conforme analisam Amorim e Rodrigues (2022). O PL 4.391/2021, enviado pelo Executivo, foi posteriormente apensado ao PL 1.535/2022, unificando a tramitação das iniciativas recentes e refletindo a convergência de ambas em direção aos parâmetros internacionais sugeridos pela OCDE. As propostas seguem em tramitação no Congresso, aguardando apreciação do Senado após apreciação da Câmara dos Deputados.

A literatura converge ao apontar que a ausência persistente de regulamentação do lobby no Brasil decorre de um conjunto de fatores estruturais, políticos e institucionais. Santos (2008; 2015) argumenta que o país manteve, mesmo após a redemocratização, um padrão de representação de interesses marcado por assimetria informacional e baixa transparência, no qual parte dos atores estratégicos se beneficia da informalidade e, por isso, não têm incentivos para apoiar mudanças regulatórias. Mancuso e Gozetto (2011) destacam que o estigma social negativo associado ao lobby — frequentemente confundido com corrupção e tráfico de influência — cria um ambiente político avesso ao debate técnico, levando parlamentares a evitar sua defesa explícita para não arcarem com custos reputacionais.

É possível desdobrar a associação de lobby e tráfico de influência ao patrimonialismo, fenômeno cuja origem histórica se confunde ao período colonial. Regatieri (2021, p. 208) explica o conceito:

O patrimonialismo no âmbito do Estado seria uma manifestação do personalismo, na medida em que se tem como que uma passagem falhada do domínio particularista da família e das relações pessoais para o espaço impessoal da esfera pública.

Neste âmbito, a estigmatização do lobby pode também ser associada à herança patrimonialista, que transforma as fronteiras entre público e privado em linhas turvas. Assim, mais um possível argumento para a não-regulamentação do lobby é a ação dos próprios lobistas para preservar o *status quo*, conservando acessos e possíveis

privilégios. Nesta visão, a manutenção do estado atual também evita o aumento da concorrência profissional.

Moraes (2016) acrescenta que a fragmentação decisória e a volatilidade da agenda legislativa dificultam a construção de consensos duradouros, fazendo com que projetos avancem em comissões, mas não cheguem à votação final. Moura (2018) observa que a multiplicidade de proposições, frequentemente sobrepostas e apensadas, revela falta de coordenação institucional e produz um ciclo de iniciativas que se acumulam sem resultar em norma efetiva. Já Almeida, Abdalla e Ferreira (2022) sustentam que a manutenção do *status quo* interessa a grupos que operam por canais informais de acesso, reforçando a resistência a regras que exigiriam publicidade ativa e prestação de contas. Amorim e Rodrigues (2022) mostram ainda que, embora as propostas recentes se alinhem às diretrizes internacionais da OCDE, a adesão a esse padrão não se converteu em prioridade política, e o tema permanece secundário diante de crises recorrentes e disputas institucionais. Em síntese, a falta de regulamentação resulta da combinação entre incentivos políticos adversos, custos reputacionais elevados, baixa coordenação legislativa e um ambiente institucional que historicamente naturalizou práticas informais de influência, dificultando a consolidação de um marco legal estável para a atividade.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO SOBRE OS DADOS

Este capítulo apresentará e analisará informações e dados relacionados à arena de debates a respeito da regulamentação do lobby no Brasil. As análises buscarão interpretar o material de pesquisa coletado com base no referencial teórico apresentado nos capítulos anteriores. Ao final, será apresentada uma análise gráfica que sintetiza os resultados observados.

O capítulo será dividido em duas seções. No primeira, será realizada uma análise documental do Projeto de Lei nº 2914 de 2022, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, que hoje é a matéria legislativa em estágio mais avançado a respeito da regulamentação do lobby no Brasil. Serão incluídos na análise os documentos e textos oficiais disponibilizados pelos websites das Casas Legislativas Federais. Na sequência, serão apresentados os resultados de entrevistas semiestruturadas conduzidas com atores relevantes para a discussão sobre a regulamentação do lobby no Brasil.

A análise documental do Projeto de Lei nº 2914 de 2022 foi realizada como maneira de fornecer o alicerce necessário à compreensão dos temas abordados nas entrevistas. Sabe-se que mesmo em estágio de tramitação avançado, o Projeto de Lei em questão pode ser arquivado e posteriormente substituído por outra matéria legislativa. Entretanto, o objeto deste trabalho é a arena de debates sobre a regulamentação do lobby no Brasil, que já teve como texto outros Projetos de Lei e propostas.

Ao longo do capítulo, serão feitas análises comparativas dos marcos históricos da tramitação brasileira com os casos internacionais apresentados anteriormente. O objetivo é identificar possíveis semelhanças e diferenças que contribuam para a montagem da arena brasileira de debates a respeito da regulamentação do lobby.

5.1 A tramitação do Projeto de Lei nº 2914 de 2022 na Câmara dos Deputados

Como apresentado no capítulo anterior, o debate a respeito da regulamentação do lobby está presente no Congresso Nacional há mais de 40 anos. O marco inicial deste período é o Projeto de Lei do Senado nº 25/1984, de autoria do senador Marco Maciel (PFL-PE). Ainda que arquivada, é possível afirmar que a propositura é uma base

importante para os textos legislativos subsequentes que pretendiam tratar o mesmo tema.

Até dezembro de 2025, o projeto de lei (PL) com tramitação mais avançada visando regulamentar o lobby no Brasil é o de número 2914 de 2022, do Deputado Carlos Zarattini, que na referida data encontrava-se sob a apreciação do Senado Federal, após aprovação na Câmara dos Deputados em 2022. O texto do projeto é um substitutivo do PL 1202/2007, do mesmo autor, e carrega em o histórico dos debates sobre o lobby no Brasil, além de outras propostas de legislação com tema correlato, que foram apensadas ao longo da tramitação. Analisar a tramitação das propostas ao longo do tempo, audiências públicas e atores envolvidos colabora para a compreensão sobre os vetores da discussão sobre o tema.

O PL 1.202/2007 propôs a criação de uma série de mecanismos e conceitos para regulamentar o lobby: criação de um cadastro obrigatório de representantes de interesses, definição sobre o que compõe a atividade de lobby, publicização dos interesses defendidos e das interações entre lobistas e agentes públicos entre outros aspectos. O texto também previu regras de conduta, limites de atuação, mecanismos de transparência ativa e a possibilidade de sanções administrativas em caso de descumprimento, com o objetivo de conferir maior controle público e legitimidade às relações entre Estado e grupos de interesse. Na justificção do Projeto, o autor sustenta que a regulamentação do lobby é necessária para conferir transparência, publicidade e controle democrático às relações entre representantes de interesses e agentes públicos, evitando práticas informais e opacas, e busca equiparar o Brasil a outras democracias que possuem regulamentação, como os Estados Unidos, Inglaterra, França e México (Brasil, 2007).

Em perspectiva comparada, os mecanismos propostos no projeto de lei de Zarattini (Brasil, 2007) dialogam com modelos que combinam registro e transparência, mas com ênfases distintas: nos Estados Unidos, a evolução normativa privilegiou exigências de autodeclaração e responsabilização associadas ao registro e à prestação de contas de atores privados (Zeller, 1948; Hasen, 2012; Blackhawk, 2016; Straus, 2024); já o Chile estrutura parte relevante de sua efetividade no dever de publicidade das interações por autoridades públicas (Chile, 2014; Lapostol; López, 2016). Paralelamente,

a União Europeia historicamente operou com mecanismos predominantemente voluntários e reputacionais, com críticas à insuficiência coercitiva e à assimetria de acesso (European Court of Auditors, 2024). Neste âmbito, é possível afirmar que a proposta apresentava um modelo híbrido entre as regras que hoje perduram no Chile e nos Estados Unidos.

Após sua apresentação em 30 de maio de 2007, o PL foi despachado à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. O despacho inicial definiu que a proposição tramitasse em caráter conclusivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que significava que, uma vez aprovadas pelas comissões competentes, poderia ser considerada definitivamente apreciada, sem necessidade de deliberação pelo Plenário.

Na CTASP, o Projeto de Lei nº 1.202/2007 foi relatado pelo deputado Milton Monti (PR-SP) e teve seu parecer aprovado por unanimidade em 26 de novembro de 2008, consolidando a proposta para seguir à próxima comissão. Na CCJC, a relatoria foi atribuída ao deputado Bruno Araújo do Partido da Social Democracia Brasileira de Pernambuco (PSDB-PE). Durante essa fase, não houve apresentação de emendas ao texto, tampouco deliberação conclusiva pela comissão. Ao final da legislatura, em 2011, o projeto foi arquivado em razão de regra regimental da Câmara dos Deputados destinadas aos projetos que chegam ao final de uma legislatura sem apreciação por uma comissão. Este foi o primeiro hiato relevante do projeto, onde observou-se a ausência de vetores que motivassem o avanço do tema. Esse padrão de longos períodos de estagnação intercalados por breves momentos de ativação institucional é compatível com o modelo do equilíbrio pontuado, segundo o qual subsistemas políticos tendem à estabilidade até que mudanças na atenção e na configuração de atores produzam rupturas temporárias no status quo (Baumgartner; Jones, 2009; Baumgartner; Leech, 2000).

A literatura comparada sugere que reformas relevantes em matéria de lobby frequentemente dependem de “janelas” abertas por crises de confiança e escândalos que reconfiguram incentivos políticos: nos Estados Unidos, por exemplo, mudanças restritivas

foram associadas à reação a casos de corrupção e captura (Lee, 2023). No Brasil, como discutido adiante, eventos desse tipo podem ter operado de modo ambivalente, ao mesmo tempo em que fortalecem a agenda de integridade, intensificam o estigma reputacional do tema (Santos, 2008; Mancuso; Gozetto, 2011).

Após o arquivamento, o PL nº 1.202/2007 foi desarquivado mediante requerimento de seu autor, retomando a tramitação na CCJC. Nessa nova fase, a relatoria passou a ser exercida pelo deputado Cesar Colnago (PSDB-ES). Novamente, os membros da comissão não apresentaram emendas, mas em 2012, o relator solicitou a realização de audiência pública, aprovada pela comissão, com o objetivo de aprofundar a análise da constitucionalidade e da juridicidade da proposição. O requerimento previu a participação de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Transparência Brasil, da Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) e da jurista Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. Embora o requerimento tenha sido aprovado, os registros oficiais não indicam a realização ou os resultados formais da audiência. Ademais, o relator requereu que a CCJC apreciasse também o mérito da proposição, ampliando excepcionalmente sua competência regimental, e apresentou parecer com ajustes de técnica legislativa e sistematização do texto, sem alteração substancial de seu conteúdo normativo. O pedido para que a CCJC apreciasse o mérito também alterou a tramitação do Projeto de Lei, passando a incluir a necessidade de aprovação em plenário, tornando o rito mais moroso.

O parecer do Deputado Cesar Colnago foi pela aprovação do projeto, porém, com a simplificação de regras. Na justificação, o deputado questionou a necessidade da criação de uma regulamentação para o tema, afirmando que a Constituição Federal garantiria o direito à petição e a participação de qualquer cidadão nas decisões públicas. Ainda, o deputado afirmou que o termo lobby tem conotação negativa para fazer parte de uma lei e, por isso, removeu o termo do texto de seu substitutivo. O texto de Cesar Colnago não chegou a ser votado pela comissão, e em 18 de junho de 2013, um novo requerimento de audiência pública, de autoria do Deputado Ricardo Berzoini do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT-SP) foi aprovado, porém, novamente, não existem registros sobre a realização.

Mais uma vez, em 2015, o projeto foi arquivado ao final da legislatura, e desarquivado após requerimento do autor, sendo atribuído à relatoria do Deputado Paes

Landim do Partido Trabalhista Brasileiro do Piauí (PTB-PI) e, posteriormente, da Deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ). Em abril de 2016, a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) enviou um ofício à CCJC manifestando seu interesse em participar dos debates a respeito da regulamentação do lobby, e em um mês, novo requerimento de audiência pública foi aprovado pela Comissão. Desta vez, há registro da realização da audiência, que contou com a participação de representantes da sociedade civil, da academia e de entidades profissionais. Foram convidados James Hickey (presidente da *Association of Government Relations Professionals*), Eduardo Galvão (presidente da ABRIG), Manoel Leonardo Santos (professor da Universidade Federal de Minas Gerais), Francisco Araújo Lima (representante de uma emissora de televisão do Paraná), Claudio Pacheco Prates Lamachia (presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil) e Igor Barenboim, então ex-secretário adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

O registro dos convidados da audiência pública de 2016 apresentam núcleos de partes interessadas no processo. Existiu predominância das entidades de classe no debate, além de um representante da academia e um membro da sociedade civil com histórico no Poder Executivo. A lista de participantes convidados às audiências também reforça um estigma associado ao lobby a respeito da exclusão de entes representativos de movimentos sociais.

Cerca de um mês após a realização da audiência, a relatora do PL apresentou seu parecer pela aprovação com um texto substitutivo, promovendo algumas alterações no texto. Dentre as mais significativas, o Projeto substitui todas as menções ao termo lobby pela expressão ‘representação de interesses’, expressa algumas atividades que não estão sujeitas à regulamentação e tipifica princípios de ética, transparência e probidade. O texto foi aprovado na CCJC em dezembro de 2016, sendo remetido ao plenário da Casa.

O texto permaneceu sem tramitação até dezembro de 2017, quando o autor solicitou a alteração para regime de urgência na tramitação do Projeto, forçando apreciação pelo plenário em tempo determinado. Em abril de 2018, durante a sessão que marcava, o Deputado Ivan Valente do Partido Socialismo e Liberdade de São Paulo (PSOL-SP) mencionou em uma sessão que seu partido era contrário à matéria, sem

detalhar quais pontos deveriam ser alterados. Esta foi a primeira manifestação formal contrária à regulamentação do lobby proferida no Congresso. Na mesma sessão, o projeto teve nova emenda aprovada, remetendo trecho relativo a doações eleitorais à lei eleitoral, e este seria a última tramitação do Projeto até 2021.

Em dezembro de 2021, o Poder Executivo submeteu ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.391/2021, elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU) com base no substitutivo apresentado pela deputada Cristiane Brasil. Na exposição de motivos que acompanha o texto, a CGU afirmou que o estudo preliminar se baseou na análise das melhores práticas internacionais para a disciplina da representação privada de interesses, com ênfase na promoção de transparência e integridade no processo decisório (CÂMARA, 2022). A justificativa também faz menção expressa à necessidade de adequação do ordenamento jurídico brasileiro às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) em matéria de prevenção e combate à corrupção — um movimento que articula um esforço de conformidade institucional com parâmetros internacionais de integridade pública e participação cidadã.

A principal diferença entre o Substitutivo de 2018 (Cristiane Brasil) e o PL nº 4.391/2021 reside no modelo de institucionalização da atividade de representação de interesses. O texto de 2018 estrutura um modelo de reconhecimento profissional formal, prevendo cadastro de agentes de relações institucionais, acesso institucionalizado aos órgãos públicos, prerrogativas explícitas (como ingresso em dependências oficiais e apresentação de estudos, pareceres e propostas) e definição positiva da atividade como instrumento legítimo de participação no processo decisório. Já o PL nº 4.391/2021, embora reconheça expressamente o caráter legítimo e democrático da representação de interesses (art. 5º) e assegure o direito de audiência e participação mediante solicitação ou convite (art. 6º), adota um modelo distinto, centrado menos na profissionalização formal e mais na regulação da interação, priorizando transparência, rastreabilidade e integridade institucional, tendo foco em instruções e direcionamento aos membros do Estado.

A regulamentação do lobby voltou a tramitar formalmente em setembro de 2022, a partir da designação como relator do Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG). O andamento se deu após a realização de uma audiência pública, requerida no rito de tramitação do PL 4.391/2021, que à época tramitava paralelamente ao PL 1202/2007. A audiência contou com a participação de entidades setoriais do lobby, representantes do Poder Executivo e de confederações, mas não existem registros detalhados sobre as discussões e apresentações. Após a audiência, os dois projetos de lei que tratavam sobre a regulamentação do lobby foram apensados, fazendo com que fossem analisados de maneira conjunta.

O novo relator do PL 1202/2007 promoveu ajustes no texto, dentre as quais, a ampliação do escopo para as interações realizadas com o Ministério Público, a criação de um cadastro de profissionais suspensos por má conduta, a previsão de regras para recebimento de hospitalidades, entre outros. O novo texto foi aprovado em plenário no dia 29 de novembro de 2022, encerrando assim a tramitação na Câmara dos Deputados. A tramitação na Câmara dos Deputados trouxe alguns pontos de reflexão. O primeiro diz respeito às lacunas temporais observadas na tramitação do texto. Cumpre destacar que essa não é uma característica exclusiva deste projeto de lei, mas os dados evidenciam que as discussões em torno do projeto foram paralisadas por mais de uma vez, como evidencia o quadro abaixo.

Quadro 3 - A tramitação do PL 1202/2007 na Câmara dos Deputados

Data	Tramitação	Resumo
05/2007	Apresentação do projeto	Apresentação do PL nº 1202/2007 pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP).
06/2007	Designação de relator (CTASP)	Deputado Milton Monti (PR-SP),
11/2008	Aprovação na CTASP e envio à CCJC	Aprovação do parecer favorável ao projeto no âmbito da CTASP.
01/2011	Arquivamento	Arquivamento ao final da legislatura dada a falta de conclusão na Comissão.

02/2011	Desarquivamento	Desarquivamento do projeto por requerimento do autor, permitindo a retomada da tramitação.
05/2011	Designação de relator (CCJC)	Deputado Cesar Colnago (PSDB-ES)
07/2011	Solicitação de audiência pública	Requerida pelo Deputado Cesar Colnago. Requerimento aprovado, mas não existem registros de realização.
06/2013	Solicitação de audiência pública	Requerida pelo Deputado Ricardo Berzoini (PT-SP). Requerimento aprovado, mas não existem registros de realização.
01/2015	Arquivamento	Arquivamento ao final da legislatura dada a falta de conclusão na Comissão.
02/2015	Desarquivamento	Desarquivamento do projeto por requerimento parlamentar.
04/2015	Designação de relatora (CCJC)	Designação da Deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ) como relatora do projeto.
07/2016	Audiência pública	Realização de audiência pública na CCJC, requerida pela relatora. Participação de representantes do Executivo, da sociedade civil e especialistas.
11/2016	Aprovação na CCJC e envio ao plenário	Apresentação de substituto, aprovado pela Comissão.
06/2022	Audiência pública (PL 4391/2021)	Realizada audiência pública na tramitação do PL de autoria do Executivo
11/2022	Designação de relator em Plenário	Designação do Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG) como relator para apreciação em Plenário.
11/2022	Aprovação na Câmara dos Deputados	Aprovação do projeto em Plenário, consolidando os textos apensados.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no sistema de tramitação da Câmara dos Deputados (Brasil, 2007).

A tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados revela elementos relevantes para a compreensão das dificuldades estruturais enfrentadas pela agenda de regulamentação do lobby no Brasil. As lacunas temporais são um padrão recorrente na trajetória dessa temática no Congresso Nacional. Tal dinâmica dialoga diretamente com a literatura sobre formação da agenda pública, segundo a qual apenas temas capazes de mobilizar atores estratégicos, construir consensos mínimos e aproveitar janelas de

oportunidade conseguem avançar de forma contínua no processo decisório (Kingdon, 2003; Baumgartner; Jones, 2009).

A intermitência observada na tramitação do projeto pode ser interpretada como expressão das dificuldades de institucionalização do lobby no contexto brasileiro, marcado por ambiguidades normativas, resistências políticas e associações históricas negativas entre representação de interesses e práticas ilícitas, conforme apontado por Mancuso e Gozetto (2018). Sob uma perspectiva histórico-institucional, tais descontinuidades reforçam a ideia de dependência de trajetória, na medida em que arranjos institucionais consolidados e padrões históricos de interação entre Estado e interesses organizados tendem a reproduzir obstáculos à mudança normativa.

A tramitação na Câmara também evidencia restrita mobilização parlamentar e de outros membros do Estado em participarem formalmente do debate. Ao longo dos mais de 15 anos de tramitação, o projeto recebeu apenas 26 sugestões de texto, já considerados os substitutivos apresentados pelos relatores em comissões. As sugestões de modificação partiram de apenas 6 parlamentares, em diferentes legislaturas, número que pode ser considerado irrisório. Também podemos somar ao cenário de ausência de mobilização o fato de apenas um ente da sociedade civil (ABRIG) ter feito manifestação formal solicitando ser parte das discussões, sem desconsiderar que outros entes podem ter feito movimentações junto a parlamentares e outros atores.

A reduzida mobilização observada ao longo da tramitação do projeto na Câmara evidencia um baixo grau de institucionalização do debate sobre a regulamentação do lobby no Brasil. À luz da literatura sobre formação da agenda pública, tal cenário indica que o tema não alcançou prioridade suficiente para mobilizar atores políticos de forma ampla e contínua, permanecendo sujeito a interrupções e baixa densidade deliberativa (Kingdon, 2003; Baumgartner; Jones, 2009). Além disso, durante as janelas de oportunidade, não foi notada a existência de um “empreendedor de políticas públicas” (Kingdon, 2003) para mobilizar vetores em torno da aprovação de uma proposta. Ademais, a escassa participação social formal sugere a incapacidade do tema em mobilizar a sociedade, culminando em falta de reconhecimento institucional, elemento central para a legitimação democrática de políticas públicas (Habermas, 1995; OECD, 2014).

Ao analisarmos o tratamento conceitual dado à regulamentação do lobby durante a tramitação na Câmara, notamos que há pouca controvérsia. Ao longo da tramitação, o PL teve duas manifestações formais que, de alguma forma, externaram contrariedade à regulamentação do lobby. A primeira foi o primeiro relatório na CCJC, do deputado César Colnago, que mesmo proferindo parecer favorável ao projeto, questiona a necessidade de uma nova lei, ao entender que o direito ao lobby é amparado pela Constituição Federal. A segunda manifestação foi o citado discurso do deputado Ivan Valente, que durante uma sessão verbalizou que seu partido, o PSOL, era contrário à matéria, sem detalhar.

Também é possível notar que ao longo do tempo os relatórios e substitutivos foram incorporando outros conceitos que aparecem em outros regramentos federais. Destaca-se os conceitos de hospitalidades e presentes, transparência e porta giratória. Ao longo de sua tramitação, o projeto ganhou densidade conceitual e granularidade nas regras. O Quadro 4 resume as alterações incorporadas ao texto, assim como elementos de destaque nas justificativas apresentadas por relatores.

Quadro 4 - Evolução do texto e justificativas do PL 1202/2007

Tramitação	Resumo da justificativa	Principais inovações	Interseções com outras leis	Novos conceitos
Texto Original - 05/2007 Carlos Zarattini (PT-SP)	Defesa da necessidade de regulamentar o lobby como prática legítima da democracia. Inspiração em experiências internacionais	Não aplicável	Referências genéricas a princípios constitucionais e experiências estrangeiras	Introduz definições iniciais de lobby, lobista, presentes e recompensas, com viés de controle e prevenção de corrupção
Relatório CTASP - 05/2008 Milton Monti (PR-SP)	Reforça a legitimidade do lobby como instrumento democrático e defende a regulamentação como meio de coibir abusos e ilegalidades, sem tratar o lobby como	Sem alterações no texto original.		

	profissão regulamentada.			
Relatório CCJC (primeiro ciclo) - 2011/2012 Cesar Colnago (PSDB-ES)	Critica o termo lobby, afirmando que há significado pejorativo no contexto brasileiro. Questiona a necessidade de lei específica e alerta para riscos de inconstitucionalidade.	Reduz o escopo da lei. Diferencia as interações entre membros do Estado e da Sociedade Civil.	Art. 5º da Constituição Federal	Não aplicável.
Relatório CCJC (segundo ciclo) - 09/2016 Cristiane Brasil (PTB-RJ)	Justifica a reformulação do texto para eliminar ambiguidades jurídicas, substituindo “lobby” por “representação de interesses”, com harmonização ao ordenamento jurídico.	Redefinição conceitual, unificação dos sujeitos regulados e supressão de dispositivos para maior segurança jurídica.	Integração direta com a Lei nº 12.813/2013 (Conflito de Interesses).	Reformula conceitos e vincula representação de interesses à Lei nº 12.813/2013, incorporando conflito de interesses e porta giratória.
Redação Final - 11/2022 Lafayette de Andrada (REP-MG)	Defende a regulamentação como instrumento para efetivar garantias constitucionais, promover transparência ativa e assegurar acesso equitativo aos processos decisórios.	Consolidação normativa com ênfase em transparência ativa, registro de audiências e deveres institucionais.	Integração com a Constituição Federal, Lei nº 12.527/2011 (LAI) e Estatuto da Advocacia.	Consolida e detalha definições sobre transparência ativa, conflito de interesses, hospitalidades, audiências e deveres de registro.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no sistema de tramitação da Câmara dos Deputados (Brasil, 2007).

Além da incorporação de conceitos, a substituição do termo lobby é um elemento relevante para a análise. Ao longo da tramitação, parlamentares deixaram de utilizar o termo “lobby” por conta da conotação negativa atrelada à palavra no Brasil. Sob uma perspectiva sociológica da linguagem, essa substituição não constitui apenas um ajuste terminológico, mas uma disputa simbólica em torno do significado social da atividade. Conforme argumenta Bakhtin (1981), os signos linguísticos são socialmente construídos e carregam valorações históricas que moldam sua aceitabilidade pública. Assim, a

adoção da expressão “representação de interesses” pode ser interpretada como estratégia de neutralização semântica voltada à redução dos custos reputacionais associados à defesa explícita do lobby no contexto brasileiro.

A literatura brasileira é convergente ao apontar que, no contexto nacional, o termo consolidou-se socialmente associado a práticas ilícitas, corrupção e tráfico de influência, o que contribuiu para sua rejeição no debate público e institucional (Mancuso, 2005; Mancuso; Gozetto, 2011). Esse estigma semântico não apenas molda a percepção social da atividade, mas também influencia a forma como atores políticos e profissionais se posicionam diante da regulamentação, levando à adoção de denominações alternativas como “relações governamentais” e “representação de interesses”, consideradas mais neutras e compatíveis com valores democráticos (Gozetto, 2004; Mancuso; Gozetto, 2018). Nesse sentido, a redefinição terminológica observada ao longo da tramitação não se restringe a um ajuste conceitual, mas integra uma estratégia de viabilização política e acomodação institucional da proposta, ao buscar dissociar a atividade de representações historicamente negativas e aproximá-la de princípios como transparência, participação e controle social, em linha com diagnósticos empíricos sobre as dificuldades de regulamentação do lobby no Brasil (Santos; Cunha, 2015).

5.2 A tramitação do Projeto de Lei nº 2914 de 2022 no Senado

O projeto de lei que visa regulamentar o lobby foi apresentado no Senado em dezembro de 2022 já com a nova numeração (2914/2022), por conta de uma regra regimental. O texto foi distribuído a duas comissões: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), cabendo ainda a aprovação em plenário, após apreciação das comissões. De acordo com o regimento do Congresso Nacional, caso o Senado promova mudanças no texto, a matéria volta para revisão da Câmara dos Deputados e, se o texto for aprovado sem alterações, vai à sanção presidencial.

O projeto teve como relator designado o senador Izalci Lucas do Partido Liberal do Distrito Federal (PL-DF) em março de 2023. No mês seguinte, Izalci fez requerimento para realização de uma audiência pública, justificando que a matéria demanda amplos

debates. Devido ao grande número de convidados, foram realizadas duas audiências públicas na Comissão, durante o mês de agosto de 2023. Foi convidado um grupo amplo e heterogêneo de atores, distribuídos em diferentes núcleos de interesse. Foram convidados representantes de órgãos de controle e integridade do Estado, como entidades de fiscalização e combate à corrupção; membros do Poder Executivo, incluindo áreas responsáveis por governança e integridade pública; entidades patronais e confederações nacionais, representativas dos setores industrial, agropecuário, comercial, financeiro e municipal; órgãos de classe profissional, como conselhos e ordens com atuação jurídica e contábil; organizações da sociedade civil voltadas à transparência e à integridade pública; além de especialistas e atores com atuação direta no processo legislativo, incluindo parlamentares relatores da matéria em fases anteriores.

As audiências públicas trouxeram a público, pela primeira vez, discordâncias entre núcleos institucionais. Entidades de transparência e integridade, como o Instituto Não Aceito Corrupção, a Transparência Brasil, a Transparência Internacional e o Instituto Ethos, defenderam uma regulamentação mais abrangente, com limites estritos a presentes e hospitalidades, registro nacional obrigatório, agenda eletrônica centralizada e regras claras de quarentena, argumentando que o texto aprovado na Câmara ainda permitiria zonas de opacidade. Em contraposição, entidades patronais, notadamente a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Confederação Nacional do Transporte (CNT), manifestaram preocupação com o excesso de burocracia e defenderam tratamento diferenciado ou exclusões para organizações sindicais, sob o argumento de proteção a garantias constitucionais e à liberdade de representação coletiva. Órgãos estatais e atores institucionais, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), posicionaram-se de forma intermediária, reconhecendo a necessidade de regulamentação, mas enfatizando que sua efetividade dependeria da adoção de mecanismos de transparência ativa e padronizada, capazes de mitigar conflitos de interesse sem inviabilizar o diálogo legítimo entre sociedade e poder público (Agência Senado, 2023a; 2023b).

As discordâncias observadas nas audiências públicas refletem uma tensão amplamente documentada na literatura sobre regulamentação do lobby entre, de um

lado, modelos densos de controle e transparência e, de outro, o risco de que exigências excessivamente burocráticas reduzam a adesão formal dos atores regulados, deslocando a atuação para arenas informais. Estudos comparados indicam que regimes regulatórios associados a altos custos de conformidade tendem a produzir baixas taxas de registro, incentivando estratégias opacas ou de subnotificação, o que compromete os próprios objetivos de transparência que a regulação busca alcançar (Chari *et al.*, 2019; OECD, 2014; OCDE, 2021). Nesse mesmo prisma analítico, as preocupações manifestadas por órgãos de controle e por entidades da sociedade civil dialogam com o alerta recorrente da literatura de que modelos regulatórios excessivamente permissivos ou desprovidos de mecanismos efetivos de fiscalização podem, paradoxalmente, legitimar práticas não transparentes de representação de interesses, ao conferir aparência de regularidade institucional a interações opacas entre atores privados e agentes públicos (Mancuso; Gozetto, 2018).

Um novo substitutivo foi aprovado na CTFC do Senado em dezembro de 2024. Em resumo, o novo texto detalhou mecanismos que já haviam sido incorporados pela Câmara, como a regra de quarentena, além de detalhar a mecânica de funcionamento de outras regras como, por exemplo, o registro de reuniões. O texto foi distribuído à CCJ, onde se encontra até a data de redação deste texto. As alterações realizadas na CTFC fazem com que, obrigatoriamente, a matéria tenha que voltar à Câmara após a aprovação no Senado. Até dezembro de 2025, a matéria teve no Senado a submissão de 16 alterações e ajustes no texto, submetidas por cinco parlamentares diferentes. Comparativamente, é possível afirmar que os senadores demonstraram mais interesse pelo assunto. Mesmo assim, ao compararmos com outras matérias, é possível afirmar que o texto atrai pouca atenção dos membros do legislativo.

Tal dinâmica é consistente com os modelos analíticos de formação da agenda pública, segundo os quais apenas questões capazes de combinar atenção social, viabilidade política e enquadramento institucional favorável tendem a converter-se em prioridades decisórias estáveis (Kingdon, 2003; Baumgartner; Jones, 2009). Além deste fator, a arena de discussão sobre a regulamentação do lobby aponta uma característica marcante: a ausência de controvérsia. Buscaremos descrever possíveis fatores para a falta de controvérsia dividindo a discussão em duas camadas. A primeira camada diz

respeito a regulamentar ou não o lobby no Brasil, e a segunda trata sobre “como” regulamentar o lobby.

As discussões na primeira camada, superficial, convergem de maneira ampla para a existência de uma regulamentação do lobby. Nesta camada os diversos grupos que compõem a arena entendem que a regulamentação pode aprimorar o processo de interlocução entre agentes. Ao avançarmos para a segunda camada, que trata o “como”, observa-se que poucos atores se aprofundam tecnicamente sobre o tema, também em função da falta de interesse social. Este fator torna o debate pouco denso, possivelmente contribuindo para o esvaziamento das controvérsias.

A análise da tramitação e das discussões no Legislativo mostrou que há grau reduzido de controvérsia a respeito da necessidade em se estabelecer uma regulamentação para o lobby no Brasil. Porém, nota-se que a cada revisão o texto foi incorporando novos mecanismos, tipificações e conexões com outras leis e temas. Ao compararmos as versões de texto, notamos o aumento na abrangência das regras e incorporação de definições, o que, naturalmente, torna o debate mais complexo.

A combinação entre atenção institucional intermitente e baixo clamor social reforça diagnósticos comparados de que a regulação do lobby avança quando coalizões conseguem enquadrar a pauta como mecanismo de integridade e legitimidade, sem que isso implique, necessariamente, em alta mobilização popular. Este fator ajuda a compreender por que, mesmo em contextos europeus com estruturas sofisticadas de governança, a adoção doméstica permanece desigual, como exemplificado no capítulo que trata sobre o caso de Portugal (European Court of Auditors, 2024).

A seguir, as entrevistas com atores relevantes para o debate tiveram como foco compreender o nível de compreensão sobre o debate a respeito da regulamentação do lobby. O questionário tinha o objetivo de aprofundar a investigação sobre possíveis fatores que fazem com que o lobby não tenha sido regulamentado no Brasil, mesmo com uma suposta convergência a respeito da necessidade em se estabelecer uma regulamentação.

5.3 Entrevistas com atores relevantes nos debates pela regulamentação do lobby no Brasil

Como mencionado no “Capítulo 3”, o método de análise das entrevistas consiste em associar ideias apresentadas pelos entrevistados a conceitos presentes na revisão bibliográfica e na análise documental. Um quadro resumo foi elaborado como maneira de resumir as análises, demonstrando graficamente a recorrência de ideias ouvidas nas entrevistas.

Durante o período de realização das entrevistas, foi publicada uma matéria jornalística de grande repercussão nacional que analisou, de forma sistemática, a atuação do lobby no Congresso Nacional brasileiro, a partir do rastreamento de agendas, registros públicos e interações entre representantes de interesses e parlamentares (UOL, 2025). A matéria constatou que profissionais do lobby são responsáveis por uma parcela relevante das propostas legislativas que tramitam no Congresso. A publicação foi espontaneamente mencionada por alguns entrevistados ao longo das conversas como evidência do caráter recorrente da atividade de lobby no processo legislativo, exemplo dos limites e possibilidades do controle público sobre essas interações em um contexto de ausência de regulamentação específica e como materialização do estigma negativo associado à atividade, uma vez que a matéria tecia críticas à falta de transparência nas relações entre parlamentares e lobistas.

Para facilitar didática da análise e proteger a identidade dos participantes, de acordo com a requisição do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas, faremos referência aos entrevistados de acordo com as siglas abaixo

Quadro 5 - Identificação dos entrevistados

Sigla	Participante
A1	Acadêmico 1
A2	Acadêmico 2
P1	Profissional 1
P2	Profissional 2
C1	Entidade de classe 1
C2	Entidade de classe 2

L1	Legislador 1
L2	Legislador 2
L3	Legislador 3

Fonte: Autoral.

A seguir, o Quadro 6 sintetiza as ideias apresentadas e sua recorrência. Os quadrados pintados abaixo das siglas dos entrevistados indicam que a respectiva ideia foi utilizada para responder a alguma pergunta presente no questionário.

Quadro 6 - Síntese das ideias apresentadas durante as entrevistas

Eixo	Ideias apresentadas	Recorrência nas entrevistas								
		A1	A2	P1	P2	C1	C2	L1	L2	L3
A atividade do lobby no Brasil	Está amplamente presente									
	É importante para o processo decisório									
	É fortemente estigmatizada									
	É pouco transparente									
	Está associada a grupos de forte poder econômico									
	É um campo profissional pouco desenvolvido									
A proposta de regulamentação do lobby	É importante para o país									
	É do meu pleno conhecimento									
	Pode prejudicar movimentos sociais									
	Foi amplamente debatida									
	Possui críticos e defensores públicos									
	É complexa									
	Precisa ser melhor detalhada									
	Pode legitimar práticas escusas									
	Pode tornar o lobby mais transparente									
	Pode criar reservas de mercado									
	Não alterará o modo como o lobby ocorre									
Referências internacionais de regulamentação	Tornam o debate mais complexo									
	Devem ser inspirações para a proposta brasileira									
	Devem ser estudados mas não copiados									
	Não se aplicam à realidade brasileira									
O lobby não foi regulamentado no Brasil	Pela falta de interesse popular									
	Pelo estigma do lobby como algo negativo									
	Por ser um assunto impopular para legisladores									
	Por interesse dos lobistas profissionais									
	Por falta de interesse dos lobistas e dos tomadores de decisão									

Fonte: Autoral.

É possível que algumas dessas ideias tenham sido mencionadas de maneira lateral pelos entrevistados durante os discursos. Esses casos não estão incluídos na tabela de recorrência, que está focada no uso das ideias como argumento para as respostas.

O quadro indica que as ideias e conceitos mais recorrentes estão associados à primeira categoria de análise, que trata sobre a visão dos entrevistados sobre a atividade do lobby no Brasil. Esta categoria de análise concentra as três ideias que foram citadas em todas as entrevistas: a presença constante da atividade do lobby no dia a dia dos tomadores de decisão, a falta de transparência nessas relações e a conotação negativa associada à atividade. A partir deste ponto, debruçaremos sobre cada eixo e suas respectivas ideias e conceitos apresentados.

A síntese das entrevistas reforça a tendência observada durante os debates no Congresso Nacional. Há convergência de visão sobre uma camada mais superficial do assunto, que trata sobre regulamentar ou não o lobby. Entretanto, há difusão e falta em relação a temas mais aprofundados e referências internacionais, indicando uma possível assimetria cognitiva sobre aspectos técnicos da temática. A assimetria pode ser reflexo dos hiatos de tramitação, falta de mobilização social e parlamentar e ausência de empreendedores de políticas públicas.

5.3.1 A atividade do lobby no Brasil

A primeira categoria de análise do questionário buscou que os entrevistados descrevessem como observam a prática do lobby no Brasil. A análise dos dados revela um elevado grau de convergência em quatro questões: (i) trata-se de uma prática amplamente presente, estrutural ao funcionamento do processo decisório, (ii) marcada por baixa visibilidade institucional, (iii) forte estigmatização simbólica e (iv) importante para o processo decisório. Essa combinação resulta em um paradoxo recorrente, no qual o lobby é simultaneamente entendido como elemento importante para a formulação de políticas públicas e percebido como uma atividade ilegítima ou moralmente suspeita. Outras ideias apresentadas de maneira recorrente foram a associação entre lobby no

Brasil e grupos de grande poder econômico e a existência de um campo profissional pouco desenvolvido associado à atividade.

Quadro 7 - Ideias apresentadas a respeito da atividade do lobby no Brasil

Eixo	Ideias apresentadas	Recorrência nas entrevistas								
		A1	A2	P1	P2	C1	C2	L1	L2	L3
A atividade do lobby no Brasil	Está amplamente presente									
	É importante para o processo decisório									
	É fortemente estigmatizada									
	É pouco transparente									
	Está associada a grupos de forte poder econômico									
	É um campo profissional pouco desenvolvido									

Fonte: Autoral.

A2 descreve o lobby como uma atividade “tão presente quanto invisível”, exercida cotidianamente, mas situada em um “terreno nebuloso”, justamente em razão da ausência de reconhecimento formal e de mecanismos transparentes de legitimação democrática. Segundo esse entrevistado, a confusão histórica entre lobby e tráfico de influência estaria enraizada em traços estruturais da cultura política brasileira, especialmente o patrimonialismo e a debilidade de uma tradição republicana consolidada.

A1, por sua vez, enfatiza a dimensão analítica e institucional do fenômeno, destacando que o lobby no Brasil opera em um contexto no qual as fronteiras entre influência legítima e práticas indevidas permanecem pouco delimitadas, o que dificulta tanto a compreensão pública quanto a construção de consensos normativos em torno da atividade. Esta análise permite apontar o paradoxo de que há convergência de ideias sobre importância, falta de transparência e conotação negativa a respeito da atividade do lobby, mas também existe uma possível confusão sobre a definição de lobby. Essa percepção dialoga diretamente com a literatura (Mancuso, 2007; Chari *et. al*; 2019) que aponta a ambiguidade conceitual do lobby como um dos principais obstáculos à sua regulamentação e normalização no debate público. Existe um leque de compreensões a respeito do que significa lobby, e essa ambiguidade dificulta o avanço de uma política regulatória consistente no Brasil.

A1 também destaca a associação entre a prática do lobby e sistemas democráticos: “lobby não combina com ditadura militar”. Essa leitura encontra respaldo

bibliográfico, que compreende o lobby como um fenômeno intrinsecamente ligado à democracia representativa, na medida em que depende da competição entre interesses, da publicidade dos processos decisórios e da possibilidade de acesso institucionalizado aos tomadores de decisão (Truman, 1951; Dahl, 1961; Mancuso, 2007; Chari *et al.*, 2019).

Entre os legisladores, L1 destaca que a atuação de representantes de interesses é cotidiana no Congresso e desempenha papel fundamental no fornecimento de informações técnicas aos parlamentares, que legislam sobre uma ampla diversidade de temas, muitas vezes fora de sua especialidade. Nessa perspectiva, o lobby é apresentado como um mecanismo funcional de redução da assimetria informacional, permitindo que setores diretamente afetados pelas decisões legislativas apresentem argumentos, dados e alertas sobre possíveis impactos normativos. Ao mesmo tempo, L1 reconhece que o termo “lobby” adquiriu, no imaginário social, uma conotação pejorativa, frequentemente associada à corrupção e a interesses ilegítimos, o que contribui para a resistência política e simbólica à sua regulamentação. Essa leitura reforça a ideia, recorrente na revisão bibliográfica, de que o problema central não reside necessariamente na prática da defesa de interesses, mas na forma como ela é socialmente interpretada e politicamente enquadrada.

Em contraste parcial com essa visão, L2 apresenta uma leitura crítica, associando o lobby sobretudo à atuação de grupos economicamente organizados, dotados de recursos financeiros e capacidade de articulação política superiores às disponíveis para movimentos sociais e atores menos institucionalizados. Para este entrevistado, o lobby tenderia a reproduzir desigualdades estruturais de poder, funcionando como um canal privilegiado de influência para setores econômicos organizados, em detrimento de demandas sociais com menor capacidade de mobilização. Essa posição, minoritária no conjunto das entrevistas, remete às principais críticas ao lobby apresentadas na literatura, que ressaltam os riscos de captura do processo decisório e de distorção da representação democrática (Olson, 1965; Mancuso, 2007).

Os profissionais e representantes de entidades de classe entrevistados compartilham, em grande medida, a percepção de que o lobby é uma atividade legítima e necessária, mas exercida em um ambiente institucional marcado por insegurança

jurídica, baixa previsibilidade e ausência de reconhecimento profissional. P1 enfatiza a heterogeneidade do campo do lobby no Brasil, distinguindo diferentes “mercados” de atuação — empresarial, associativo e de consultoria — cada um com lógicas, competências e desafios específicos. Para esse entrevistado, a falta de clareza sobre essas distinções contribui para a incompreensão da atividade e para frustrações tanto do lado de quem contrata quanto de quem exerce a representação de interesses. P1 também enxerga reflexos no reconhecimento dos profissionais perante a sociedade: “Eu trabalho nessa área há mais de 20 anos... evoluiu muito pouco em relação ao reconhecimento do profissional perante a sociedade”.

P2, por sua vez, destaca que o lobby é fundamental para o avanço das políticas públicas e para a incorporação das perspectivas setoriais nos processos decisórios, mas ressalta que a ausência de regras claras gera receios quanto à criação de mecanismos excessivamente burocráticos ou concentradores de informação sensível. Essa preocupação evidencia uma tensão recorrente nas entrevistas entre a demanda por transparência e o receio de controles que possam inibir o diálogo político ou criar assimetrias adicionais.

As entidades de classe (C1 e C2) reforçam a ideia de que o lobby no Brasil atravessa um processo de transição, no qual práticas mais tradicionais convivem com tentativas de profissionalização, tecnificação e adoção de padrões éticos inspirados em referências internacionais. C1 aponta que a atividade ainda se encontra em uma “curva de aprendizado”, marcada pela coexistência de gerações e estilos distintos de atuação, enquanto C2 enfatiza que, apesar da ausência de regulamentação específica, já existe um conjunto de normas formais e informais que balizam o comportamento dos agentes públicos e privados, o que explicaria parte da resistência à criação de um novo marco legal.

De forma transversal, as entrevistas indicam que o principal problema associado ao lobby no Brasil não é sua existência, mas sua opacidade simbólica e institucional, que contribui para a geração de distorções e desequilíbrios na agenda de participação social nas tomadas de decisão. A ausência de um enquadramento normativo claro contribui para a manutenção do estigma, para o aumento dos custos reputacionais dos atores envolvidos — especialmente parlamentares — e para a dificuldade de construção de uma

narrativa pública que diferencie a defesa legítima de interesses de práticas ilícitas. Esse diagnóstico empírico reforça os argumentos da literatura revisada, segundo os quais a não regulamentação do lobby tende menos a eliminá-lo e mais a empurrá-lo para zonas cinzentas do processo decisório (Mancuso, 2007; Gozetto; Thomas, 2014; Chari *et al.*, 2019; Transparency International, 2015).

5.3.2 A proposta de regulamentação do lobby no Brasil

A segunda categoria de análise teve foco em obter a visão dos entrevistados a respeito da regulamentação do lobby no Brasil. Em primeiro momento o foco foi identificar o posicionamento a respeito da existência de uma regulamentação, seja ela qual for. Em seguida, foram formuladas perguntas para identificar o nível de familiaridade dos entrevistados com a principal proposta em tramitação. Por fim, foram feitas perguntas com o intuito de compreender a visão dos participantes sobre a efetividade da proposta e riscos e oportunidades atrelados ao tema.

Quadro 8 - Ideias apresentadas a respeito da proposta de regulamentação do lobby

Eixo	Ideias apresentadas	Recorrência nas entrevistas								
		A1	A2	P1	P2	C1	C2	L1	L2	L3
A proposta de regulamentação do lobby	É importante para o país									
	É do meu pleno conhecimento									
	Pode prejudicar movimentos sociais									
	Foi amplamente debatida									
	Possui críticos e defensores públicos									
	É complexa									
	Precisa ser melhor detalhada									
	Pode legitimar práticas escusas									
	Pode tornar o lobby mais transparente									
	Pode criar reservas de mercado									
	Não alterará o modo como o lobby ocorre									

Fonte: Autoral.

Esta categoria apresenta ampla convergência entre os entrevistados quanto à avaliação favorável à regulamentação do lobby no Brasil. Com exceção de L2, todos manifestaram-se favoráveis à existência de um marco legal específico para disciplinar a

atividade. Esse apoio, contudo, não se apresenta de forma homogênea nem desprovida de ressalvas, estando condicionado a diferentes expectativas quanto aos objetivos, aos mecanismos e aos efeitos esperados da regulamentação.

De forma geral, os entrevistados enxergam a regulamentação como instrumento de institucionalização da representação de interesses, capaz de conferir maior transparência, conferindo também previsibilidade e controle às interações entre agentes públicos e atores privados. Essa convergência empírica reforça o diagnóstico já identificado na análise documental e na literatura especializada, segundo o qual o debate contemporâneo sobre o lobby no Brasil não se estrutura mais em torno da dicotomia “regular versus não regular”, mas sim em torno do como regular e com quais instrumentos (Mancuso, 2007; Mancuso; Gozetto, 2018).

Ao mesmo tempo em que convergem sobre a importância da criação de uma regulamentação, os entrevistados apontaram os riscos associados à regulamentação da atividade:

Existe o risco de que a regulamentação acabe beneficiando sempre os mesmos atores, aqueles que já têm estrutura, equipe jurídica e capacidade de cumprir exigências formais. Se o acesso passar a depender de cadastro, relatórios e rotinas burocráticas, você cria, na prática, uma reserva de mercado. (L2)

Quando se coloca muita formalidade, quem consegue operar são os grandes escritórios, as grandes associações. O pequeno ator, que não tem equipe nem recursos, simplesmente deixa de participar. (P1)

A regulamentação pode organizar o campo, mas também pode fechá-lo. Se não for bem desenhada, ela tende a profissionalizar demais e excluir quem não consegue se enquadrar nesse modelo. (A2)

As preocupações manifestadas pelos entrevistados quanto aos riscos de criação de uma reserva de mercado e de exclusão de atores com menor capacidade econômica dialogam diretamente com a literatura crítica sobre a regulamentação do lobby. Desde os trabalhos clássicos de Olson (1965), argumenta-se que a ação coletiva tende a favorecer grupos dotados de maior capacidade organizacional e recursos materiais, o que pode produzir assimetrias estruturais de acesso ao processo decisório. No mesmo sentido, Mancuso (2007) destaca que a institucionalização da representação de interesses, quando não acompanhada de mecanismos de mitigação dessas desigualdades, pode reforçar a concentração da influência política em atores já organizados, em detrimento

de interesses difusos e movimentos sociais. Estudos comparados mais recentes indicam que regimes regulatórios excessivamente formalizados ou burocráticos tendem a elevar os custos de conformidade, reduzindo a participação de atores menores e incentivando a profissionalização restritiva do campo (Chari *et al.*, 2019).

As entrevistas revelam discrepâncias significativas nos níveis de conhecimento dos participantes acerca da proposta legislativa em tramitação. Muitos entrevistados demonstram familiaridade genérica com a existência de projetos de lei, mas apresentam dificuldades em distinguir com precisão quais dispositivos integram o texto atualmente em discussão e quais pertencem a versões anteriores já superadas ao longo da tramitação. Essa confusão aparece de forma recorrente nas falas, sobretudo quando os entrevistados se referem a mecanismos como regras de acesso físico a órgãos públicos ou prerrogativas profissionais, que estiveram presentes em versões anteriores, mas foram reformuladas ou suprimidas no texto aprovado na Câmara.

O problema é que as pessoas ainda discutem versões diferentes da proposta. Tem gente que critica dispositivos que já não existem mais no texto. (C1)

A cada nova versão, o debate recomeça praticamente do zero. Nem sempre fica claro o que foi mantido e o que foi retirado. (A2)

Existe muita confusão sobre o que está sendo regulado de fato. Algumas críticas partem de textos antigos, que já foram superados. (P2)

Esse achado empírico dialoga com a literatura internacional que aponta que propostas regulatórias excessivamente complexas ou sujeitas a sucessivas reformulações tendem a gerar opacidade cognitiva, dificultando tanto o engajamento dos atores quanto a construção de consensos mínimos (Baumgartner; Jones, 2009). À medida que novos conceitos são incorporados — como hospitalidades, conflito de interesses, quarentena, deveres de registro e transparência ativa — o debate deixa de se concentrar na legitimidade da regulamentação e passa a se fragmentar em múltiplas disputas técnicas, o que pode reduzir a capacidade de mobilização política em torno da proposta.

Nesse aspecto, destaca-se que as entidades de classe (C1 e C2) demonstram maior domínio técnico sobre o conteúdo da proposta vigente, suas alterações ao longo do tempo e suas interseções com outros diplomas normativos. Tal assimetria

informativa sugere que o debate sobre a regulamentação do lobby permanece concentrado em um núcleo restrito de atores que terão sua atividade profissional afetada pela proposta, o que contribui para a baixa difusão qualificada do tema no espaço público e institucional mais amplo.

Quem acompanha esse debate mais de perto são sempre os mesmos. Fora desse círculo, quase ninguém sabe exatamente o que está sendo discutido. (A1)

É um tema que não chegou à sociedade. Mesmo dentro do Congresso, pouca gente se aprofunda. (L1)

As respostas observadas também apontam para uma possível característica da evolução textual da proposta de regulamentação. Ao longo do tempo, a proposta incorporou novas regras, mecanismos e referências, porém esses instrumentos são abordados de maneira superficial. Assim sendo, mesmo oferecendo uma série de regras, o texto de regulamentação deixa lacunas que refletem em discussões e discordâncias na aplicação da proposta de lei.

A categoria de análise buscou também identificar se os entrevistados conheciam os atores relevantes para a discussão e seus respectivos pontos de argumentação. A recorrência aponta baixo nível de visibilidade sobre o posicionamento de terceiros a respeito do tema. Ainda que existam manifestações pontuais de órgãos de controle, entidades de transparência e associações setoriais, os entrevistados indicam que tais posicionamentos raramente alcançam o debate público de forma sistemática e estruturada. O resultado é uma arena de debates fragmentada, na qual prevalecem percepções parciais e baixa clareza sobre as coalizões efetivamente existentes em torno da proposta, tornando a regulamentação do lobby no Brasil um exemplo das dificuldades observadas nas legislações

No que se refere às preocupações específicas sobre o texto de regulamentação, os entrevistados manifestaram divergências a respeito do nível de detalhes, quantidade de controles existentes e a conexão com outras legislações. Dentre os pontos citados entre os mecanismos que precisam de mais detalhes na proposta, destaque para a curadoria e guarda de dados gerados a partir do registro das atividades de representação de interesses. Alguns entrevistados manifestam incertezas quanto a aspectos como:

quem seria responsável pela gestão e fiscalização dos registros; se haveria uma plataforma centralizada ou registros descentralizados; qual o nível de detalhamento exigido nas informações prestadas; e como seriam tratadas informações sensíveis ou estratégicas.

Um segundo conjunto de preocupações refere-se às interseções do projeto com outras normas já vigentes, especialmente a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.813/2013 (Conflito de Interesses) e normas relacionadas à ética pública e à atuação de agentes públicos. Alguns entrevistados apontam o risco de sobreposição normativa, insegurança jurídica ou duplicidade de obrigações, sobretudo na ausência de regulamentação infralegal clara que harmonize esses diferentes regimes. Tal preocupação encontra respaldo na literatura comparada, que alerta para os efeitos negativos de arranjos regulatórios fragmentados ou pouco coordenados em matéria de integridade pública (OECD, 2014; OCDE, 2021).

Por fim, ao serem questionados se acreditam que a regulamentação alteraria o modo como a atividade de lobby é exercida no Brasil, a maioria dos entrevistados respondeu de forma afirmativa, ainda que com diferentes graus de expectativa quanto à profundidade dessa mudança. Muitos apontaram que a criação de instrumentos formais — como registros de audiências, publicidade de agendas, regras sobre hospitalidades e deveres de declaração — poderia contribuir para o aumento da transparência e para a redução de práticas opacas. Ao mesmo tempo, alguns entrevistados alertaram para o risco de que a regulamentação produza um “verniz de institucionalidade”, permitindo que práticas tradicionais de influência passem a se apresentar como legítimas apenas por estarem formalmente enquadradas em um regime regulatório.

Essa preocupação remete diretamente à literatura que aponta que regimes de regulação mal calibrados podem gerar efeitos paradoxais, ao conferir aparência de conformidade institucional a interações que permanecem substantivamente opacas ou assimétricas (Chari *et al.*, 2019; Transparency International, 2020). Nesse sentido, as entrevistas sugerem que a regulamentação do lobby no Brasil tende a alterar o modo como a atividade se apresenta e é percebida publicamente, mas seus efeitos substantivos sobre a qualidade democrática do processo decisório dependerão da forma como os instrumentos previstos serão implementados, fiscalizados e apropriados pelos

diferentes atores envolvidos. Os impactos simbólicos da regulamentação foram destacados tanto como oportunidades quanto riscos. L3 associou a regulamentação do lobby a um arcabouço: “a norma é mais uma ferramenta para criar uma cultura de integridade”. Também neste ponto, alguns entrevistados (L2, L3, A1 e P2) destacaram que os movimentos sociais não fizeram parte dos debates sobre a regulamentação do lobby até o momento.

5.3.3 Referências internacionais

A categoria de análise seguinte buscou identificar a familiaridade dos entrevistados com casos internacionais de regulamentação do lobby. O eixo central da abordagem foi compreender se os atores envolvidos na discussão do lobby possuem conhecimento a respeito das experiências internacionais de regulamentação. A partir da demonstração de conhecimento a respeito de propostas internacionais, foram realizados questionamentos sobre instrumentos, modelos ou experiências que poderiam ser agregadas às discussões brasileiras.

Quadro 9 - Ideias apresentadas a respeito de referências internacionais

Eixo	Ideias apresentadas	Recorrência nas entrevistas								
		A1	A2	P1	P2	C1	C2	L1	L2	L3
Referências internacionais de regulamentação	Tornam o debate mais complexo									
	Devem ser inspirações para a proposta brasileira									
	Devem ser estudados mas não copiados									
	Não se aplicam à realidade brasileira									

Fonte: Autoral.

As referências internacionais à regulamentação do lobby ocupam um espaço relativamente secundário e pouco aprofundado na percepção dos entrevistados, ainda que sejam recorrentemente mobilizadas como argumento de legitimação da proposta normativa no Brasil. De modo geral, os participantes reconhecem que países com democracias consolidadas possuem marcos legais específicos para disciplinar a representação de interesses, mas demonstram conhecimento limitado sobre os modelos concretos adotados, seus mecanismos operacionais e seus efeitos práticos. As menções

a experiências estrangeiras concentram-se, sobretudo, em referências aos Estados Unidos, União Europeia e Chile.

Esse padrão aparece de forma explícita nas falas dos entrevistados, que reconhecem a existência de experiências internacionais sem, contudo, mobilizá-las como referência substantiva para o debate nacional. Como sintetizou um dos participantes, “todo mundo cita Estados Unidos e Europa, mas pouca gente conhece de fato como esses modelos funcionam” (A2). Em sentido semelhante, outro entrevistado observa que as experiências estrangeiras são frequentemente evocadas como argumento retórico, mais do que como base técnica para o desenho regulatório: “o discurso é que lá fora funciona, mas quase nunca se discute o detalhe de como funciona” (P1).

Entre os acadêmicos, as referências internacionais surgem acompanhadas de maior cautela analítica. A1 destaca que modelos estrangeiros não são automaticamente transferíveis ao contexto brasileiro, ressaltando que “não existe modelo pronto para importar; cada país regula de acordo com sua história institucional”. Essa percepção converge com a literatura comparada, que alerta para os riscos de transplantes institucionais acríticos e para a necessidade de adaptação dos regimes de regulação do lobby às especificidades nacionais, incluindo capacidades estatais, cultura política e mecanismos de accountability (Chari *et al.*, 2019).

Já entre profissionais e representantes de entidades de classe, as referências internacionais aparecem de forma mais concreta e instrumental. Algumas práticas específicas foram citadas nas entrevistas: “O sistema de crachás coloridos na União Europeia mostra como a transparência pode ser também simbólica. Você não precisa de uma regra complexa para saber quem está defendendo interesses.” (C1). Ainda assim, poucos entrevistados demonstram familiaridade com aspectos centrais desses modelos, como custos de conformidade, taxas de adesão aos registros ou efetividade dos mecanismos de fiscalização. Como sintetizou um entrevistado, “a gente sabe que existe registro em outros países, mas não se discute muito o que deu certo ou errado” (C2).

Entre os legisladores, as referências internacionais são mobilizadas de forma episódica e pouco sistematizada, funcionando principalmente como justificativa política para a necessidade da regulamentação, e não como insumo técnico para o aprimoramento do texto legal. Esse achado empírico dialoga diretamente com

diagnósticos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), segundo os quais muitos países adotam referências internacionais de forma seletiva e superficial, sem incorporar de maneira consistente as lições aprendidas sobre implementação, aderência e efeitos distributivos da regulação (OECD, 2014; OCDE, 2021).

De forma transversal, as entrevistas sugerem que é limitada a apropriação de experiências internacionais na arena de debates no Brasil. Assim, embora o discurso sobre modelos estrangeiros esteja presente na narrativa favorável à regulamentação do lobby, ele se apresenta de maneira genérica e pouco operacionalizada, reforçando o caráter fragmentado, tecnicizado e restrito do debate identificado nos eixos anteriores — uma dinâmica amplamente documentada pela literatura comparada sobre regulação do lobby (Chari *et al.*, 2019; OCDE, 2021).

Ao olharmos especificamente para determinados países, há certo nível de convergência entre os resultados das entrevistas e as referências bibliográficas na avaliação do grau burocrático de modelos regulatórios. Alguns entrevistados diferenciaram explicitamente experiências nacionais a partir do nível de formalização e complexidade dos instrumentos adotados, apontando o Chile como um exemplo de modelo mais enxuto e funcional, enquanto os Estados Unidos foram associados a um arranjo altamente burocratizado. Como sintetizou um dos participantes, “o modelo chileno é mais simples, menos cartorial, ele organiza a relação sem criar um sistema pesado” (A1). Em contraste, outro entrevistado observou que “nos Estados Unidos a regulamentação virou um sistema muito complexo, com uma carga enorme de registro e compliance, que só quem tem muita estrutura consegue acompanhar” (P1). A União Europeia, como trazido anteriormente, foi mencionada como um modelo intermediário, no qual mecanismos relativamente simples convivem com elevados padrões de transparência.

Essa percepção empírica dialoga diretamente com a literatura comparada, que aponta que regimes de regulação do lobby mais eficazes tendem a combinar instrumentos de baixo custo informacional — como registros públicos e identificação clara dos atores — com exigências proporcionais de prestação de informações, evitando tanto a informalidade quanto a hiper-regulação (Chari *et al.*, 2019; OECD, 2014). Assim, as

entrevistas sugerem que o debate brasileiro reconhece, ainda que de forma difusa, a existência de um espectro de modelos regulatórios internacionais, nos quais o grau de burocratização aparece como variável central para avaliar tanto a efetividade quanto os efeitos distributivos da regulamentação.

5.3.4 Os possíveis motivos para que o lobby não tenha sido regulamentado no Brasil até hoje

O último bloco de questões tinha como elemento central ouvir a percepção dos entrevistados sobre possíveis motivos que fazem com que o lobby não tenha sido regulamentado até hoje no Brasil. A análise das entrevistas indica dispersão entre um conjunto de possíveis motivações, remetendo à hipótese de que a ausência histórica de regulamentação do lobby no Brasil não decorre de desconhecimento técnico ou de divergência normativa substantiva, mas de aspectos culturais, políticos e institucionais que dificultam a consolidação do tema na agenda legislativa.

Quadro 10 - Ideias apresentadas a respeito dos possíveis motivos para que o lobby não tenha sido regulamentado no Brasil até hoje

Eixo	Ideias apresentadas	Recorrência nas entrevistas								
		A1	A2	P1	P2	C1	C2	L1	L2	L3
O lobby não foi regulamentado no Brasil	Pela falta de interesse popular									
	Pelo estigma do lobby como algo negativo									
	Por ser um assunto impopular para legisladores									
	Por interesse dos lobistas profissionais									
	Por falta de interesse dos lobistas e dos tomadores de decisão									

Fonte: Autoral.

Os entrevistados apontaram a dificuldade de mobilizar parlamentares em torno da pauta como um dos principais entraves, destacando que a regulamentação do lobby não gera ganhos políticos evidentes e tende a ser percebida como um tema de alto custo reputacional. Como sintetizou um dos participantes, “é um assunto que não rende voto, só rende problema” (P1). Essa percepção dialoga com a literatura sobre formação da agenda pública, segundo a qual temas de baixa visibilidade social e alto potencial de

controvérsia tendem a enfrentar maiores barreiras para avançar no processo decisório (Kingdon, 2003; Baumgartner; Jones, 2009).

Como ponto central para o entrave na mobilização parlamentar está o estigma do lobby. A associação do lobby como algo ilícito ou eticamente questionável afasta as discussões de um campo propositivo e participativo. O legislador L1 exemplificou a percepção em torno do assunto no Congresso: “Quando o assunto começou a surgir... disseram claramente que era um tema sensível, que não traz retorno e que poderia gerar desgaste desnecessário”. O estigma é elemento central para a restrita mobilização parlamentar em função do tema, em função da percepção pública negativa.

O estigma negativo também causa impactos sobre o nível de interesse social pelo tema. Os entrevistados indicam que a regulamentação do lobby não mobiliza audiências amplas nem se traduz em demanda social organizada, permanecendo restrita a círculos técnicos e institucionais. Nesse sentido, um entrevistado observou que “não existe clamor social por essa pauta; ela não aparece nas ruas nem nas prioridades da opinião pública” (A1).

A fala de A1 traduz o conceito de saliência política (Downs, 1957), que diz respeito ao grau de prioridade de um tema na agenda pública. Neste conceito, temas que ocupam alto grau de pertinência hierárquica na agenda pública por parte significativa dos atores possuem mais saliência política. A ausência de mobilização social reforça o caráter de baixa prioridade política do tema, contribuindo para uma arena de debates majoritariamente povoada por profissionais e entidades de classe. Sob esse argumento, a regulamentação do lobby é um tema de pouca saliência política no Brasil. Em contextos desse tipo, caracterizados por baixa saliência pública e elevado conteúdo técnico, tende a prevalecer o que Culpepper (2011) denomina “política silenciosa” (*quiet politics*), na qual decisões relevantes são moldadas por um conjunto restrito de atores organizados, com reduzido escrutínio social.

As entrevistas também revelam que o estigma associado ao lobby opera como um fator decisivo para a resistência parlamentar à regulamentação. Diversos entrevistados destacaram que muitos legisladores evitam deliberadamente se associar ao tema, por receio de interpretações negativas e de vinculação automática à ideia de corrupção ou tráfico de influência. Como destacou um dos participantes, “ninguém quer ser conhecido

como o parlamentar que defendeu o lobby” (L1). Essa leitura empírica reforça diagnósticos presentes na literatura nacional, que apontam que a associação simbólica entre lobby e práticas ilícitas constitui um obstáculo relevante à institucionalização da atividade no Brasil (Mancuso, 2007; Mancuso; Gozetto, 2018).

Além desses fatores externos ao campo da representação de interesses, os entrevistados também apontaram resistências internas como elemento explicativo relevante. Nesta linha argumentativa, tanto lobistas quanto tomadores de decisão preferem manter o status quo, avaliando que a informalidade atual oferece maior flexibilidade, menor custo de conformidade e menor exposição pública. Segundo um dos entrevistados, “tem gente que prefere que continue tudo como está, porque hoje o lobby funciona sem regra e sem visibilidade” (C2). Essa percepção encontra respaldo na literatura comparada, que indica que grupos bem-posicionados em arranjos informais tendem a resistir à institucionalização quando ela ameaça alterar equilíbrios estabelecidos ou aumentar custos de adaptação (Olson, 1965; Chari *et al.*, 2019).

Outro aspecto mencionado por entrevistados de maneira lateral foi a associação da regulamentação do lobby a contextos de escândalos de corrupção:

Sempre que o tema da regulamentação do lobby aparece, ele vem acompanhado de algum escândalo de corrupção. A discussão não surge como uma política pública estruturante, mas como uma reação a crises, o que acaba contaminando o debate. (P1)

A revisão bibliográfica de casos internacionais demonstra certo grau associativo entre os avanços e aprovações de regulamentações em momentos históricos próximos à descoberta de grandes casos de corrupção envolvendo agentes públicos e privados. Porém, o caso brasileiro, em alinhamento ao caso de Portugal, demonstra que somente os escândalos de corrupção não são o bastante para transformar as discussões em norma jurídica.

As entrevistas sugerem que a não regulamentação do lobby no Brasil resulta da combinação entre baixa pressão social, custos reputacionais elevados para parlamentares e incentivos ambíguos para os próprios atores da representação de interesses. Esse conjunto de fatores contribui para manter o tema em um estado de latência institucional, no qual a necessidade de regulamentação é reconhecida, mas

difícilmente convertida em prioridade política efetiva — um padrão amplamente documentado na literatura sobre agendas públicas e regulação de interesses (Kingdon, 2003; Chari *et al.*, 2019; OCDE, 2021).

5.3.5 Síntese das análises

Este capítulo atendeu ao objetivo central de examinar, de forma empírica e documental, como se estruturou a arena de debates sobre a regulamentação do lobby no Brasil e quais fatores explicam sua persistente dificuldade de institucionalização. A análise da tramitação legislativa evidenciou que, apesar da convergência progressiva quanto à legitimidade democrática da representação de interesses e da incorporação cumulativa de instrumentos de transparência e integridade, o tema permaneceu marcado por longas interrupções, baixa mobilização parlamentar e reduzida participação social formal. Esses achados confirmam que a estagnação normativa não decorre de indefinições jurídicas relevantes, mas de um padrão estrutural de baixa prioridade pelo parlamento brasileiro.

As entrevistas, por sua vez, permitiram testar diretamente a hipótese de que a não regulamentação resulta menos de oposição substantiva e mais de fatores políticos e simbólicos. Os depoimentos corroboram que existe apoio majoritário à criação de um marco legal, mas que a pauta enfrenta obstáculos relacionados (I) à ausência de clamor social organizado, (II) ao elevado custo reputacional percebido por parlamentares e (III) aos incentivos ambíguos de parte dos próprios atores regulados, que se adaptaram à informalidade vigente. Dessa forma, os dados empíricos sustentam a hipótese de que a regulamentação do lobby permanece em estado de “latência institucional”, reconhecida como necessária, mas incapaz de se converter em prioridade efetiva da agenda legislativa.

Deve ser mencionado que, dentre os entrevistados, apenas um participante não demonstrou posição favorável à existência de regulamentação e trouxe à entrevista argumentos mais próximos aos riscos associados à prática do lobby. No entanto, essa aparição restrita não significa que há a formação de uma linha de pensamento favorável à prática do lobby no Brasil, mas sim que a arena de debates é predominantemente

povoada por atores favoráveis à regulamentação, como constatado na análise dos ritos legislativos do PL 2914/2022. A arena é composta por um público restrito e esse é justamente um dos fatores associados à dificuldade em se aprovar a legislação.

Os resultados também indicam que o estigma associado ao termo “lobby” exerce papel central na configuração do debate brasileiro. A substituição recorrente da expressão por “representação de interesses” nos textos legais e a cautela estratégica observada entre legisladores indicam que a dimensão simbólica condiciona tanto o conteúdo normativo quanto o comportamento dos atores políticos. Assim, ao integrar evidências documentais e percepções dos entrevistados, o capítulo demonstra que a trajetória da regulamentação do lobby no Brasil é explicada por um equilíbrio institucional específico, no qual baixos incentivos políticos, custos reputacionais elevados e fraca mobilização social se combinam para produzir avanços lentos, fragmentados e instáveis, apesar do consenso difuso sobre a relevância democrática da matéria. Neste contexto, os atores políticos que possuem o poder para pautar os assuntos, possivelmente decidem por não fazê-lo de maneira proposital e estratégica, em linha com Bachrach e Baratz (1962, 1963), que defendem que a face mais importante do poder é a de impedir a entrada de determinados temas na agenda de decisão.

6 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como objetivo central identificar e analisar as razões que explicam a persistente ausência de regulamentação da atividade de lobby no Brasil, apesar de sua presença consolidada no funcionamento cotidiano das instituições políticas e da longa trajetória legislativa dedicada ao tema. Para tanto, o estudo articulou revisão bibliográfica, análise documental do Projeto de Lei nº 2914/2022 e entrevistas semiestruturadas com atores diretamente envolvidos na arena de debates sobre a regulamentação, buscando compreender tanto os aspectos normativos quanto os fatores simbólicos, políticos e institucionais que condicionam a evolução – ou estagnação – dessa agenda pública.

Do ponto de vista empírico e analítico, os objetivos propostos foram atingidos. A pesquisa permitiu consolidar o debate teórico sobre grupos de interesse, lobby e formação da agenda pública; reconstruir a trajetória brasileira de tentativas de regulamentação; situar o caso nacional em perspectiva comparada; e, sobretudo, mapear a configuração atual da arena de debates, seus principais atores, convergências, lacunas e bloqueios estruturais. A combinação dessas dimensões possibilitou a formulação de uma interpretação integrada sobre o lugar ocupado pelo lobby no sistema político brasileiro e sobre os mecanismos que explicam a dificuldade recorrente de sua institucionalização.

Um primeiro achado relevante diz respeito à própria composição da arena de debates. Trata-se de um espaço restrito, formado por poucos atores, que convergem majoritariamente de maneira positiva para a criação de uma proposta de regulamentação. Profissionais da área de representação de interesses, pesquisadores especializados e alguns parlamentares constituem o núcleo mais ativo e permanente desse campo. Não se observou, portanto, uma arena caracterizada por polarização ideológica intensa ou por conflito normativo fundamental acerca da legitimidade da atividade. Ao contrário, a regulamentação é amplamente reconhecida, entre esses atores, como desejável sob o prisma democrático e institucional.

Essa convergência, entretanto, convive com um segundo elemento central: a compreensão sobre o que é o lobby e sobre como ele deve ser regulado permanece

difusa. As entrevistas e a análise documental revelam divergências quanto ao escopo da norma, aos sujeitos regulados, aos instrumentos prioritários (registro de lobistas ou de autoridades, deveres de transparência, sanções administrativas) e ao grau de burocratização aceitável. Assim, embora exista acordo quanto à necessidade de regular, não se formou consenso suficientemente sólido sobre o conteúdo substantivo da regulação. A pauta avança em termos formais – com novos textos, substitutivos e acréscimos normativos – mas não se estabiliza em torno de um desenho institucional percebido como definitivo.

O estigma associado ao lobby atravessa todo esse processo. No Brasil, o termo foi historicamente consolidado no imaginário social como sinônimo de prática ilícita, tráfico de influência ou corrupção, em razão de sua associação recorrente a escândalos políticos. Esse legado semântico produz efeitos concretos: reduz o interesse da sociedade pelo tema, afasta organizações civis da discussão e gera forte cautela estratégica entre parlamentares. Mesmo quando reconhecem a relevância institucional da regulamentação, muitos legisladores evitam assumir protagonismo público na pauta, receosos de custos reputacionais.

A literatura comparada ajuda a compreender por que esse tipo de agenda encontra tanta dificuldade para se afirmar sem pressão social organizada. Kingdon (2003) observa que temas apenas se convertem em prioridade governamental quando três fluxos – problemas, soluções e política – se alinham de maneira contingente. No caso brasileiro, embora o fluxo das soluções esteja relativamente amadurecido – com projetos sucessivos e acúmulo técnico –, o fluxo político permanece desfavorável, e o fluxo dos problemas não se consolidou na percepção pública como demanda urgente específica associada ao lobby enquanto atividade autônoma.

Outro elemento identificado é a superficialidade com que casos internacionais são incorporados ao debate nacional. As experiências dos Estados Unidos, do Chile ou da União Europeia aparecem, com frequência, como referências genéricas, mobilizadas para legitimar posições já estabelecidas, e não como objeto sistemático de aprendizagem institucional. Pouco se discute, por exemplo, sobre os custos administrativos dos sistemas de registro, sobre seus efeitos distributivos ou sobre seus limites práticos de

fiscalização. Essa apropriação seletiva contribui para a fragilidade programática das propostas brasileiras.

A centralidade dos profissionais do lobby na arena constitui outro fator estruturante. São eles os atores mais mobilizados, mais presentes em audiências públicas e mais constantes no acompanhamento legislativo. Em contrapartida, atores contrários à regulamentação – ou críticos mais duros da própria atividade – tendem a se manter à margem do debate institucionalizado. Como consequência, os riscos potenciais da regulamentação são pouco explorados de forma sistemática. Questões como captura regulatória, legitimação simbólica excessiva, exclusão de interesses difusos ou reforço de assimetrias de acesso raramente ocupam espaço na discussão.

Esse desequilíbrio produz um efeito cumulativo. A predominância de especialistas e lobistas reforça a percepção de que se trata de um tema técnico e corporativo, distante das preocupações da cidadania comum. Tal percepção, por sua vez, alimenta o desinteresse social, o que reduz a pressão política e reforça o caráter fechado da arena. Forma-se, assim, um movimento espiral: poucos atores participam porque o tema é pouco visível, e o tema permanece pouco visível porque poucos atores participam.

A teoria do equilíbrio pontuado ajuda a compreender esse padrão de estabilidade prolongada. Para Baumgartner e Jones (2009), os sistemas políticos passam por longos períodos de estabilidade, interrompidos por intervalos curtos nos quais as condições estão mais propícias para mudanças. No Brasil, a agenda da regulamentação do lobby permanece situada em um desses longos períodos de estabilidade, marcado por alterações incrementais nos textos legislativos, mas sem ruptura suficiente para deslocar o tema para o centro das prioridades institucionais.

A figura a seguir sintetiza as conclusões trazidas por este trabalho para a discussão a respeito da regulamentação do lobby no Brasil.

Figura 2 - Síntese da conclusão deste trabalho



Fonte: Autoral.

Ao observarmos os casos internacionais retratados neste trabalho, notamos diferenças marcantes entre as experiências retratadas. Os Estados Unidos deram o primeiro passo para regulamentar o lobby em um contexto no qual a principal preocupação era com a defesa da soberania nacional. A União Europeia enxergou a necessidade de adotar o modelo de regulamentação para viabilizar um arcabouço político e institucional específico. O Chile adotou regulamentação em uma janela marcada por casos de corrupção, porém, introduziu uma proposta regulatória simplificada, que obteve o impulso necessário para tornar-se lei.

Entre as contribuições desta pesquisa, destaca-se o esforço de amadurecimento conceitual sobre o tema, ao distinguir de forma sistemática lobby, advocacy, tráfico de influência e corrupção, reduzindo ambiguidades que historicamente contaminam o debate público. Ademais, o estudo evidencia que a ampliação do conjunto de atores envolvidos na discussão constitui condição essencial para romper o ciclo de autorreferencialidade observado. A publicização qualificada do debate – esclarecendo o que efetivamente se discute, quais modelos existem e quais riscos estão envolvidos – surge como elemento indispensável para deslocar o tema do campo técnico restrito para a esfera pública mais ampla.

Também se destaca a lacuna existente no campo em relação a empreendedores de políticas públicas. A atuação de entidades de classe, grupo de atores mais ativo nas discussões, é a que mais se aproxima à de um empreendedor de políticas públicas, que ativamente busca conectar os fluxos de problemas, soluções e ambiente político (Kingdon, 2003). Porém, o estigma associado ao lobby torna complexo legitimar a atuação das entidades que representam os profissionais da área, o que parece dificultar a mobilização política em relação ao tema. Neste desafio, parece ser uma necessidade a mobilização de atores de outros grupos que não dos próprios profissionais da área, como tentativa de blindar a discussão em relação à percepção de conflito de interesses.

Os entrevistados neste trabalho estão estritamente ligados à arena federal. Porém, é notório que a regulamentação do lobby permeia as esferas subnacionais, tendo em vista tanto a existência de lobby intragovernamental, realizado por representantes de estados e municípios com entes de esferas diferentes das suas, quanto a possibilidade de absorção de possíveis obrigações ligadas a um marco regulatório, como por exemplo a criação e manutenção de cadastros e registros de reuniões. Deste modo, há um campo para aprofundamento relacionado às possíveis arenas subnacionais de discussão a respeito da regulamentação do lobby.

O produto deste trabalho indica, ainda, um campo de pesquisas a ser explorado relativo a dados empíricos sobre o funcionamento real dos sistemas de registro e controle adotados em países que regulamentaram o lobby, examinando níveis de conformidade, custos administrativos, desigualdades de acesso e impactos sobre a qualidade decisória, em convergência com a agenda proposta por Chari *et al.* (2019) Tais estudos podem contribuir para a compreensão sobre os efeitos práticos da regulamentação e, possivelmente, os impactos sobre a aplicação de diferentes níveis burocráticos.

Por fim, este trabalho sustenta que tratar o lobby como tabu produz efeitos institucionais contraproducentes. A interdição simbólica não elimina a prática, apenas a desloca para zonas menos visíveis e menos sujeitas a escrutínio público. O conceito de lobby no Brasil carrega marcas profundas da trajetória política nacional, e sua resignificação é um processo lento, conflituoso e necessariamente incremental. Ainda assim, trata-se de esforço indispensável ao fortalecimento institucional e à consolidação de padrões mais transparentes de interação entre Estado e sociedade.

A ausência de regulamentação do lobby, portanto, não deve ser interpretada apenas como falha legislativa pontual, mas como resultado de um arranjo político mais amplo, no qual estigma, baixa mobilização social, incentivos eleitorais adversos e fechamento progressivo da arena de debates se combinam para produzir um equilíbrio estável de inação. Compreender esse equilíbrio é condição prévia para qualquer tentativa futura de transformá-lo.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. Debatedores sugerem quarentena e veto a vantagens oferecidas por lobistas. **Senado Notícias**, 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/16/debatedores-sugerem-quarentena-e-veto-a-vantagens-oferecidas-por-lobistas>. Acesso em: 02 jan. 2026.
- AGÊNCIA SENADO. Institutos de transparência e sindicatos patronais divergem sobre “Lei do Lobby”. **Senado Notícias**, 9 ago. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/09/institutos-de-transparencia-e-sindicatos-patronais-divergem-sobre-lei-do-lobby>. Acesso em: 02 jan. 2026.
- ALMEIDA, P.; ABDALLA, M.; FERREIRA, A. Regulamentação do lobby no Brasil: transparência ou manutenção do status quo? **Revista de Administração Contemporânea – REAd**, [s.l.], v. 28, n. 2, p. 262–291, 2022.
- ALVAREZ, M. J.; KEMMELMEIER, M. Free speech as a cultural value in the United States. **Journal of Social and Political Psychology**, [s.l.], v. 5, n. 2, p. 707–735, 2018. Disponível em: <https://jspp.psychopen.eu/index.php/jspp/article/view/5031>. Acesso em: 02 nov. 2025.
- AMMANN, O. Transparency at the expense of equality and integrity? The EU’s lobby regulation in the constitutional perspective. *European Papers*, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 239–268, 2021. DOI: 10.15166/2499-8249/465.
- AMORIM, R. A. DE; RODRIGUES, R. J. **A regulamentação do lobby no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2022.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 57, n. 3, p. 632–642, 1963.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1981.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. **Basic interests**: the importance of groups in politics and in political science. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- BLACKHAWK, M. Lobbying and the petition clause. **Stanford Law Review**, [s.l.], v. 68, p. 1131–1170, 2016.

BLANES I VIDAL, J. Revolving door lobbyists and interest representation. **Interest Groups & Advocacy**, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 1–26, 2014.

BORGES, M. B. S. **Lóbi em Portugal: os fatores na origem da falta de regulamentação da atividade**. Lisboa: Escola Superior de Comunicação Social, Instituto Politécnico de Lisboa, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição e Justiça e de Cidadania, que solicita a realização de audiência pública para discutir o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=899858. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.202, de 2007**. Dispõe sobre a atividade de lobby e a atuação de grupos de interesse junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Proposta do Executivo partiu de substitutivo da Câmara. **Agência Câmara de Notícias**, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/891169-PROPOSTA-DO-EXECUTIVO-PARTIU-DE-SUBSTITUTIVO-DA-CAMARA>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Transparência, Fiscalização e Controle. **Notas taquigráficas da audiência pública destinada a instruir o Projeto de Lei nº 2.914/2022**. Brasília, DF: Senado Federal, 16 ago. 2023.

BRUXELLAS, L. L. **O marco regulatório do lobby no Brasil: uma análise comparada dos projetos de regulamentação no Congresso Nacional de 1984 a 2022 e o caminho para a intermediação democrática de interesses**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CHARI, R.; HOGAN, J. W.; MURPHY, G.; CREPAZ, M. **Regulating lobbying: a global comparison**. 2. ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

CHILE. **Ley nº 20.730, de 3 de marzo de 2014**. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Santiago: Diario Oficial, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups. **Official Journal of the European Communities**, C 63/02, 5 mar. 1993.

COROADO, S. **Lóbi a descoberto**: o mercado de influências em Portugal. Lisboa: Transparência e Integridade, 2014.

CULPEPPER, P. D. **Quiet politics and business power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

DAHL, R. A. **Who governs? Democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press, 1961.

DINAN, W. Lobbying transparency: the limits of EU monitory democracy. **Politics & Governance**, [s./], v. 9, n. 1, p. 310-320, 2021.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constitution of the United States of America**: First Amendment. Washington, DC: National Archives, 1791.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Lobbying Disclosure Act of 1995**. Washington, DC, 1995.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. SUPREME COURT. **United States v. Harriss**, 347 U.S. 612, 1954.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. **Special report 05/2024**: EU Transparency Register. Luxembourg, 2024.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS). **Transparency of lobbying in Member States and the UK**: comparative analysis. Bruxelas: European Parliament, 2021.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

GAIS, T.; PETERSON, P. E.; WALKER, J. L. Interest groups, iron triangles and the transformation of American politics. **British Journal of Political Science**, [s./], v. 14, n. 2, p. 161–185, 1984.

GARLICK, A.; JUNK, W. M.; BROWN, H. How lobbying matters. **Annual Review of Political Science**, [s./], v. 28, p. 457–475, 2025.

GOZETTO, A. C. O. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. **2004**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2004.

GOZETTO, A. C. O.; THOMAS, C. S. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. **Journal of Public Affairs**, [s./], v. 14, n. 3, p. 212–239, 2014. DOI: 10.1002/pa.1536.

GRAZIANO, L. **Lobbying, pluralism and democracy**. New York: Palgrave Macmillan, 1997.

GREENWOOD, J. **Interest representation in the European Union**. 4. ed. London: Palgrave Macmillan, 2017.

GRIN, E. R. Lobby Intergovernamental no Brasil: associações municipais e seu papel como Grupos de Interesse na Federação Brasileira. **Opinião Pública**, [s./], v. 31: 1-43, 2025.

GUIMARÃES, B. C. M. Reflexões a respeito da regulamentação do lobby sob a perspectiva comparada (EUA, UE e Chile) e as expectativas para o Brasil. **Revista Lumen**, Recife, v. 33, n. 1, p. 80-106, jan./jun. 2024.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, [s./], n. 36, p. 39-89, 1995.

HASEN, R. L. Lobbying, rent-seeking, and the constitution. **Stanford Law & Policy Review**, [s./], v. 23, n. 2, p. 221–244, 2012.

HOLMAN, C.; LÜNEBURG, W. Lobbying and transparency: a comparative analysis of regulatory reform. **Interest Groups & Advocacy**, [s./], v. 1, p. 75-104, 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

LAPOSTOL, A.; LÓPEZ, M. **Ley de lobby en Chile**: antecedentes y análisis de la Ley 20.730. Santiago: Universidad Finis Terrae, 2016.

LEE, M. The cost of wrongdoing to bystander firms. **Business and Politics**, [s./], v. 25, n. 3, p. 215-250, 2023.

MANCUSO, E. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, [s./], n. 28, p. 131-146, jun. 2007. DOI: 10.1590/s0104-44782007000100009.

MANCUSO, W. P. Lobby e democracia no Brasil. **ComCiência: Revista de Jornalismo Científico**, [s.l.], 10 jul. 2005. Disponível em: <https://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/07/09.shtml>. Acesso em: 02 jan. 2026.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO A. C. O. Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões-chave. **Revista Eletrônica Portas**, [s.l.], v. 4, n. 4, p. 10–21, jun. 2011.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2018.

MANCUSO, W.; GOZETTO, A. Lobby: instrumento democrático ou privilégio corporativo? **Organicom**, [s.l.], v. 8, n. 14, p. 39-56, 2011.

MARCONDES, E. T.; TANGERINO, D. Lobby: a disputa do poder público pelo poder privado. **Revista Científica CPJM**, [s.l.], v. 2, n. 1, 2023.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAES, C. **Lobby e democracia no Brasil**. Londrina: UEL, 2016.

MOSCA, G. **The ruling class**. New York: McGraw-Hill, 1939.

MOURA, K. R. **A atividade de lobby no Brasil: desafios para uma regulamentação**. Brasília: UnB, 2018.

NASTASE, A.; MUURMANS, C. Regulating lobbying activities in the European Union: a voluntary club perspective. **Regulation & Governance**, [s.l.], v. 14, n. 2, p. 238-255, 2020. DOI: 10.1111/regg.12287.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **La regulación del lobby y de la influencia en Chile**. Paris: OCDE, 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Lobbyists, governments and public trust**: volume 3. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/11/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_g1g43c3b/9789264214224-en.pdf. Acesso em: 2 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Lobbying in the 21st century: transparency, integrity and access**. Paris: OCDE, 2021.

- OXFORD LEARNER'S DICTIONARIES. **Lobby**. Disponível em: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/lobby_1. Acesso em: 5 out. 2025.
- PARETO, V. **The mind and society**. New York: Harcourt, Brace & Company, 1935.
- PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Código de conduta dos Deputados à Assembleia da República**. Lisboa: Assembleia da República, 2019.
- PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Projeto de Lei n. 117/XIII**. Lisboa: Assembleia da República, 2019.
- PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Resolução n.º 63/2016**. Lisboa: Assembleia da República, 2016.
- PORTUGAL. CONSELHO DE MINISTROS. **Código de conduta do Governo**. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2019.
- PORTUGAL. CONSELHO DE MINISTROS. **Resolução n. 184/2019**. Lisboa: Conselho de Ministros, 2019.
- POTTERS, J.; SLOOF, R. Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. **European Journal of Political Economy**, [s.l.], v. 12, n. 3, p. 403-442, 1996.
- REGATIERI, R. P. Patrimonialismo: o debate brasileiro e alguns elementos para sua crítica. **Revista Brasileira de Sociologia**, [s.l.], v. 9, n. 23, p. 204-227, set./dez. 2021. DOI: 10.20336/rbs.788.
- RIBEIRO, L. H. *et al.* Teorias da ação coletiva e a influência dos grupos de interesse na política. **Revista Teoria & Pesquisa**, [s.l.], v. 29, n. 3, p. 115–134, 2020. DOI: 10.31068/tp.29306.
- SAHD, J.; VALENZUELA, C. **Lobby law in Chile**: democratizing access to public authorities. Washington: Open Government Partnership, 2016.
- SANTOS, L. A. **Acesso a informações e representação de interesses no processo decisório**. Brasília: UnB, 2007.
- SANTOS, L. A. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

SANTOS, M.; CUNHA, L. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

SILVA, P. Democratisation and state-civil society relations in Chile, 1983-2000. **Iberoamericana**, [s.l.], v. 32, n. 2, p. 73–96, 2002.

STRAUS, J. R. **The Lobbying Disclosure Act at 30: trends and issues**. Washington, DC: CRS, 2024.

TERRINHA, L. H. The 2019 lobbying draft legislation in Portugal: critical analysis. **E-Pública**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 139-163, 2023.

THOMAS, C. S.; HREBENAR, R. J. Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies. **Journal of Public Affairs**, [s.l.], v. 8, n. 1-2, p. 1-14, 2008.

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE. **Lifting the lid on lobbying: the influence market in Portugal**. Lisboa: TI Portugal / European Union, 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Lifting the lid on lobbying: the influence market**. Berlin: Transparency International. 2015. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/lifting-the-lid-on-lobbying>. Acesso em: 11 fev. 2026.

TRUMAN, D. B. **The governmental process: political interests and public opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

UOL. **Como o UOL rastreou o lobby no Congresso Nacional**. TAB UOL, São Paulo, 20 out. 2025. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2025/10/20/como-o-uol-rastreou-o-lobby-no-congresso-nacional.htm>. Acesso em: 07 jan. 2026.

VIEIRA, M. B. **O estigma da prática do lobby**. São Paulo: FGV, 2024.

WALLACE, H. *et al.* Review Section Symposium: The Choice for Europe. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 155–179, 1999.

WENGER, A. How far will FARA go? **Washington Law Review**, [s.l.], v. 96, n. 2, 2021.

XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL (PORTUGAL). **Programa do XVIII Governo Constitucional (2009–2013)**. Lisboa, 2009.

ZELLER, B. The Federal Regulation of Lobbying Act. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 42, n. 2, p. 239–271, 1948.

APÉNDICE

Roteiro das entrevistas semiestruturadas realizadas no curso do trabalho

Projeto: Quem faz lobby pelo lobby: o debate a respeito da regulamentação da atividade no Brasil

Pesquisador: Gabriel Moreira Cavalcanti Rossito Ramos

Bloco 1: visão Geral sobre o Lobby no Brasil

- 1) Como você descreveria a atividade de lobby no Brasil? Quais são suas características principais?
- 2) Na sua opinião, quais são os principais desafios e problemas associados à prática do lobby no Brasil atualmente?

Bloco 2: a proposta de regulamentação

- 3) Você conhece as propostas legislativas que visam regulamentar o lobby no Brasil? Se sim, qual sua visão sobre ela?
- 4) Para você, a regulamentação do lobby mudaria o modo como a atividade é exercida no Brasil?
- 5) Você conhece outras pessoas e instituições que debatem sobre a regulamentação do lobby no Brasil?

Bloco 3: atores relevantes e referências internacionais

- 6) Quais são outros profissionais ou instituições que se posicionam a respeito da regulamentação do lobby no Brasil?
- 7) Na sua opinião, existem elementos de leis de outros países que poderiam ser incorporadas à regulamentação brasileira? Quais?

Bloco 4: desafios para a regulamentação

- 8) Na sua opinião, por que o lobby ainda não foi regulamentado no Brasil?
- 9) Você enxerga atores contrários ou barreiras impostas para a regulamentação do lobby no Brasil?

Encerramento

- 10) Você deseja acrescentar algo a esta pesquisa?