



Universidades Lusíada

Marrana, Rui Miguel

O lobbying : origem, desenvolvimento e perspectivas

<http://hdl.handle.net/11067/1693>

<https://doi.org/10.34628/1zp9-re34>

Metadados

Data de Publicação	2015-10-27
Resumo	O lobbying vem sendo uma actividade que assume uma importância cada vez maior no funcionamento dos sistemas políticos modernos. Neste trabalho procuramos rever sucintamente a sua origem, assinalando as principais vantagens e riscos da actividade e identificando os traços fundamentais da sua regulação nos EUA. Na segunda parte debruçamo-nos sobre o lobbying na Europa, salientando as diferenças fundamentais e analisando os primeiros documentos reguladores....
Palavras Chave	Lobbying
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 12 (2014)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T20:01:32Z com informação proveniente do Repositório

O LOBBYING. ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E PERSPECTIVAS

Rui Miguel Marrana¹

Resumo: O *lobbying* vem sendo uma actividade que assume uma importância cada vez maior no funcionamento dos sistemas políticos modernos. Neste trabalho procuramos rever sucintamente a sua origem, assinalando as principais vantagens e riscos da actividade e identificando os traços fundamentais da sua regulação nos EUA. Na segunda parte debruçamo-nos sobre o *lobbying* na Europa, salientando as diferenças fundamentais e analisando os primeiros documentos reguladores.

Palavras-chave: *lobbying*.

Abstract: Lobbying is a central issue in modern politics. In this paper we check its origins and try to identify its main advantages and dangers, and the evolution of its regulation in the US. In the second part we try to characterize the lobbying Europe, pointing out the main differences in the activity and in its regulation.

Key-words: *lobbying*.

1. Origem do *lobbying*

O termo *lobbying* – que vem da designação inglesa para entrada (*lobby*) – tem uma origem imprecisa. Parece ter surgido a partir da actividade dos agentes que aguardavam na entrada do Capitólio de Nova Iorque, a fim de contactarem com os representantes eleitos². Há também quem refira que o *lobby* originário seria a entrada do Willard Hotel de Washington, onde era possível fumar um charuto com o presidente Ulysses S. Grant ou encontrar boa parte dos congressistas (Allard, 2008, p. 37). A versão mais convincente recua, no entanto, ao parlamento

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada do Porto.

² Esta é a explicação dada pela *American League of Lobbyists*, na sua página oficial (cf. <http://www.alldc.org/publicresources/lobbying.cfm>).

britânico, especificamente ao pátio de entrada do Palácio de Westminster, sob a torre central, onde os parlamentares encontram os seus constituintes, ainda hoje designado como o *central lobby*.

Qualquer que seja a origem o conceito, o seu conteúdo essencial remete sempre para um esforço de comunicar com os titulares de cargos públicos, no sentido de intervir (participar³) no processo decisório.

Assim visto, o *lobbying* – enquanto *esforço deliberado de influenciar o exercício do poder público*⁴ (Mayer, 2008, p. 486) – sempre existiu⁵ (Allard, 2008, p. 36). De facto, tratando-se de uma actividade exercida em nome e em prol da comunidade, parece incontornável que os diferentes grupos dessa comunidade⁶ sejam ouvidos na formação das decisões e que as suas opiniões e interesses influenciem estas.

É certo que se pode pretender que todo o esforço de auscultação dos interessados corresponde exactamente ao contrário da definição dada de *lobbying*.

³ Os autores salientam, por vezes, que, para além do esforço primário, no sentido de influenciar as decisões, os representantes de interesses, quando intervêm em grupos de trabalho, conferências e outros *fora*, também procuram transmitir informação indirecta (*soft information*) ou estabelecer contactos informais (Broscheid & Coen, 2002, p. 5).

⁴ Alguns autores preferem uma noção mais ampla, englobando os esforços directos e explícitos visando a comunicação com decisores para influenciar as suas posições e, bem assim, as actividades mais básicas tendo em vista obter o apoio geral ou para criar indirectamente um ambiente público favorável ao objectivo decisório definido (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 4). As definições não divergem, todavia, em termos substanciais. Assim, no mesmo sentido, *The Lobbying Manual* identifica os esforços de grupos ou de indivíduos a fim de garantir a adopção ou não adopção de legislação pelos seus representantes (Luneburg & Susman, 2009, p. 5). Esta é sensivelmente noção oficial americana, referida no *Disclosure Act: o esforço em persuadir os legisladores para que proponham, aprovem e/ou reprovem legislação, ou alterem leis vigentes, a fim de gerarem vantagens para grupos com interesses específicos* (Hill, Kelly, Lockhart, & Van Ness, 2011, p. 1).

⁵ É neste sentido que se lembra, com algum sentido de humor, que o primeiro acto de *lobbying* registado remonta ao Jardim do Éden, consistindo na pressão exercida pela serpente sobre Eva, ao convencê-la a comer o fruto proibido – apresentando-lhe o conhecimento daí resultante como uma vantagem (Gn, 3:5), em vez de um pecado. E daí resultou que o primeiro *lobbyist* tenha sido condenado por Deus a rastejar sobre o seu ventre a comer pó todos os dias da sua vida (Allard, 2008, p. 23). A verdade porém é que a influência dos grupos de pressão torna-os alvos fáceis para apontar as culpas de tudo quanto corra mal em tempos de crise (Hasen, 2012, p. 194).

⁶ Os termos da audição dos interessados permitem distinguir dois tipos fundamentais de *lobbying*: o pluralista – que corresponde ao modelo americano, no qual a abertura se faz em razão da preocupação em acolher nos diplomas, a diversidade – e o corporativo – que ocorre em alguns estados europeus, no qual a participação decorre de uma preocupação em integrar no processo legislativo a audição dos parceiros (Liebert, 1995). Em qualquer caso, uma das críticas relevantes ao *lobbying* enquanto actividade participativa é o facto de a representatividade ser muito variável, o que contende com um princípio da igualdade caro às democracias (Scholzman & Tierny, 1986, pp. 64 ss., 87). Na verdade, *o maior pecado no céu pluralista é o de o coro celeste cantar com o sotaque das classes dominantes* (Golden, 1998, p. 247).

As duas ideias assinaladas correspondem às visões optimista e crítica do *lobbying*: a confiança de que, apesar de todas as ineficiências, a participação contribui para decisões melhores, ou a constatação de que o principal efeito dessa participação será o de tornar as decisões menos justas e/ou menos eficientes (Stephenson & Jackson, 2010, p. 2).

A audição de interessados no âmbito de uma fase instrutória parece pressupor um chamamento por parte do poder, ao passo que a intervenção de interessados no sentido de influenciarem a decisão final parece surgir por iniciativa destes. Esta distinção é, todavia, artificial: faça-se a auscultação por iniciativa dos interessados ou dos decisores⁷, ela tem sempre em vista a formação da vontade decisória⁸ – o mesmo é dizer, a adequação desta aos interesses daqueles que são ouvidos. Nesse sentido, na origem do *lobbying* está a necessidade de informação dos decisores⁹ políticos, mesmo se, com o tempo, as iniciativas dos interessados tenham assumido uma expressão mais visível.

Nos sistemas políticos abertos – os quais valorizam a participação dos interessados¹⁰ na determinação da vontade pública – este fenómeno teve um desenvolvimento directamente proporcional ao tamanho da estrutura político-administrativa. De facto, quanto maior é o país (em número de residentes e, também, em extensão geográfica), mais importante se torna a criação de mecanismos de auscultação, uma vez que o exercício do poder político tem maior dificuldade em conhecer as preferências dos cidadãos e dos diferentes grupos que os agregam. Pode, portanto, dizer-se que a necessidade de criar mecanismos de auscultação é potenciada pela complexidade da máquina político-administrativa (face à distância que essa complexidade cria entre governantes e governados).

Estas circunstâncias permitem-nos perceber a razão de o *lobbying* se ter desenvolvido e evidenciado essencialmente nos EUA, cujo Parlamento

⁷ De facto, a petição – que está na origem do *lobbying*, na medida em que consistiu no primeiro mecanismo de participação (Marrana, 2013, p. 126) – surgiu inicialmente (antes mesmo da Magna Carta, que a acolhe) em função dos interesses dos monarcas, evoluindo depois em termos de consubstanciar um direito (Mark, 1998, p. 2163).

⁸ O desempenho das funções institucionais (e não apenas as de carácter representativo) supõe esse tipo de auscultação (Bouwen, 2003, p. 2; Bouwen, 2002, p. 368). A insistência excessiva do *lobbying* no plano da prestação de informação tende a criar uma imagem de corrupção, fragilidade crédula e ingenuidade que constitui uma distorção do fenómeno real (Bennedsen & Feldmann, 2002, p. 188). Em todo o caso, a maioria dos decisores políticos admite com facilidade que a decisão pública seria muito difícil de conduzir sem os *lobbyists* (Susman, 2008, p. 11). Esta circunstância entende-se melhor na medida em que se perceba que – ao contrário da ideia comumente referida (Liebert, 1995, p. 413; Lowery, 2077, p. 30) –, os representantes de interesses raramente conseguem alterar as posições dos decisores. A sua função mais relevante é geralmente a de fornecer, a estes, informação que apoie a respectiva posição política (Hasen, 2012, p. 220).

⁹ Em bom rigor, a informação circula em ambos os sentidos, já que cabe também aos representantes de interesses informarem os seus clientes sobre as diferentes hipóteses de decisão em aberto, o peso relativo das mesmas, o respectivo impacto e os meios disponíveis de pressão (Susman, 2008, p. 12). E, nessa função de aconselhamento de clientes, os *lobbyists* chegam a conseguir alterar as posições de partida destes (Stephenson & Jackson, 2010, p. 6), o que constituirá o perfeito inverso do sentido normal da influência característica da actividade.

¹⁰ A participação (dos cidadãos e dos grupos de interesses) nos processos de formação da vontade decisória é assumida expressamente no quadro europeu como condição da sua democraticidade (cf. preâmbulo do Código de Conduta para os representantes de interesses junto da Comissão Europeia), dando origem àquilo que a doutrina política apelida de *input legitimacy* – por oposição à *output legitimacy* que resulta da eficiência e eficácia dos processos (Bouwen, 2002, p. 371).

- o Congresso americano - criou, ao longo dos anos¹¹, *uma ampla via de acesso à participação legal dos grupos de interesse no processo legislativo* (Golden, 1998, p. 246). A complexidade das questões¹² tratadas neste órgão (e a distância, na maioria dos casos, em relação aos interessados), forçou a institucionalização da presença¹³ de representantes¹⁴ dos diferentes grupos de interesses, no sentido de acompanharem a formação da vontade política, garantindo que esta, se não reflecte, pelo menos ponderou¹⁵ as suas¹⁶ perspectivas e interesses.

No mesmo sentido, a construção europeia deu origem a uma máquina político-administrativa complexa e distante que, muito cedo, sentiu necessidade de se apoiar na auscultação permanente de estruturas agregadoras dos interesses das mais diversas naturezas (com natural incidência para o âmbito económico, por ser este o âmbito do processo).

Essa auscultação permitia conjugar as vantagens directas da participação¹⁷, com os efeitos de maior controlo que esta gera - agregando ao controlo desenvolvidos pelos representantes nacionais e pelos representantes europeus, os representantes de interesses (Norris, 1997, p. 274).

¹¹ Já em finais do século XIX eram identificadas actividades de *lobbying*, assinalando-se expressamente muitas das intervenções indevidas: *o convencimento de funcionários públicos; a composição de comités no Congresso; a persuasão dos titulares mais aguerridos; o pagamento aos legisladores e governadores; o iludir de forma astuciosa as autoridades locais e nacionais; o uso de manifestações ruidosas e de intervenções dissimuladas através de agentes indirectos; a manipulação da opinião pública através de referências falsas; a eleição ou derrota de candidatos; a agressão de inimigos e o benefício dos amigos* (Moore, 2010, p. 5).

¹² Alguns autores americanos referem que, desde o século XIX, conforme os actos se tornaram mais complexos e especializados, os senadores, não dispendo de apoio técnico especializado, se começaram a apoiar nos *lobbyists* para obterem as informações necessárias à sua actividade. Esta situação ainda se verificava em meados do século XX (Loomis, 2006, pp. 2, 4). Ela é evidente no âmbito europeu actual, já que a sua administração exígua não tem meios para obter directamente o essencial da informação necessária (Bouwen, 2009, p. 20).

¹³ Nos EUA distingue-se o *lobbying* directo - levado a cabo pelos representantes de interesses colocados junto às esferas de poder (em especial, o Congresso) - do *grassroots lobbying*, ou *lobbying* indirecto - por se tratar de conseguir que a pressão seja exercida por outras pessoas, através de qualquer medida a levar a cabo por estas junto dos decisores (Loomis, 2006, p. 3; Browne, 1995, pp. 719, n. 17).

¹⁴ Deve ter-se presente que, antes mesmo da institucionalização dos representantes, a perspectiva original do direito de petição - que, como vimos atrás, é afirmado logo na primeira emenda constitucional - colocava este tipo de participação no núcleo essencial do constitucionalismo americano. A petição corporizava simultaneamente uma longa tradição colonial e um aspecto importante do idealismo revolucionário (Mark, 1998, p. 2157).

¹⁵ Embora se deva acentuar a relevância da informação prestada pelos *lobbyists* aos decisores, não deixa de ser verdade que existe também uma corrente de informação no sentido inverso: aqueles transmitem aos seus representados a orientação dos órgãos, informam-nos das opções em aberto, do impacto potencial das medidas e daquilo que pode ser feito no sentido de influenciar o resultado final (Susman, 2008, p. 12).

¹⁶ A participação dos interessados nos processos decisórios pode garantir a ponderação dos interesses destes, mas não constitui, só por si, garantia de controlo do desempenho político ou administrativo, até porque se trata da intervenção de entidades não representativas (Golden, 1998, p. 246).

¹⁷ Os estudos vêm demonstrando ser o *lobbying* uma actividade que se desenvolve apenas em sistemas abertos, parlamentares e estáveis (Campos & Giovannoni, 2006, p. 2).

E, tal como nos EUA, na Europa o *lobbying* – que surgiu como uma necessidade incontornável de boa governação (Allard, 2008, p. 42) – desenvolveu-se de forma exponencial (Coen & Richardson, 2009, p. 3) e começou a revelar progressivamente os riscos¹⁸ inerentes: a influência excessiva de alguns grupos (que se mostrou susceptível de se fazer em detrimento do interesse público geral), a corrupção¹⁹, a discriminação resultante das dificuldades de representação de interesses menos poderosos ou marginais, etc.

Daí que – lá como cá – a dimensão do fenómeno²⁰ e o impacto da representação de interesses impuseram a sua regulação.

2. O *lobbying* nos EUA

Nos EUA a preocupação com o *lobbying* pode encontrar-se logo nos *Federalist Papers*²¹, que marcam os primórdios do próprio constitucionalismo americano.

¹⁸ A percepção destes riscos é de tal monta que a afirmação do carácter honrado da actividade representativa neste âmbito é sentida por alguns como um sarcasmo ou uma piada de mau gosto (Allard, 2008, p. 23). O certo é que, a par do risco de a intervenção dos representantes de interesses se fazer através da corrupção dos decisores, deve também sublinhar-se um efeito inverso: a participação aumenta a transparência do processo decisório, impondo aos decisores níveis de justificação acrescidos e ponderações mais cuidadosas (Susman, 2008, p. 12).

¹⁹ A associação directa entre o *lobbying* e a corrupção confunde as intervenções lícitas com as ilícitas e, para além disso, deixa de fora toda uma série de práticas ilícitas que podem nada a ter a ver com a representação de interesses (como seja a das exigências de subornos no quadro do exercício do poder público). Repare-se que, a um certo nível, o suborno surge como uma alternativa ao *lobbying*: perante as dificuldades colocadas pelo poder público, os interessados podem procurar contorná-las (através de subornos que lhes permitam deixar de cumprir as exigências) ou alterá-las (convencendo as autoridades, através de medidas de pressão legítimas, da conveniência em adequar essas exigências aos seus interesses). Nesta perspectiva o *lobbying* surge já no quadro da legalidade e revela um nível mais desenvolvido de adequação da conflitualidade. Aliás, o *lobbying* pode ser considerado como indicador genérico de desenvolvimento – já que a generalização da prática do suborno afasta o investimento (não apenas por via da insegurança relativa ao funcionamento da administração, mas ainda, pelo clima generalizado de risco que gera) criando um círculo vicioso de subdesenvolvimento (Harstad & Svensson, 2011, p. 46).

Existem ainda estudos teóricos que, distinguindo o suborno e o *lobbying*, apontam no sentido de que a dimensão das empresas determina ou influencia a opção: as empresas pequenas tenderão a corromper ao passo que as grandes tenderão a influenciar (Bennedsen, Feldmann, & Lassen, 2009). A percepção tradicional, neste âmbito, vai no sentido de considerar o *lobbying* como constituindo o meio preferencial de influenciar as decisões nos países ricos, enquanto nos países pobres essa influência se faz primariamente por via da corrupção (Campos & Giovannoni, 2006).

²⁰ No âmbito europeu, os números são significativos: calcula-se que para cerca de 15.000 funcionários da UE, exista o mesmo número de *lobbyists* (Coen & Richardson, 2009, pp. 7,8).

²¹ James Madison, numa atitude característica do liberalismo que então se afirmava, declarava expressamente o seu receio que a representação de interesses de determinados grupos, agregados para esse efeito, pudesse conflitar com o desenvolvimento do interesse geral (cf. *paper* n. 10; tb. n.º 51). Não obstante, Madison (que reconhecia a inevitabilidade dessas facções e pretendia, por isso, regulá-las) terá mesmo agido na qualidade de *lobbyist* enquanto actor político (Loomis, 2006, p. 2; Allard, 2008, p. 37).

Ela vai desenvolver-se ao longo do século XIX, com a constatação dos riscos de corrupção²² e, no século XX vai ser objecto de uma regulação sucessivamente mais apertada²³, visando limitar as situações de influência indevida (Mayer, 2008, p. 493).

Essa regulação – que se tem mantido a um nível superficial, mesmo após os esforços de desenvolvimento nos últimos anos (Hasen, 2012, p. 195) – incidiu sobre quatro âmbitos fundamentais²⁴.

O primeiro deles foi fiscal, proibindo a dedução das despesas²⁵ com *lobbying* nos impostos das empresas e dos cidadãos, e paralelamente limitando o exercício desta actividade pelas entidades sem fins lucrativos que beneficiam de regimes fiscais favoráveis.

²² Assim, o *Dictionary of American Politics*, de 1888, definia *lobby* como um termo aplicado às pessoas cujo modo de vida é influenciar de forma corrupta os legisladores (Allard, 2008, pp. 23, n.1). No mesmo sentido, Joseph Hamilton Moore explicava, em 1883, como são corrompidos os membros do Congresso americano (Moore, 2010). Trata-se, não obstante, de uma prática importante e aceite desde a fundação dos EUA (Luneburg & Susman, 2009, p. 6).

²³ A preocupação com os abusos resultantes do *lobbying* surge especialmente no último terço do século XIX, quando a despesa pública americana cresceu substancialmente dando origem a uma concorrência feroz relativa ao seu acesso, surgindo os primeiros grandes escândalos de corrupção (Luneburg & Susman, 2009, p. 6). Mas pode considerar-se que até aos anos 90 o regime era pouco exigente e tinha um âmbito muito restrito (Hasen, 2012, pp. 195, 203). No final da primeira década deste milénio novos escândalos surgidos no panorama americano lançaram novo clima de suspeição sobre a actividade, o qual tem persistido (Luneburg, 2009, p. 87). O mais mediático desses escândalos foi protagonizado por Jack Abramoff, que chegou a gastar 70.000 dólares com uma deslocação do líder parlamentar Tom Delay à Escócia para jogar golf. Este *lobbyist* conseguiu também enriquecer na representação de interesses de tribos índias, chegando mesmo, num assunto relativo a um casino, a trabalhar a favor e contra a mesma tribo no mesmo assunto, ao mesmo tempo (Hasen, 2012, p. 204). A sua história foi retratada num filme de 2010, protagonizada por Kevin Spacey (*Casino Jack*, de George Hickenlooper).

Este tipo de problemas levou a doutrina a debruçar-se sobre o papel dos representantes e a afectação operada por estes no funcionamento do sistema, assinalando (para além da prática de irregularidades) quatro riscos principais: (1) o favorecimento dos grupos mais organizados, (2) o agravamento de preconceitos internos do sistema político, (3) a tendência para pressionar a delegação de poderes para níveis administrativos e (4) o surgimento de resistências às reformas sistemáticas dos regimes jurídicos (Stephenson & Jackson, 2010).

²⁴ Esta regulação, mesmo sendo superficial ou insuficiente, introduz uma importante linha de demarcação entre o *lobbying* (enquanto actividade de representação) e as redes clientelares ou de corrupção. Na verdade, as características básicas do *lobbying* – o facto de se tratar de uma actividade delegável em empresas, exercível a nível profissional e ao abrigo de estritas obrigações de registo e de transparência – consubstanciam uma diferenciação material face a actividades ilícitas por natureza (Liebert, 1995, p. 413). As relações entre o *lobbying* e a corrupção não são obrigatórias, podendo aquele surgir quer como substituto quer como complemento desta (Campos & Giovannoni, 2006, p. 1).

²⁵ Tal como Mayer bem salienta, todo o *lobbying* implica despesas. Mesmo que não exista a contratação de representantes profissionais, o desenvolvimento de quaisquer actividades por quadros internos das empresas implica custos de deslocação e comunicação. Mesmo nos casos em que se recorre a voluntários, subsiste a necessidade de arcar com as despesas de viagem e alojamento destes, os custos de reconhecimento dos terrenos de intervenção, a produção de material de propaganda, etc. (Mayer, 2008, p. 484).

O segundo nível de regulação do *lobbying* incidiu sobre a obrigação de registo dos representantes²⁶ e representados (identificando ambos e as pessoas ou órgãos objecto da sua intervenção) e, bem assim, tornando públicas as despesas envolvidas nessa actividade²⁷.

O terceiro nível de regulação prende-se com as interacções entre os representantes de interesses e os decisores públicos²⁸. Neste âmbito (para além dos casos em que configurem a prática de ilícitos) proíbem-se as ofertas que possam gerar conflitos de interesses²⁹ – as quais incluem o pagamento de refeições, despesas de viagem, eventos eleitorais, camarotes desportivos, etc. (Susman, 2008, p. 15).

Em último lugar proíbe-se o envolvimento de determinados titulares de cargos públicos em actividades de representação de interesses ou nas actividades com as quais tiveram³⁰ contactos profissionais³¹. Proíbe-se também o acesso (directo) de representantes de interesses a determinados cargos públicos. Em suma, procura limitar-se o funcionamento daquilo que nos EUA se convencionou chamar a porta giratória (Blanes i Vidal, Draca, & Fons-Rosen, 2010; LaPira & Thomas, 2012; Drutman & Cain, 2012), pela qual, por um lado, entram os titulares de cargos públicos que se transformam em representantes de interesses, consultores ou estratégias, ao mesmo tempo que, pelo outro, os antigos *lobbyists* acedem a carreiras públicas³².

²⁶ A obrigação de registo dos representantes terá sido acolhida pela primeira vez em 1890 no Massachusetts, sendo objecto de regulação federal, em 1946, cuja implementação se mostrou muito difícil (Hasen, 2012, p. 201). Em todo o caso, apesar de todo o desenvolvimento e especialização, o *lobbying* continua a ser uma função levada a cabo por firmas cuja actividade principal não é identificada nesses termos – e por exemplo empresas de relações públicas ou escritórios de advogados (Stephenson & Jackson, 2010, p. 5).

²⁷ A obrigação de informação das despesas conhece, todavia, muitas excepções: se o envolvimento em sede de representação de interesses é inferior a 20% do valor do serviço prestado, se os custos com o representante são inferiores a 25.000 dólares, ou se a actividade deste, enquanto *lobbyist*, não envolve despesas superiores a 10.000 dólares por ano (Mayer, 2008, p. 485).

²⁸ Já em 1854 a Câmara dos Representantes adoptou uma resolução criando um comité a quem cabia verificar se havia sido entregue aos membros qualquer soma ou sido usados outros meios impróprios ou ilegais a fim de assegurar a adopção ou rejeição de qualquer acto (Lunenburg & Susman, 2009, p. 6). Neste âmbito releva o risco resultante 'princípio da reciprocidade', definido nos anos 70 pelo psicólogo Dennis Regan, que afirmou a tendência quase instintiva de um beneficiário de uma qualquer oferta para corresponder com atitudes de natureza similar (Susman, 2008, p. 16).

²⁹ A linha de demarcação que, neste plano, vem sendo traçada não deixa de ter importantes zonas cinzentas que os diferentes autores têm referido (Susman, 2008, pp. 14, 15).

³⁰ Este é um dos âmbitos mais comuns do *lobbying*, cujo serviço consiste em disponibilizar aos clientes conhecimentos políticos, quando estes contactam legisladores, participam em audições ou discutem as implicações das propostas normativas. Muito dos *lobbyists* são, afinal, ex-políticos que disponibilizam os seus contactos aos seus clientes (Hill, Kelly, Lockhart, & Van Ness, 2011, p. 1).

³¹ Este âmbito de regulação foi desenvolvido nos EUA, ao nível federal, com o HLOGA, de 2007, sendo essas regras objecto de desenvolvimento substancial já durante a administração Obama, em 2009 (Hasen, 2012, p. 205).

³² Nos EUA o *Center for Responsive Politics* mantém em permanente actualização uma página on

Os esforços de regulação mais recentes – iniciados com o LDA (*Lobbying Disclosure Act*) de 1995, desenvolvidos com o HLOGA (*Honest Leadership and Open Government Act*) de 2007 e com uma série de actos avulsos em 2009, pela Administração Obama – têm sido orientados no sentido de introduzir transparência na prática do *lobbying*, assegurando o registo dos representantes³³ e maior clareza³⁴ do regime regulador (Luneburg, 2009, p. 90). Os tribunais americanos têm, todavia, limitado alguns dos actos legislativos, por os considerarem inconstitucionais³⁵ (Hasen, 2012, p. 196).

Em todo o caso, a preocupação fundamental que incide sobre o *lobbying* prende-se com os montantes envolvidos³⁶: no início do milénio, os grupos de *lobbying* americanos declaravam³⁷ cerca de 200³⁸ milhões de dólares por ano de despesas (de Figueiredo, 2002, p. 1; Milyo, Primo, & Groseclose, 2000, p. 78), das quais mais de metade em financiamento directo de campanhas dos representantes parlamentares³⁹. Em 2004 os gastos das campanhas presidenciais cresceram mais de 50% por comparação com as de 2000, ultrapassando 1.000 milhões (Susman, 2008, p. 17). Em 2008 as empresas de *lobbying* registadas declararam despesas de 2.300 milhões de dólares – para um total estimado de 3.700 (Luneburg, 2009, p. 86).

line (<http://www.opensecrets.org/revolving/index.php>), na qual disponibiliza listas dos titulares públicos que ingressam nas firmas de *lobbying* e dos representantes contratados que acedem a carreiras públicas.

³³ O representante de interesses será qualquer indivíduo contratado ou beneficiário de compensações pela prestação de serviços que incluam mais de um contacto nessa função (Luneburg, 2009, p. 90).

³⁴ Nos estudos recentes sobre o impacto concreto destas regras os autores vêm salientando que a probabilidade da transferência dos funcionários para as agências de *lobbying* se mantém elevada. Os efeitos diferiram entre o Senado e a Câmara dos Representantes, dado o diferente nível de exigência das regras adoptadas em cada uma das câmaras. A prática não difere entre partidos políticos (Drutman & Cain, 2012, pp. 2, 22).

³⁵ A inconstitucionalidade mais comum é a da violação do direito de petição, consagrado na primeira emenda.

³⁶ Para uma correcta percepção do significado dos números deve, todavia, ter-se presente que, no ciclo político de 1997-1998 (o qual inclui eleições), registaram-se, nos EUA, despesas em *lobbying* de 2,6 mil milhões de dólares, mas as doações a entidades sem fins lucrativos (*charity*) ascenderam a 17 mil milhões de dólares (Milyo, Primo, & Groseclose, 2000, p. 83).

³⁷ O valor total das despesas em *lobbying*, em 2000, terá ascendido a 1,51 mil milhões de dólares (de Figueiredo, 2002, p. 2). Alguns autores apontam para valores ainda mais elevados, referindo-se a totais de quase 30 mil milhões entre 1998 e 2010 (Hill, Kelly, Lockhart, & Van Ness, 2011, p. 1), valores esses calculados pelo *Center of Responsive Politics* e disponibilizados *on line* (cf. <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>).

³⁸ Deve, todavia, assinalar-se que os dados referidos pelos diferentes autores não coincidem. Assim, outros autores referem para o mesmo ano (2000) mais de 400 milhões em despesas declaradas, valor esse que terá ultrapassado os 550 em 2005 (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 30).

³⁹ A relevância do financiamento das campanhas é de tal forma que, sem uma revisão credível e equitativa do regime não será possível a reforma do *lobbying* (The Wodstock Theological Center, 2002, p. 14). A questão arrasta-se há séculos. Já em 1895 o senador Mark Hanna afirmava: *há duas coisas importantes em política. A primeira é o dinheiro e já não me lembro qual é a segunda* (Susman, 2008, p. 17).

Um dado individual serve também de ilustração da evolução da actividade: até 1995 a Microsoft não a desenvolvia, mas em 1998 já gastava 2,12 mil milhões de dólares através de contratos com nove empresas da especialidade (Norris, 1997, p. 39).

Curiosamente, os estudos académicos produzidos nesta área tendem a considerar ser muito difícil demonstrar que, em termos gerais, tais contribuições tenham um efeito directo nas decisões concretas que vêm a ser adoptadas⁴⁰ (Milyo, Primo, & Groseclose, 2000, p. 79; Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 1). De facto, muito embora estejam documentados casos concretos de *lobbying* em que as vantagens obtidas compensaram amplamente os resultados obtidos⁴¹, a primeira justificação para as despesas desta natureza parece ser o de obter acesso⁴² junto dos decisores⁴³ e poder demonstrar-lhes a importância que os representados atribuem às questões (de Figueiredo, 2002, p. 2), e nessa sede⁴⁴, influenciar a sua decisão.

⁴⁰ A caracterização do impacto do *lobbying* na actividade política americana é matéria de grande divergência académica (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 1).

⁴¹ Assim, num artigo de 2006, o *Washington Post* dava notícia de 1,6 milhões de dólares de despesas suportadas por sessenta empresas (incluindo a Pfizer, a Hewlett Packard e a Altria), visando uma taxa fiscal reduzida para lucros obtidos no estrangeiro, a qual lhes permitiu poupar cerca de 100 mil milhões de dólares. Explicava ainda, aquele diário, que algumas empresas prestadoras de serviços de *lobbying*, cobram 1% das vantagens obtidas pelos clientes (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 2).

⁴² O acesso não constitui garantia de influência (sendo esta que é visada pelo *lobbying*), mas sendo uma condição *sine qua non* com características objectivas, constitui um indicador comum nas investigações académicas (Bouwen, 2002, p. 366).

⁴³ Nesse sentido, estudos recentes em âmbitos globais (Faccio, 2006; Claessens, Feijen, & Laeven, 2007) ou regionais (Leuz & Oberholzer-Gee, 2003) demonstram que as boas relações ou contactos políticos permitem às empresas obter melhor acesso aos financiamentos, melhores taxas, condições mais favoráveis em intervenções públicas, melhores rendibilidades, acesso facilitado à contratação pública, aumento de quotas de mercado, etc. Em termos gerais o *lobbying* (para além de procurar evitar eventuais decisões prejudiciais), visa assegurar subsídios ou impostos mais favoráveis, garantir contratos públicos, limitar a concorrência ou permitir o acesso a mercados protegidos (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 7), mas essas vantagens podem também ser obtidas através de relações especiais com os decisores, como seja a integração destes nos conselhos de administração ou a participação deles ou de familiares no capital social (Faccio, 2006). A conjugação de ambos os factores mostra-se determinante.

⁴⁴ Será importante sublinhar esta circunstância aprofundando-a. Aquilo que as análises mais recentes vêm afirmando não é a irrelevância entre a realização de *lobbying* e os resultados obtidos. Se essa fosse a conclusão, naturalmente que suporia a demonstração da irrelevância dessa actividade. O que se sublinha é o facto de não haver uma relação directa entre a quantidade da despesa e os resultados (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 4). Ou, dito de outra forma, o *lobbying* não representa uma forma encapotada de as empresas ou os grupos de interesses obterem decisões, distribuindo dinheiro pelos decisores. Trata-se, isso sim, de uma actividade que visa garantir a transmissão aos decisores políticos (ou administrativos) das informações que essas empresas consideram essenciais para uma correcta formação das posições. Mas, exactamente porque se trata apenas disso, uma vez conseguida a transmissão da informação essencial, a utilidade marginal de ulterior informação (e do aumento das despesas daí decorrentes) é baixa (de Figueiredo, 2002, p. 3). De qualquer forma, as empresas que investem em *lobbying* tendem a obter melhores resultados dos que as que o não fazem. Mais ainda: aquelas que desenvolvem essa actividade de forma mais significativa ultrapassam os resultados das que lhe dedicam menos meios

Assim, a função primordial⁴⁵ do *lobbying* parece prender-se com a transmissão da informação (Allard, 2008, p. 43; Broscheid & Coen, 2002, p. 5) – ou, se preferirmos, da adequação desta com o efeito pretendido⁴⁶.

Esta informação – traduzida, quer em dados propriamente ditos (estatísticas, levantamentos factuais, previsões, etc.), quer em outros elementos significativos (sensibilizações, ameaças, compromissos) – tende, na perspectiva dos principais autores americanos, a incidir sobre a primeira preocupação dos representantes parlamentares – a sua reeleição – tornando-os cientes do impacto que as diferentes soluções decisórias⁴⁷ podem ter nesse âmbito (de Figueiredo, 2002, p. 2). Mas, na prática, alguns *lobbyists* vêm desenvolvendo a sua actividade ao ponto de fornecerem projectos legislativos completos que, em muitos casos, são adoptados quase *ipsis verbis* (Krugman, 2012)⁴⁸.

Entre esses dois extremos, o *lobbying* (cuja função mais relevante é a do contacto pessoal com os decisores a fim de lhe prestar informação), consubstancia ainda actividades diversas como a mobilização dos cidadãos a fim de que estes pressionem os decisores (*grassroots lobbying*⁴⁹), a intervenção em audições públicas, a apresentação de pareceres, a elaboração de comunicados de imprensa, etc. (Hasen, 2012, p. 219).

3. O diferente enquadramento do *lobbying* na Europa

A realidade europeia apresenta algumas diferenças significativas, que resultam da própria estruturação do exercício do poder – a qual afecta a natureza

(Hill, Kelly, Lockhart, & Van Ness, 2011, p. 4). Em todo o caso, parece haver alguma convergência no sentido de reconhecer que os representantes de interesses conseguem influenciar as decisões políticas através da forma como seleccionam e apresentam a informação, ao mesmo tempo que os decisores minimizam esse tratamento da informação através da selecção dos representantes cuja informação eles ponderam efectivamente (Broscheid & Coen, 2002, p. 6).

⁴⁵ Esta questão permanece no centro dos debates académicos, sendo distinguíveis correntes que defendem um objectivo de maximização dos rendimentos, que apontam num sentido concorrencial, outros defendem uma resposta não racional e outros ainda referem conjuntos complexos de objectivos interligados (Norris, 1997, p. 38 ss.).

⁴⁶ A circulação de informação não ocorre apenas no sentido dos representantes de interesses para os decisores, mas também no sentido inverso. Assim, uma das motivações principais do *lobby* é a aquisição de informação sobre a realidade e sobre as oportunidades de alterar esta (Richardson, 2000, p. 1009).

⁴⁷ O estereótipo do *lobbying* é exactamente este: o representante de interesses dirige-se ao decisor e comunica-lhe o interesse político dos seus clientes. Se estes (os clientes) são relevantes para a subsistência política do decisor, a mera comunicação traduz-se numa pressão (Broscheid & Coen, 2002, p. 5).

⁴⁸ Paul Krugman refere expressamente que o *American Legislative Exchange Council* terá conseguido, só no Estado da Virgínia, introduzir mais de cinquenta textos legislativos. O reconhecimento desta prática é actualmente pacífico. Assim, Hasen afirma mesmo que qualquer acto legislativo federal relevante é influenciado (e, por vezes, parcialmente redigido) por *lobbyists* (Hasen, 2012, p. 194).

⁴⁹ Cf. supra, nota 13.

(ou tipo) da representação de interesses (Saurugger, 2009, p. 105).

A primeira dessas diferenças decorre dos sistemas eleitorais e partidários: no nosso continente – e ao nível continental⁵⁰ propriamente dito – a mediação dos partidos políticos (e em especial das suas estruturas dirigentes) é consideravelmente mais importante do que nos EUA e, por isso, na maioria dos países, a questão da reeleição dos representantes passa mais pela influência interna no respectivo partido do que pela capacidade de responder às pretensões dos eleitores.

Neste enquadramento, os financiamentos tendem a dirigir-se aos próprios partidos, tendo pequena expressão, no âmbito global, os que são dirigidos à eleição específica de um ou outro representante.

Por outro lado, as estruturas partidárias mantêm, na Europa, uma natureza eminentemente nacional, o que acaba por marcar em termos significativos o tipo de abordagem que é feita pelos grupos de interesses. Assim, em especial no plano dos financiamentos, verifica-se uma intervenção quase exclusiva no apoio que é dado directamente aos partidos políticos – contornando, em muitos casos, legislações muito restritivas nesta matéria – procurando, por essa via, obter o condicionamento das decisões (o qual, surgindo a um nível mais elevado, pode traduzir-se mesmo em garantias antecipadas, o que avoluma os riscos de corrupção⁵¹).

De qualquer forma, o peso das estruturas nacionais no processo decisório acentua, de forma muito específica, o carácter plurinivelado do *lobbying* na Europa, que vem ganhando complexidade, à medida que evolui, procurando adaptar-se às mutações sofridas pelo processo de integração (Coen & Richardson, 2009, p. 5).

A segunda diferença assinalável na realidade europeia resulta do carácter marcadamente mais tecnocrático da nossa administração, que distribui a capacidade decisória para além das instituições políticas⁵² (Parlamento, Comissão e Conselho)

⁵⁰ A nossa análise do *lobbying* na Europa dirige-se apenas à actividade exercida junto das instâncias europeias. Deixamos, assim, de fora, o *lobbying* nos diferentes Estados-membros, nos quais, em termos genéricos se poderá dizer que não existem verdadeiros regimes jurídicos de enquadramento da actividade (Liebert, 1995, p. 414) – e, por isso, não influenciaram ou marcaram os regimes na UE – surgindo apenas regulações avulsas de determinadas circunstâncias (incompatibilidades, acesso aos grupos parlamentares, etc.). De qualquer forma, a importância da representação nacional no âmbito decisório (o intergovernamentalismo residual) faz com que os grupos de interesses continuem a orientar a sua actividade para o nível nacional (Saurugger, 2009, p. 105).

⁵¹ Neste âmbito, releva a distinção entre dois tipos de financiamento: aquele que visa influenciar as decisões (*lobbying*), independentemente da convergência ou proximidade ideológica (que tende a cobrir diferentes espectros partidários), e aquele que tem uma justificação político-ideológica, na medida em que apoia as estruturas que defendam determinadas posições e apenas essas (de Figueiredo, 2002, p. 4). Se tivermos presente que, nos EUA, a maioria das contribuições são efectuadas por particulares (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 1), esta distinção releva, uma vez que as contribuições pessoais têm tendencialmente um carácter ideológico.

⁵² A mera compreensão da lógica dos interesses políticos europeus supõe a análise simultânea do fenómeno junto das três instituições (Bouwen, 2002, p. 366).

e dos órgãos auxiliares (Comité Económico e Social, Comité das Regiões e, bem assim, os diferentes comités intergovernamentais que assistem a Comissão). Na verdade, apesar do carácter marcadamente regulatório, resultante da exiguidade da administração europeia (Bouwen, 2009, p. 20), uma parte considerável das decisões⁵³ é tomada – ou, pelo menos, determinada, no seu essencial – ao nível administrativo⁵⁴ (nas Direcções-gerais do Conselho e da Comissão).

Esta realidade altera também a própria natureza do *lobbying* europeu que já não é essencialmente parlamentar, como o americano (este, como vimos, tende a convergir sobre os membros do Congresso), mas assume uma característica marcadamente político-administrativa⁵⁵. Nestas circunstâncias, não se pode já falar de pressão sobre decisores cujo primeiro objectivo é a respectiva reeleição, mas de uma actividade que tem de ajustar-se às diferentes características do destinatário, o qual pode apresentar diferentes objectivos políticos ou profissionais.

A terceira diferença decorre da primeira: o maior distanciamento entre os decisores e os financiamentos (que, tal como vimos atrás, se concentra primariamente nos partidos políticos) privilegia aquela que é considerada a função primordial do *lobbying*: a transmissão da informação⁵⁶. É esta, aliás, a principal perspectiva (e preocupação) da representação de interesses ao nível europeu (ao contrário do que acontece nos EUA onde, como vimos, a questão financeira se evidencia, dados os montantes envolvidos). De facto, a exiguidade da administração europeia (que conta um nível total de funcionários equivalente ao de uma cidade média Europeia como Roterdão), torna-a visceralmente dependente da informação e colaboração externa (Bouwen, 2009, p. 20), tornando o *lobbying* europeu numa actividade que (ao contrário da opinião comum nos EUA e nos media) é procurada activamente pelas instituições, que chegam mesmo a subsidiá-la⁵⁷ (Coen, 2009, p. 152).

A quarta e última diferença digna de nota prende-se com a natureza da representação de interesses. Enquanto nos EUA o *lobbying* é conduzido por

⁵³ Para além da actividade regulatória ou normativa, a administração europeia (*maxime* a Comissão) desenvolve algumas funções relevantes, como seja a gestão, implementação e supervisão das políticas europeias e a função de controlo da legalidade (Bouwen, 2009, p. 20).

⁵⁴ Deve todavia recordar-se que a administração europeia tem, dadas as suas limitadas dimensões, uma função essencialmente reguladora (Bouwen, 2003, p. 1), com raras manifestações propriamente executivas.

⁵⁵ De facto, o essencial do *lobbying* europeu dirige-se à Comissão e não ao Parlamento Europeu (Mazey & Richardson, 1999; Coen, 2009, p. 147). De qualquer forma, parece claro que o *lobbying* europeu é consideravelmente mais diverso e mais complexo, tornando mais difícil qualquer generalização (Bouwen, 2002, p. 365).

⁵⁶ Por isso mesmo, no quadro geral dos *esforços deliberados para influenciar o exercício do poder público* (Mayer, 2008, p. 486), alguns autores distinguem as contribuições financeiras do *lobbying* propriamente dito (Chen, Parsley, & Yang, 2010, p. 1).

⁵⁷ O acesso à informação na UE é garantido pelo direito originário e merece uma atenção especial desde há muitos anos, dando origem a uma realidade e a um regime específicos (cf. Marrana, 2012).

profissionais (empresas de *lobbying*) que representam grupos de interesses (dentro dos quais avultam os interesses económicos), na Europa as empresas de *lobbying* têm ainda uma actividade residual. Além disso, surgiu e desenvolveu-se uma forma específica de representação: a nacional. De facto, a necessidade de auscultação dos diferentes interesses inclui os interesses nacionais⁵⁸, que não são exclusivamente canalizados através dos procedimentos decisórios (em especial do Coreper).

Justifica-se ainda uma referência a um ponto em que o sistema americano e europeu (da União Europeia) convergem: é que os recentes trabalhos de investigação parecem demonstrar que quanto menos os governos forem sensíveis a derrotas parlamentares maior será a tendência para o *lobbying*, já que, nestas circunstâncias, é mais fácil para os representantes mudarem de posição (Bennedsen & Feldmann, 2002, p. 187) - uma vez que essa mudança não afecta necessariamente a sobrevivência do executivo. Ora o sistema de governo europeu, aproxima-se, nesta matéria, do americano (ultrapassando-o, aliás), e afasta-se dos sistemas nacionais, onde se obedece tradicionalmente a uma disciplina de voto mais ou menos rigorosa dentro dos grupos parlamentares, tornando os representantes pouco flexíveis⁵⁹ o que oferece poucas hipóteses de sucesso para o *lobbying* individual).

4. O regime europeu: *lobbying* e transparência

4.1.O Código de Conduta da Comissão

O principal texto regulador relativo ao *lobbying* na UE é o Código de Conduta da Comissão, publicado em anexo ao Documento COM(2008)323 final. Dada a relativa exiguidade do documento, transcrevermo-lo na íntegra, em anexo, a fim de que os comentários produzidos de seguida possam dispensar quaisquer repetições.

A primeira circunstância a assinalar sobre o regime introduzido por este Código de Conduta refere-se ao seu âmbito. Este é determinado pela definição de representação de interesses⁶⁰ (o objecto) e de representantes de interesses⁶¹ (os sujeitos).

⁵⁸ O acesso às diferentes instâncias decisórias faz-se essencialmente a três títulos: enquanto perito, enquanto representante de interesses europeus agregados e enquanto representante de interesses nacionais agregados (Bouwen, 2003, p. 3).

⁵⁹ Para além da questão da disciplina de voto, a tradição parlamentar dos países europeus difere consideravelmente do sistema representativo americano e do parlamentarismo da UE, no tocante aos mecanismos de obtenção de informação. Na verdade, se nestes se valoriza o *apport* informativo dos grupos de interesse, naqueles privilegia-se a informação oficial (Bennedsen & Feldmann, 2002, p. 188).

⁶⁰ Cf. §3 do Código de Conduta.

⁶¹ Cf. ponto 1.2 do referido Documento COM(2008)323 final, p. 3.

Optou-se, em ambos os casos, por definições muito restritas (excluindo portanto do âmbito da regulação introduzida toda uma série de actividades e de agentes).

A definição de *lobbying* (ou representação de interesses) – como reportando as *actividades realizadas com o objectivo de influenciar a formulação de políticas e os processos de tomada de decisões das instituições europeias* (§3 do código) – não difere da noção mais comum: o *esforço deliberado de influenciar o exercício do poder público* (Mayer, 2008, p. 486). São, no entanto, introduzidas importantes excepções. Para além dos pareceres jurídicos e outros, excluem-se as actividades dos parceiros sociais (excepto quando exorbitem das suas funções) e as actividades que surjam em resposta a pedidos da Comissão – independentemente de serem levadas a cabo por representantes de interesses, com interesse na questão sobre a qual lhe foi apresentado o pedido (agindo, portanto, no desempenho das suas funções).

Importará não esquecer que a representação dos agricultores, ou das confederações patronais (e mesmo sindicais), por muito abrangente que possa ser, visa, por definição, *influenciar a formulação de políticas e os processos de tomada de decisões das instituições europeias*. A sua exclusão do âmbito do esforço tendo em vista assegurar a transparência dos processos decisórios parece afectar necessariamente os resultados. Tratando-se, no essencial, de tornar transparentes as actividades, nem sequer poderia colher o argumento de que a sua intervenção em sede institucional ofereceria, só por si, garantias suficientes, uma vez que, em qualquer caso, estas novas exigências não prejudicariam nem essa actividade institucional nem os fins de transparência. E, àqueles que assinalem o nível reduzido das obrigações para considerarem que não se justifica a sua imposição, sempre se recordará que sendo reduzido, menos perturba, ao mesmo tempo que, ficando de fora actividades relevantes de representação de interesses, o regime nunca poderá atingir os níveis de eficácia pretendidos.

À mesma conclusão se poderá chegar quando se analise o critério da determinação dos sujeitos. Nesta perspectiva, excluem-se os parceiros sociais (enquanto ajam no quadro das suas funções próprias) – no sentido, aliás, daquilo que acabamos de ver -, mas também os poderes públicos e os particulares (agindo individualmente)⁶².

Em ambos os casos, a exclusão de princípio parece excessiva: os órgãos públicos intervêm frequentemente no interesse de actividades ou entes comerciais (em especial quando as actividades envolvidas afectem directamente os seus interesses sociais ou de desenvolvimento económico) e, por outro lado, o facto de alguém agir a título particular (em especial um advogado ou um consultor) não impede ou sequer dificulta o exercício de uma função de *lobbying*.

⁶² Estas exclusões são recentes. Nos primeiros documentos da Comissão sobre a matéria, esta instituição reconhecia a importância das contribuições externas (informações técnicas e pareceres), na formação das decisões, que advinham de cerca de 3000 grupos de interesses estabelecidos em Bruxelas no início dos anos 90, entre os quais contavam as representações de autoridades regionais (Comissão Europeia, 2002, p. 1).

Dir-se-ia, aliás, que será exactamente na actividade exercida por titulares de entes públicos e por particulares que as exigências de transparência mais se fazem sentir, na medida em que é menos evidente essa representação dos interesses e mais fácil o surgimento de equívocos ou de conflitos.

No mesmo sentido, é de referir uma outra restrição, desta feita de cariz institucional. Isto porque o Código de Conduta se aplica apenas à representação de interesses junto da Comissão Europeia.

Percebe-se a limitação: não era possível a esta instituição impor um regime – por indiciário que se apresentasse – às restantes instituições (em especial ao Parlamento Europeu). Por outro lado, tratando-se de um primeiro esforço de regulação, optou-se pelo recurso a um código de conduta, ou seja, mecanismos de *soft law* que visam preparar o terreno para futuras regulações imperativas, por via de regulamentos ou decisões (de actos vinculativos, portanto). Neste enquadramento, a Comissão estava impedida, portanto, de desencadear procedimentos legislativos susceptíveis de forçarem a convergência institucional e intergovernamental.

Mas, mesmo tendo presente esse enquadramento, julga-se que teria sido mais útil – por mais abrangente – o recurso a actos especiais (como seria o caso de um acordo inter-institucional, envolvendo a Comissão e o Parlamento – e eventualmente o Conselho). Esse tipo de solução permitiria manter a flexibilidade (e até a preliminaridade) do Código de Conduta, conferindo-lhe, não obstante, o valor moral acrescido de um consenso alargado sobre a matéria.

Ao limitar-se à Comissão, reduz-se o seu âmbito a um nível tão indiciário que perde uma parte relevante do peso pretendido.

Passemos agora à caracterização do Código de Conduta.

Neste plano julgamos dever sublinhar três notas essenciais: (1) o carácter indiciário do documento, o qual se vê reforçado pela (2) natureza pré-reguladora do regime a qual está votada a dois (3) objectivos simples: a garantia de um nível mínimo de transparência e o acolhimento de regras deontológicas básicas que evitem os principais conflitos de interesses.

O carácter indiciário do documento pode ser explicado através de diferentes circunstâncias.

Em primeiro lugar – convém dizê-lo – porque se trata do primeiro documento ordenador da matéria ao nível da UE.

Em segundo lugar pela exiguidade dos princípios e das regras expostas e, mais do que isso, pelo facto de deixar de fora – ainda – o âmbito mais relevante em sede de transparência: as despesas.

Finalmente pelo seu carácter supletivo (que indicia a vontade de estabelecer um princípio regulador, mais do que a determinação concreta de regras).

Esse carácter indiciário do Código de Conduta fica também marcado por uma outra característica atinente à natureza da regulação. Optou-se – como é aliás prática corrente em âmbitos internacionais – por estabelecer regimes sem o carácter imperativo e vinculativo da regulação tradicional, recorrendo a regras

supletivas que são sujeitas a uma aplicação mais flexível durante o período de tempo que se venha a julgar necessário, para que possam aperfeiçoadas ainda antes do recurso a um regime autoritário.

No seguimento deste quadro indiciário e experimental percebe-se a singeleza dos objectivos do regime. Assim, das sete regras, as três primeiras fixam obrigações de transparência (a identificação⁶³ correcta e completa do representante e dos representados e seu interesses) e as quatro últimas de deontologia (impondo a correcção das informações transmitidas, a correcção na obtenção de informações ou de decisões, o respeito pelas obrigações dos funcionários europeus e a salvaguarda de conflitos de interesses de ex-funcionários que exerçam actividade de *lobbying*).

Para terminar impõe-se uma referência aos princípios que o Código de Conduta consagra expressamente.

Assim, devem os representantes de interesses agir no respeito pelos princípios de abertura, transparência, honestidade e integridade, devendo as instituições, pela sua parte, garantir condições de imparcialidade.

4.2. Outros conjuntos de regras pertinentes

A par do código de conduta – que permanece o documento central em termos de regulação da representação de interesses na UE – subsistem outros conjuntos de regras (e práticas) cujo escopo converge parcialmente com a preocupações daquele.

Relevam em primeiro lugar as regras relativa aos códigos de conduta dos funcionários e titulares dos órgãos europeus (que, desde logo, regulam os termos em que estes se relacionam com os representantes de interesses e acabam por introduzir outras limitações em sede de conflitos de interesses).

A par destas regras o Provedor de Justiça europeu vem inistindo, em diversas ocasiões, na necessidade de aprofundar os níveis de exigência e transparência, apontando deficiências e limitações em diversas circunstâncias.

Trata-se, em qulaquer caso, de intervenções pontuais pouco relevantes (o que não será de estranhar dado o carácter indiciário da própria regulação).

5. Conclusão

A importância actual do *lobbying* é inquestionável – da mesma forma que os seus riscos, que estão devidamente elencados. Não existindo alternativa válida, não resta senão manter um nível elevado de atenção e desenvolver, tão rapidamente quanto possível, conjuntos de regras e práticas que limitem esses

⁶³ O lançamento de um registo comum (Comissão/PE) dos representantes de interesses é de 23.06.2006 (cf. http://europa.eu/news/archives/2011/06/index_fr.htm - comunicados de imprensa de Junho de 2006).

riscos e enquadrem o seu funcionamento dentro das necessidades próprias contemporâneas.

Esta parece ser a principal falha actual: o carácter indiciário da regulação faz temer o surgimento de escândalos como a recente crise financeira internacional (que evidencia os riscos da falta de regulação e controlo - se é que não consubstancia já o excesso de influência de alguns grupos de interesse).

Anexo

O Código de Conduta para os representantes de interesses junto da Comissão Europeia⁶⁴

A representação de interesses é um elemento legítimo dos sistemas democráticos. A Comissão Europeia, no âmbito dos seus esforços para aumentar a confiança do público, criou um registo voluntário e adoptou o presente Código de Conduta para que a representação de interesses, os seus agentes e as suas actividades se tornem mais transparentes.

O presente código inclui sete regras básicas que especificam o modo como os representantes de interesses devem actuar quando desenvolvem actividades de representação de interesses. As entidades que se inscrevem aceitam cumprir este código ou declaram que já cumprem um código deontológico com regras comparáveis.

As actividades de “representação de interesses” cujo registo se espera são definidas como “actividades realizadas com o objectivo de influenciar a formulação de políticas e os processos de tomada de decisões das instituições europeias”.

Esta definição não inclui:

- actividades de aconselhamento jurídico ou outro, desde que relacionado com o exercício por parte de um cliente do direito fundamental a um julgamento justo, incluindo o direito de defesa em processos administrativos, garantido por advogados ou outros profissionais que neles participem;
- actividades dos parceiros sociais na qualidade de agentes do diálogo social (sindicatos, associações patronais, etc.); no entanto, sempre que estes agentes participem em actividades não abrangidas pelas missões que lhes são atribuídas pelos Tratados, espera-se que se registem, a fim de garantir a igualdade de circunstâncias entre todos os interesses representados;
- actividades que constituem respostas a pedidos directos da Comissão, por exemplo pedidos *ad hoc* ou periódicos de informações factuais, dados ou conhecimentos especializados, convites para audições públicas ou participação em comités consultivos ou em fóruns semelhantes.

⁶⁴ Tradução do Anexo do Documento COM(2008)323 final (Comissão Europeia, 2008).

A Comissão reconhece que a missão da maior parte das organizações que participam na representação de interesses vai para além das actividades cujo registo se espera. Com efeito, essas organizações desenvolvem outro tipo de actividades, como a elaboração de estudos e de estatísticas ou a obtenção de outras informações ou documentos, bem como a formação profissional e a criação de capacidades para membros ou clientes, que não são abrangidas por esta definição, se não estiverem ligadas a actividades de representação de interesses.

Princípios

Os representantes de interesses devem aplicar os princípios da abertura, transparência, honestidade e integridade, correspondendo assim às expectativas dos cidadãos e outros interessados a seu respeito.

De igual modo, os membros e o pessoal da Comissão devem respeitar normas rigorosas que garantem a sua imparcialidade. As disposições aplicáveis são públicas e encontram-se no Tratado que institui a Comunidade Europeia, no Estatuto dos Funcionários, no Código de Conduta dos Comissários e no Código de Boa Conduta Administrativa.

Regras

Os representantes de interesses devem sempre:

1. Identificar-se pelo nome e referir a ou as entidades para as quais trabalham ou que representam;
2. Apresentar-se com exactidão no momento da inscrição no registo para não induzir em erro os terceiros e/ou o pessoal da UE;
3. Declarar os interesses que representam e, se for o caso, os seus clientes ou membros;
4. Procurar facultar informações que, tanto quanto é do seu conhecimento, são objectivas, completas, actualizadas e não enganosas;
5. Não obter ou procurar obter informações ou decisões de forma desonesta;
6. Procurar não incitar o pessoal da UE a violar as normas de comportamento que lhes são aplicáveis;
7. Caso empreguem ex-funcionários da UE, respeitar a obrigação que incumbe a estes ex-funcionários de cumprir as normas e exigências de confidencialidade que lhes são aplicáveis.

Outras Disposições

Violações do código - As entidades registadas são informadas (e devem aceitar esta regra) de que qualquer violação das regras atrás enunciadas pelos seus representantes pode levar à suspensão ou à anulação da inscrição no registo, na sequência de um processo administrativo que terá em devida conta a proporcionalidade e o direito de defesa.

Queixas - As entidades registadas são informadas de que qualquer pessoa pode apresentar uma queixa à Comissão, fundamentada com factos materiais, relativamente a uma presumível violação das regras atrás enunciadas.

Publicação de contributos e outros documentos - As entidades registadas são informadas de que os seus contributos para as consultas públicas são publicados na Internet juntamente com a identificação da fonte, a menos que esta se oponha à publicação dos seus dados pessoais por considerar que esta publicação pode lesar os seus interesses legítimos. A Comissão poderá ver-se obrigada a divulgar correspondência e outros documentos relacionados com as actividades dos representantes de interesses, se lhe for pedido, nos termos do disposto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 sobre o acesso a documentos.

7. Bibliografia citada

Allard, N. W. (2008). Lobbying is an honorable profession: The Right to Petition and the Competition To Be Right. *Stanford Law and Policy Review*, 19, 1, pp. 23-68.

Bennedsen, M., & Feldmann, S. E. (2002). Lobbying and Legislative Organization: The Effect of the Vote of Confidence Procedure. *Business and Politics*, 4 (2), pp. 187-203.

Bennedsen, M., Feldmann, S. E., & Lassen, D. D. (9 de Nov de 2009). *Strong Firms Lobby, Weak Firms Bribe: A Survey-Based Analysis of the Demand for Influence and Corruption*. Obtido em 06 de 02 de 2014, de Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=1503028>

Blanes i Vidal, J., Draca, M., & Fons-Rosen, C. (2010). Revolving Door Lobbyists. *CELS 5th Annual Conference on Empirical Legal Studies* (pp. 1-58). New Haven: CELS.

Bouwen, P. (2002, June). Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9:3, pp. 365-390.

Bouwen, P. (2003, 12). A Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament. *EIoP - European Integration online Papers*, (7)11.

Bouwen, P. (2009). The European Commission. Em D. Coen, & J. Richardson, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (pp. 19-38). Oxford: Oxford University Press.

Broscheid, A., & Coen, D. (2002). Business interest representation and European Commission fora: A game theoretic investigation. *MPIfG (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) working paper*, 02/7.

Broscheid, A., & Coen, D. (2006). Lobbying systems in the European Union: A quantitative study. *MPIfG (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) Working Paper*, 06/3.

Browne, S. A. (1995). The Constitutionality of Lobby Reform: Implicating Associational Privacy and the Right to Petition the Government. *William & Mary Bill of Rights Journal*, 4, 2, pp. 717-751.

Campos, N. F., & Giovannoni, F. (September de 2006). Lobbying, Corruption and Political Influence. *IZA Discussion Paper*(2313).

Chen, H., Parsley, D., & Yang, Y.-W. (2010, April 28). *Corporate Lobbying and Financial Performance*. Retrieved 06 11, 2011, from Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=1014264>

Claessens, S., Feijen, E., & Laeven, L. (2007). Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. *ECGI Working Paper Series in Finance* 166/2007.

Coen, D. (2005). Environmental and Business Lobbying - Alliances in Europe Learning from Washington? Em D. L. Levy, & J. N. Peter, *The Business Of Global Environmental Governance* (pp. 197-220). Cambridge, MA: MIT Press.

Coen, D. (2009). Business Lobbying in the European Union. Em D. Coen, & J. Richardson, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (pp. 145-168). Oxford: Oxford University Press.

Coen, D., & Richardson, J. (2009). *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.

Comissão Europeia. (2002). *Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo - Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão*.

Comissão Europeia. (27 de 05 de 2008). *Código de conduta dos representantes de interesses*. Obtido em 15 de 06 de 2011, de Europa - o portal da União Europeia: <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/codeofconduct.do?locale=pt#code>

de Figueiredo, J. M. (2002, 06). Lobbying and Information. *Discussion Paper No. 369*. Cambridge, MA: Harvard Law School - John M. Olin Center for Law, Economics, and Business.

Drutman, L., & Cain, B. (2012). Congressional Staff and the Revolving Door: The Impact of Regulatory Change. *APSA 2012 Annual Meeting* (pp. 1-24). New Orleans: American Political Science Association.

Faccio, M. (2006, 03). Politically Connected Firms. *American Economic Review* 96(1), pp. 369-386.

Golden, M. M. (April de 1998). Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard? *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 8, 2, pp. 245-270.

Harstad, B., & Svensson, J. (February de 2011). Bribes, Lobbying, and Development. *American Political Science Review*, 105, 1, pp. 46-63.

Hasen, R. L. (January de 2012). Lobbying, Rent-Seeking, and the Constitution. *Stanford Law review*, 64, 1, pp. 191-254.

Hill, M. D., Kelly, G. W., Lockhart, G. B., & Van Ness, R. A. (19 de January de 2011). *Determinants and Effects of Corporate Lobbying*. Obtido em 18 de 01 de 2013, de Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=1420224>

Krugman, P. (25 de March de 2012). Lobbyists, Guns and Money. *The New York Times*, p. A27.

LaPira, T. M., & Thomas, H. F. (2012). Revolving Doors: Lobbyists' Government Experience, Expertise, and Access in Political Context. *APSA 2012 Annual Meeting Paper* (pp. 1-44). New Orleans: American Political Science Association.

Leuz, C., & Oberholzer-Gee, F. (2003). Political relationships, global financing, and corporate transparency. *CREMA - Center for Research in Economics, Management and the Arts Working Paper No. 2003 - 03*.

Liebert, U. (1995). Parliamentary Lobby Regimes. Em H. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 407-447). Frankfurt: Campus-Verlag.

Loomis, B. (2006). From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts. *Extensions, Fall 2006*, pp. 1-7.

Lowery, D. (January de 2007). Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying. *Polity*, 39, 1, pp. 29-54.

Luneburg, W. V. (2009). The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where

- We Are Now and Where We Should Be Going. *McGeorge Law Review*, 41, pp. 85-130.
- Lunenburg, W. V., & Susman, T. M. (2009). *The Lobbying Manual, Fourth Edition: A Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice*. Chicago: American Bar Association.
- Mark, G. A. (1998). The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition. *Fordham Law Review*, 66, 6.
- Marrana, R. M. (2012). O acesso à informação no quadro do funcionamento da União Europeia. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 21, pp. 7-42.
- Marrana, R. M. (2013). O direito de petição na União Europeia. *Revista de Direito da Universidade Lusíada do Porto*, 7/8, pp. 121-139.
- Mayer, L. H. (2008). What is this 'Lobbying' that We are so Worried About? 26, *Yale Law & Policy Review*, pp. 485-566.
- Mazey, S., & Richardson, J. (1999). Interests. Em L. Cram, D. Dinan, & N. Nugent, *Developments in the European Union* (pp. 105-129). NY: St. Martin's Press.
- Milyo, J., Primo, D., & Groseclose, T. (2000). Corporate PAC Campaign Contributions in Perspective. *Business and Politics*, 2 (1), pp. 75-88.
- Moore, J. H. (2010). *How members of Congress are bribed*. San Francisco: Forgotten Books AG.
- Norris, P. (1997). Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political Research*, 32, pp. 273-282.
- Richardson, J. (2000). Government, interest groups and policy change. *Political Studies*, 48, pp. 1006-1025.
- Saurugger, S. (2009). COREPER and National Governments. Em D. Coen, & J. Richardson, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (pp. 105-127). Oxford: Oxford University Press.
- Scholzman, K. L., & Tierny, J. T. (1986). *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper & Row.
- Stephenson, M. C., & Jackson, H. E. (2010). Lobbyists as Imperfect Agents: Implications for Public Policy in a Pluralist System. *Harvard Journal on Legislation*, 47, pp. 1-20.
- Susman, T. M. (2008). Private Ethics, Public Conduct - An Essay on Ethical Lobbying, Campaign Contributions, Reciprocity, and the Public Good. *Stanford Law and Policy Review*, 19, 1, pp. 10-22.
- The Wodstock Theological Center. (2002). *The Ethics of Lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good*. Washington: Georgetown University Press.