



Felipe Bizinoto*

RESUMO

Os grupos de pressão nascem da necessidade humana de viver coletivamente. Dentro de um regime político (especialmente o democrático), eles exercem o fundamental papel de representar interesses perante as instâncias públicas, especialmente a legislativa e a executiva. Essa ação (ato ou atividade) consiste no *lobby*, que merece maiores estudos no Brasil sob a perspectiva da Constituição de 1988. E mais: assim como na Itália, o Brasil merece estudos que identifiquem a constitucionalidade dos grupos de pressão, aqui compreendidos como *lobby*. O que é grupo de pressão, sua diferença para os grupos de interesse, a derivação da pressão para o lobby (num conceito legal-profissional) e os fundamentos constitucionais encontrados na Carta Constitucional Brasileira de 1988 são objetos deste artigo, que tratará do tema dos grupos de pressão mediante análise qualitativa, com referenciais literários e documentais, explorando a situação existente principalmente na doutrina brasileira (comparando-se a outras estrangeiras), mas com intento eminentemente normativo.

Palavras-chave: Grupos de pressão. Lobby. Estado Democrático.

Pressure groups in Brazil

ABSTRACT

The pressure groups born from the human need to live collectively. And inside of a political regime (especially a democratic one) that they play fundamental role in representing interests before public instances, especially the legislative and executive ones. This action (act or activity) consists of lobby, which deserves further studies in Brazil and from the perspective of the 1988 Constitution. And more: just like in Italy, the Brazil deserve studies that identify the constitutionality of pressure groups, here understood as lobby. What is a pressure group, its difference from the interests groups, the derivation to the lobby (in a legal-professional concept) na the constitutional fundaments found in Brazil Constitutional Chart of 1988 are subject of this article, which will address the issue of pressure groups through qualitative analysis, with literary and documental references, exploring the situation that exists mainly in brazilian doctrine (compared to other foreign doctrines), but with na eminently normative intent.

Keywords: Pressure group. Lobby. Democratic State.

* Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (IDPSP) (2022). Pós-graduado em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Registral e Notarial, em Direito Ambiental, Processo Ambiental e Sustentabilidade pelo Instituto de Direito Público de São Paulo/Escola de Direito do Brasil (IDPSP/EDB) (2019). Pós-graduando em Direito Civil pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC) (2023-). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC) (2017). Professor assistente nas disciplinas Direito Constitucional I, Prática Constitucional e Direito Civil na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. É membro do grupo de pesquisa Hermenêutica e Justiça Constitucional: STF, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), do grupo de pesquisa Direito Privado no Século XXI, do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), e do grupo de pesquisa Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada, do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado e consultor jurídico. E-mail: bizinoto.felipe@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4671403724849984>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7453-5081>.

1 Considerações iniciais

Muito referenciado ao explicar o ser humano, Aristóteles afirma que o indivíduo é um *zoon politikon*, um ser que vive em agrupamentos, ou, como o Estagirita afirma, um ser destinado a viver em sociedade. E como produto desse convívio com o outro advém a ideia de política weberiana como o “conjunto de esforços tendentes a participar da divisão do poder, influenciando sua divisão, seja entre Estados, seja entre grupos num Estado” (WEBER, 2003, p. 9).

A ideia de conjunto de esforços trazida por Max Weber como cerne do sistema político e que reflete a necessidade de existir agrupamentos de pessoas identifica a sociedade – utilizando uma ideia luhmaniana – como um ambiente dotado de plurais tanto no sentido numérico quanto noutros sentidos. Ao falar em grupo (aqui como sinônimo de sociedade) também se remete à ideia muito desenvolvida a partir dos contratualistas da união de indivíduos e o Estado como corpo artificial fundado nessa junção social.

Apesar do conceito guarda-chuva de sociedade, a contemporaneidade mostra uma aparente contradição no desenvolvimento social, conforme Ulrich Beck. Trata-se de um movimento no sentido de individualização a que o autor denomina de *impulso individualizatório*, que é tendência nascente na classe burguesa e que se prolifera às demais no sentido de as pessoas se dissociarem em relação aos seus padrões de vida, historicidade, condicionamentos classistas e familiares (BECK, 2011, p. 108).

De outro lado, o teórico da sociedade de risco também expõe um processo de solidarização e massificação sobrejacentes à individualização. As pessoas unem-se pelo medo dos riscos criados e destinam todos os seus sistemas a lidar com eles, mas o fazem de forma contraditória, pois não há extinção deles sem a criação de outros (BECK, 2011, p. 59-60). Ainda, a massificação consiste em uma nunca vista socialização das individualidades, que, em verdade, são pseudoindividualidades ante o fato de os padrões voltados a agruparem as pessoas diferirem e muito dos então utilizados (BECK, 2011, p. 111).

Sociedade e sua fragmentação, então, são vocábulos que representam o contemporâneo e mostram certo conflito conceitual-prático entre a visão weberiana de esforços dotados de um grau relevante de homogeneidade social com a visão beckiana de fragmentação social voltada a uma massificação de

(pseudo)individualidades. E em meio a esse aparente conflito que a Política necessita reger, lidar com as forças existentes e de alguma maneira manter a tessitura social.

Volvendo ao conceito de política weberiano se pode identificar uma solução à indagação de como solucionar o dilema de Ulrich Beck. Essa resposta pode ser encontrada a partir da ideia de igualdade de participação no âmbito democrático, eis que a disputa na *participação da divisão do poder* acontece sob uma instituição que “ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais” (DAHL, 2001, p. 65). E a atuação para a proteção desses interesses em meio à fragmentação da abstração social são os grupos, agrupamentos mais ou menos homogêneos que buscam inculcar seu interesse mediante influência das instâncias decisórias.

Este artigo tem como cerne tratar dos grupos que tentam influenciar as decisões estatais, os quais se chamam grupos de pressão. E mais: um segundo recorte epistemológico é que os grupos de pressão serão pressupostos ou analisados sob as lentes de um ambiente democrático. As perguntas que regem o texto são as seguintes:

1. O que é grupo de pressão?
2. Como o modelo constitucional brasileiro trata os grupos de pressão?

À primeira pergunta será destinado item relativo a cortes epistemológicos que partem do grupo de interesse e chegam ao *lobbying*, identificando-se o grupo de pressão em meio às duas figuras.

À segunda indagação será destinado item que trata da óptica da Constituição do Brasil (CRFB/1988) acerca dos grupos de pressão, se são conformes ou desconformes ao texto constitucional e por quais fundamentos. Estes, por sua vez, não terão caráter exaustivo, porque o campo argumentativo é rico, servindo as premissas extraídas da fonte normativa postas como colocações que o autor julga essencial.

2 Grupos de interesse, de pressão e o lobby

Como cerne conceitual, a ideia de grupo pode ser extraída do léxico: conjunto de pessoas, coisas ou objetos enlaçados para formar um todo (FERREIRA *in*

FERREIRA, 2010, p. 388). A partir desse conceito de grupo como um agregado que um recorte epistêmico inicial é feito: trata-se aqui de união de pessoas ou, juridicamente dizendo, sujeitos.

Os grupos de interesse detêm aspectos genéricos em relação aos grupos de pressão e ao *lobby* (PETRILLO, 2022, p. 44-45; TOLEDO, 1985, p. 3-19; FARHAT, 2007, p. 145-148; ARAGÃO, 1994, p. 36-40).

Antes de adentrar à noção de grupo de interesse, fundamental conceber a noção de interesse. Para isso, será abordada uma concepção econômica. Economia consiste na ciência voltada ao emprego de recursos escassos ao atendimento de necessidades sociais (VASCONCELOS; GARICA, 2011, p. 2). É dentro desse quadro de atribuir recursos escassos a alguém ou alguns que outros têm suas necessidades reputadas submissas: são interesses dominantes e subordinados, aos primeiros atribuindo-se recursos, aos segundos, não.

A partir dessa noção de que a ciência econômica reconhece uma escala de necessidades fundadas em quais delas serão atendidas que o Direito muito aproveita para conceber a noção de direito, ou poder jurídico: por exemplo, o da teoria de Rudolf von Jhering acerca do direito ser um interesse juridicamente tutelado (JHERING, 1947, p. 428-429; LARENZ, 2019, p. 57 e ss.). E a ideia central que se amolda à Economia está em Francesco Carnelutti (1951, p. 11-14), que concebe o interesse como a propensão à realização de necessidade própria ou alheia.

Feita a digressão, o grupo de interesse envolve essa relação entre um sujeito carente e bens em carência, cabendo ao Direito atribuir a uns tais bens em detrimento de outros. E essa necessidade surge não apenas em indivíduos, mas em grupos: eis que a noção a partir do léxico é de um feixe que enlaça os componentes. Um conceito sintético pode ser apresentado a partir do contraste do *télos*: grupo de interesses é aquele cuja necessidade é compartilhada de forma efetiva ou reconhecida (PETRILLO, 2022, p. 44).

De uma forma mais ampla e que aborda aspectos de forma e finalidade, Saïd Farhat (2007, p. 154) define o grupo de interesse como “todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade”.

E como destaca Paulo Bonavides (2011, p. 461), o fato de um grupo de interesses existir não significa que queira influenciar ou participar do processo político. Esse anseio de atender às necessidades partilhadas entre os componentes mediante participação no processo político decisório que faz surgir uma das suas espécies, qual seja, a do grupo de pressão. Em síntese, adota-se a perspectiva de Gastão Alves de Toledo (1985, p. 9) de que grupo de pressão é um organismo voltado a influenciar o processo político.

Vê-se que a diferença do gênero para a espécie é um componente adicional constante no grupo de pressão: a influência, aqui concebida como a aptidão de um agente em moldar uma decisão política conforme suas preferências (ou interesses) (KLÜVER, 2013, p. 7).

Sobre os grupos de pressão, importante pontuar que não carregam consigo a pressão como sinônimo de coação física ou moral, mas como agrupamentos de sujeitos com um interesse comum e cujo atendimento ocorre por meio de diálogo racional com o agente político que decide, a fim de que essa decisão proporcione, jurídica e politicamente, vantagem ou afaste desvantagem (ARAGÃO, 1994, p. 37; PETRILLO, 2022, p. 48).

Dilema acerca dos *pressure groups* pode ser encontrado no seu país de inicial estudo, os EUA. Tal dilema consiste na valoração de tais agrupamentos para o âmbito governamental. Uma primeira perspectiva compreendida como nociva é a de James Madison, que redigiu no seu *paper* de n. 10 sobre as *factions*, organizações impulsionadas por interesses antagônicos aos direitos dos cidadãos:

Por facção [grupo de pressão], entendo um número de cidadãos, quer sejam uma maioria ou minoria do todo, que são unidos e atuam por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, adverso aos direitos de outros cidadãos, ou aos interesses permanentes e agregados da comunidade (MADISON *in* HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 43).

O Federalista continua ao expor que esses grupos devem ter um de dois destinos: ou a sua abolição mediante supressão da liberdade deles ou unificação de interesses, paixões e opiniões, ou mediante controle dos efeitos dessas reuniões (MADISON *in* HAMILTON; JAY MADISON, 2001, p. 43-46).

De outro lado, parcela doutrinária adere à perspectiva positiva ou benéfica da existência dos grupos de pressão (BONAVIDES, 2011, p. 460-463; ARAGÃO, 1994, p.

17-21; FARHAT, 2007, p. 145-148; TOLEDO, 1985, p. 9-17; PETRILLO, 2022, p. 41-45). Justificam sob as lentes de que a sociedade é composta por agrupamentos menores e que no atual modelo democrático há representatividade intermediária (*intermediary group*) desses organismos que não vindicam ao poder – tal qual os partidos políticos –, mas que intentam influenciar as decisões dos agentes públicos.

Ainda, esses grupos intermediários (ou de intermediação) permitem não apenas identificar os sujeitos em coletividades, mas principalmente identificar os interesses organizados e que representam essas classes (KLÜVER, 2013, p. 5). Como situação posta e que há muito tempo não traduz, necessariamente, uma nocividade ao princípio democrático, a ideia dos grupos de pressão como agentes sociais não deve ser enxergada como nociva, pois são instrumentos através dos quais individualidades ou subgrupos encontram canais para externar suas reivindicações, assim como para constituir uma força maior voltada a influenciar decisões (BONAVIDES, 2011, p. 469). Como afirma Gastão Alves de Toledo (1985, p. 11): “os grupos não são bons ou maus em si mesmos, apenas fazem parte do cenário político”.

Outro argumento que soma à perspectiva dos grupos de pressão como algo positivo à sociedade e (não somente) à Política é que a disrupção com as instituições, estruturas e funções anteriores – que de alguma forma ainda regem a sociedade contemporânea – mostra a busca por outro arcabouço, o qual tem algum sinal de vislumbre com novas compreensões de coletivo (HARARI, 2020, p. 408 e ss.).

O *lobby* é figura controvertida nas sociedades, especialmente naquelas em que níveis de corrupção governamental são altas. Na Itália e no Brasil é clara a demonização do lobismo, visto muitas vezes como atuação corrupta, ilegal, inconstitucional e antidemocrática (PETRILLO, 2022, p. 21 e ss.). Considerado uma degeneração política, o *lobby* deve ser enxergado como uma espécie de grupo de pressão, que não é boa nem má em si, mas uma decorrência erigida em razão das necessidades de participação política (PETRILLO, 2022, p. 21 e ss.; BONAVIDES, 2011, p. 469-475; TOLEDO, 1985, p. 9-17; ARAGÃO, 1994, p. 17-21; FARHAT, 2007, p. 145-148).

Em obra cujo título já trata o *lobby* como grupo de pressão, João Bosco Lodi (1986, p. 3) define: “*Lobby* é a ação de influenciar sobre o tomador de decisão na esfera do poder público. A atuação persuasora sobre o poder público”. No mesmo sentido, em introdução a obra que trata dos grupos de pressão atuantes no Congresso

Nacional brasileiro, Murilo de Aragão (1994, p. 17-30) trata tais agrupamentos como sinônimo de *lobby*, inclusive com referências de literaturas internas e externas. Em consonância com o tratamento sinonímico, Pier Luigi Petrillo (2022, p. 44) informa que *lobby* é o vocábulo inglês para grupos de pressão.

Com a devida deferência à literatura especializada, entende-se que *lobby* é uma espécie de pressão exercida por agentes sociais sobre o poder público. Dois são os argumentos voltados a diferenciar *lobby* de grupos de pressão. O primeiro surge de um conceito analógico extraído do Direito Empresarial; outro argumento advém da noção estrita de *lobby*.

Como pressuposto ao primeiro argumento, *lobby* é um vocábulo amplo e que mescla tanto sujeito quanto atividade, o que exige uma precisão conceitual que se extrai da própria literatura (PETRILLO, 2022, p. 44-50; BONAVIDES, 2011, p. 466-467; ARAGÃO, 1994, p. 17-21; TOLEDO, 1985, p. 9-17)¹ = *lobbyist* ou lobista é sujeito, enquanto *lobbying* ou lobismo é atividade. A partir dessa segregação conceitual que se faz a analogia com o Direito Empresarial no sentido de que o grupo de pressão está para o *lobby*-atividade ou lobismo assim como o empresário está para a empresa: embora remetam à sinonímia dentro e fora do senso comum, fato é que sujeito e objeto (ou atividade) diferem entre si.

A partir da diferenciação acima que surge a ideia de atividade desempenhada: alguns grupos de pressão não atuam necessariamente através do lobismo ou de lobistas para pressionar o poder público. Manifestações em espaços públicos, por exemplo, são formas de pressão governamental sem que haja propriamente lobismo.

No ano de 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 187, que julgou a chamada Marcha da Maconha uma manifestação dotada de liceidade (e constitucionalidade) embasada na livre expressão do pensamento e dos direitos à associação e reunião. Claramente, os agrupamentos mais ou menos organizados tinham um interesse em comum, que não era propriamente o uso da maconha, mas a livre circulação da ideia de que determinados textos normativos deveriam ser revogados.

Nos corredores decisórios majoritários poderia ou não haver o *lobby* em prol da referida revogação, mas o que foi levado a público foi uma manifestação social com

¹ Com certa contradição conceitual, tratando *lobby* como ação e como sujeito: (LODI, 1986, p. 2-10).

um caráter mais direto (ou transparente) do interesse de certos segmentos sociais. O que foi analisado pelo STF na ADPF 187 envolve grupos de pressão que atuaram por meio de passeatas e de expressão da ideia de revogação de normativas estatais que então proibiam o uso da maconha.

De outro lado, interessante o desempenho da influência de movimentos sociais negros como lobista durante o debate constituinte de 1988, expondo Flavia Rios que o art. 5º, XLII da Constituição brasileira de 1988 “foi por meio de intensa interação parlamentar e extraparlamentar – em que se viu a articulação amadurecida e suprapartidária de deputados e ativistas autodeclarados negros” (*in* LAVALLE *et. al.*, 2018, p. 261). Essa pressão exercida ocorreu no que será concebido como lobismo em sentido amplo ou largo.

Chega-se, enfim, à dúvida do que seja *lobby*, lobismo e *lobbying*. O *lobby* é uma dentre outras ferramentas através da qual um grupo de pressão exerce influência sobre o agente público (PETRILLO, 2022, p. 42-43; LODI, 1986, p. 10). Inicia-se com a explicação do Senador Marco Maciel, proponente na década de 1980 de projeto voltado a regulamentar o *lobby* no Brasil, projeto arquivado. Segundo o citado autor:

A atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e aos Partidos Políticos é conhecida, como se sabe, segundo a expressão inglesa *lobby*, significando as antecâmaras ou ante-salas das repartições ou edifícios utilizados originariamente pelos representantes de tais organizações como locais onde desenvolviam, preferencialmente, o exercício de seus trabalhos. Do vocábulo derivaram *lobbyists*, que designa as pessoas que se dedicam àquela atividade, e *lobbying*, que exprime o procedimento dessa atividade (MACIEL, 1984, p. 9).

Iniciando pelo último vocábulo, *lobbying* ou lobismo é ação ou atividade exercida e voltada a influenciar o agente público tomador de decisão (LODI, 1986, p. 3). Embora contenha um recorte epistêmico (influenciar o Estado), fato é que o conceito é amplo suficiente para que todo indivíduo ou agrupamento exerça influência. Trata-se do lobismo em sentido amplo.

Ainda na entoada do *lobby*-atividade (*lobbying* ou lobismo), há uma segunda acepção. Esta parte de esforço traçado por Pier Luigi Petrillo sobre o que seja *lobbying* e como os diversos ordenamentos estatais disciplinam tal atividade. O autor italiano deixa evidente uma acepção restrita de lobismo como atividade profissional voltada a influenciar o agente público tomador de decisão, a fim de que se obtenha

vantagem ou afaste desvantagem nos conformes do interesse representado perante a instância decisória (PETRILLO, 2022, p. 46-48).

Com relação ao aspecto subjetivo, o do *lobby*-sujeito, sua acepção ampla é a de grupo de pressão, que é aquele organismo que exerce a influência sobre o decisor público de forma a que o que seja deliberado esteja conforme à vantagem ou à desvantagem pretendida pelo grupo (LODI, 1986, p. 6-11; PIETRILLO, 2022, p. 44-46; MACIEL, 1984, p. 9; ARAGÃO, 1994, p. 17-21; TOLEDO, 1985, p. 9; BONAVIDES, 2011, p. 461).

O segundo conceito é mais restrito e envolve algumas legislações estrangeiras que determinam habilitações específicas de lobistas (PETRILLO, 2022, p. 137-312). Se os lobistas são aquelas pessoas que se dedicam ao *lobbying*, então uma acepção estrita de lobista é a pessoa que profissionalmente exerce a atividade de influência. Como o lobismo se profissionaliza de forma a constituir uma classe de trabalho, algumas regulamentações são exigidas para a fiscalização ético-jurídica desses agentes representantes de interesses.

Se em um futuro haverá classe profissional própria, com regulamentação e habilitação, há algumas dificuldades para tanto por diversas pessoas exercerem influência nas instâncias públicas decisórias, ainda mais diante de uma garantia de petição dotada de baixa solenidade. Por isso, uma via intermediária surge para conceituar o lobista, que está inclusive mencionada noutro projeto de lei, o PL de n. 1.202/2007, da Câmara dos Deputados Federais:

Art. 2º [...].

VII - lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público [...].

A via intermediária sobre o conceito de lobista num sentido estrito é de pessoa que exerce, profissionalmente ou não, influência ou pressão sobre agente público tomador de decisão, a fim de que se obtenha vantagem ou afaste desvantagem nos conformes do interesse representado perante a instância decisória (MACIEL, 1984, p. 9; PIETRILLO, 2022, p. 44-46; LODI, 1986, p. 6-11; BONAVIDES, 2011, p. 461-466; TOLEDO, 1985, p. 9).

3 Fundamentos constitucionais no Brasil para os grupos de pressão (?)

Antecipou-se que os fundamentos do *lobby* no Brasil (i) serão pautados na Constituição de 1988; e (ii) por envolverem a interpretação, não serão tratados como rol exaustivo. A título de exemplos sobre o item (ii), em obra que tangencia ao assunto, Saïd Farhat (2003, p. 198-201) estabelece ao menos dezoito fundamentos extraídos a partir de dispositivos constitucionais; já Pier Luigi Petrillo (2022, p. 41-44; 139-141) aborda ao menos quatro fundamentos constitucionais.

Como ponto de partida, reputa-se como fundamento essencial e que a literatura pesquisada indica o que a CRFB/1988 denomina *direito de petição*, que consta no texto constitucional como posição jurídica fundamental:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Inicialmente, formula-se uma adoção terminológica. Parte-se da diferenciação entre direitos e garantias de José Afonso da Silva (2005, p. 188-189)², que, escorado em Ruy Barbosa (1978, p. 124-124), assevera que garantia fundamental é instrumento constitucionalmente previsto voltado a assegurar direitos fundamentais, estes concebidos como aqueles interesses de caráter material e que se voltam à tutela de algum ou alguns bens jurídicos. Por isso da adoção terminológica *garantia de petição* em detrimento daquela enunciada na Carta Política brasileira.

A garantia de petição é concebida como garantia fundamental pela qual determinado sujeito de direitos exige do Poder Público determinado comportamento, comissivo ou omissivo, em relação a certo interesse jurídico individual ou coletivo (PÁDUA, 2023, p. 45).

No que diz respeito ao *lobby*, Murilo de Aragão (1994, p. 95) expõe que citada alínea a do inciso XXXIV do art. 5º CRFB/1988 “assegura o mais importante de todos

² Sobre o tema: (PÁDUA, 2023, p. 46).

os direitos para os grupos de pressão ao declarar o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Como berço dos estudos do lobby, os EUA contemplam o *right to petition to the government* como fundamento para o lobismo, conforme leciona Pier Luigi Petrillo (2022, p. 139-140):

A primeira emenda à Constituição Federal, que entrou em vigor em 15 de dezembro de 1791, institui, de fato, o *right to petition to the government*.

O erro comum é traduzir esta fórmula literalmente, traduzindo, em especial, *petition* por ‘petição’ e *government* por ‘governo’. O efeito é o de não entender o alcance da primeira emenda e acreditar que ela confere o mero direito dos cidadãos de peticionar ao governo. Trata-se de erro clamoroso porque, na linguagem jurídica italiana, a palavra ‘petição’ remete a uma atividade específica de escassa eficácia concreta e que, em nosso ordenamento, não tem nenhum efeito prático.

Ao contrário, a palavra *petition* deve ser inserida na realidade histórica na qual a primeira emenda foi redigida e, para traduzi-la para o italiano, devemos nos perguntar que significado tinha naquele momento e naquele contexto.

Assim, verifica-se que, com o termo *petition* pretendia-se referir a uma atividade destinada a influenciar políticas públicas a fim de proteger um determinado interesse: ou seja, *petition* é sinônimo de *lobbying* [...].

O direito das associações organizadas de cidadãos, consistente em influenciar a tomada de decisões públicas, está, portanto, na base da fundação do ordenamento constitucional dos Estados Unidos.

É inerente que a posição jusfundamental de petição seja conferida como postulação às instâncias públicas sem a representação pela advocacia ou por quem tenha capacidade postulatória específica, por exemplo, o Ministério Público, algumas autoridades estatais e suas procuradorias, bem como a Defensoria Pública.

E mais: trata-se de postulação feita sem o caráter de obter um provimento jurisdicional, não atrelado às amarras processuais legais, o que significa que o rogo estampado na alínea a do XXXIV do art. 5º CRFB/1988 diz respeito à provocação das funções estatais executiva e legislativa nas suas incumbências típicas e atípicas, enquanto à função judicial nas suas funções atípicas (PÁDUA, 2023, p. 55-56).

Por não estar sujeita à forma legal do processo judicial e dizer respeito a pleitos que não envolvem o provimento jurisdicional relacionado à função típica do Estado-Juiz, vê-se a garantia de petição como alicerce à ação ou à atividade de pressão exercida pelos grupos de pressão e, também, pelo *lobby*.

Um segundo fundamento constitucional é o do princípio democrático, que consta na seguinte enunciação: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado

Democrático de Direito ...” (art. 1º, *caput*). É sobre tal fundamento que Marco Maciel coloca em texto voltado a estimular a disciplina do lobismo no Brasil:

Compete, então, ao Estado moderno, organizado segundo os princípios da forma democrática, captar as aspirações dos diversos segmentos sociais, provendo às necessidades da existência dos indivíduos, considerados como agentes destinatários, e não objeto, da atividade política, levando-se em conta, sempre, a promoção do bem-estar geral, que se constitui na finalidade precípua da ação do Estado.

Nesse quadro, há que considerar-se que, na sociedade de massas, caracterizada por seus distintos setores de especialização, o indivíduo isoladamente pouco pode influir junto ao poder político, a não ser associado a outros, numa comunhão de interesses e objetivos, capaz de estabelecer forte vínculo entre eles (MACIEL, 1984, p. 8).

Dentre os diversos caracteres que podem ser destacados da democracia que se extrai um deles: o que Robert A. Dahl (2001, p. 73) denomina de possibilidade de “os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha”. Tal premissa consiste na igual participação de toda pessoa que ostenta o vínculo de cidadania com o Estado no qual exerce seus direitos políticos. E é inerente a tal vivência sob as leis de própria escolha que a autoridade tenha de decidir em conformidade com quem a legitima política e juridicamente, o que muitas vezes remete à participação de corpos intermediários que exercem a pressão para que o que venha a decidir o Poder Público atenda aos interesses desse organismo de pressão.

Ronald Dworkin (1999, p. 436) assevera que democracia ideal é aquele regime no qual cada cidadão tem igual influência na produção jurídica estatal. E o exercício da influência pelos grupos (de pressão) nada mais é do que esse atingimento da democracia idealizada política e constitucionalmente. Em suma, democracia é participação na tomada de decisões pelo Estado, e os grupos de pressão exercem da sua forma (a pressão) essa participação democrática.

Um terceiro fundamento parte da ideia ampla de lobismo e lobista, que envolve a noção de grupo de pressão. A Constituição de 1988³ enuncia como direito fundamental que entidades associativas podem ser constituídas se os interesses delas forem dotados de juridicidade e que elas têm o poder de representar seus membros:

³ Claramente, as associações encontram outros fundamentos constitucionais, p. ex., nos incisos XVIII, XIX e XX do art. 5º, assim como no art. 8º.

Art. 5º [...].

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Em suma, desde que o fim associativo seja jurídico (e não apenas lícito) e atenda às exigências legais mínimas para a personificação desse organismo, ele tem legitimidade político-jurídica para prática de atos e atividades que defendam os interesses dos representados perante as instâncias privadas e públicas, nestas últimas o exercício da pressão anteriormente definida – frente ao Legislativo e ao Executivo, assim como diante das funções atípicas judiciárias (ARAGÃO, 1994, p. 94-95).

E como assevera Alexis de Tocqueville (1977, p. 392), “a fim de que os homens permaneçam civis e se tornem tais, é necessário que entre eles, a arte de associação se desenvolva e se aperfeiçoe, na medida em que aumenta a igualdade de condições”. É através desse fim associativo que as pessoas conseguem reforçar tanto os seus interesses – através do entrelaçamento de ideias, opiniões, etc. – quanto os canais para que eles sejam defendidos perante os particulares e os entes públicos.

4 Conclusões

Em guisa conclusiva, os grupos de pressão são reais organismos intermediários que não buscam o poder para si, mas que tendem a influenciar que os agentes públicos decidam em correspondência aos interesses defendidos de forma coletiva.

Embora tenham forte carga social negativa, fato é que *lobby* e *lobbying* nada mais são do que a influência que toda pessoa pretende ver convertida em concreção nas decisões tomadas pelas autoridades públicas. Nem para o bem e nem para o mal, grupos de pressão (ou *lobby*) e sua ação de influência (*lobbying*) nada mais são do que um dos meios para que – no atual plano democrático – haja exercício da garantia de petição, para que o Poder Público escute, receba informações e absorva os interesses que muitas vezes o legitima política e constitucionalmente.

Claramente, em uma análise jurídico-política (mais do Direito do que da Política), haverá adequado exercício do lobismo se houver transparência,

correspondência entre representante e representado, a pauta no interesse destes por aquele no exercício da influência, bem como que tais interesses não atentem contra a ordem constitucional, não apenas contra a ordem legal.

Referências

- ARAGÃO, Murilo de. **Grupos de pressão no congresso nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- BARBOSA, Ruy. **República**: teoria e prática (textos doutrinários sobre direitos humanos e políticos consagrados na primeira Constituição da República). Petrópolis: Vozes, 1978.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma nova modernidade. 2. ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Generale del Diritto**. 3. ed. Roma: Foro Italiano, 1951.
- DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Gildo Rios. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1999.
- FARHAT, Saïd. **Lobby**: o que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: ABERJE, 2007.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Grupo. *In*: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- JHERING, Rudolf von. **Abreviatura del espíritu del derecho romano**. Traducción por Fernando Vela. Buenos Aires: Revista de Occidente Argentina, 1947.
- HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 51. ed. Tradução de Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2020.
- KLÜVER, Heike. **Lobbying in the european union**: interes groups, lobbying coalitions, and policy change. Oxford: Oxford Press, 2013.
- LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 8. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2019.

LODI, João Bosco. **Lobby**: os grupos de pressão. São Paulo: Pioneira, 1986.

MACIEL, Marco. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. **Ação Parlamentar**. Brasília, 1984.

MADISON, James. No. 10. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. Garantia de petição. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2023, p. 41-62.

PETRILLO, Pier Luigi. **Teorias e técnicas do lobbying**. Tradução de Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. São Paulo: Contracorrente, 2022.

RIOS, Flavia. Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985-2016). In: LAVALLE, Adrián Gurza *et. al.* **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: UERJ, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na américa**. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1977.

TOLEDO, Gastão Alves de. **Grupos de pressão no Brasil**. Brasília: PRND, 1985.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: UnB, 2003.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Recebido: 28/08/2024
Aprovado: 16/10/2024