

LUISS 

**Dipartimento
di Scienze Politiche**

Cattedra di "Teorie e tecniche del lobbying"

**Regolamentazione delle attività di lobbying
in Sudamerica: il Brasile e il caso PEC
215/2000**

Prof. Pier Luigi Petrillo

RELATORE

Prof. Lorenzo Castellani

CORRELATORE

Gian Marco Carrin Matr. 641392

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

*Alla famiglia,
agli amici,
a Benaco,
a chi ha supportato, a chi supporterà,
a chi ha perdonato, a chi perdonerà.*

Sommario

<i>Introduzione</i>	5
<i>Capitolo 1: Principi di Good Governance applicati all'America del Sud</i>	10
1.1 Il contesto sudamericano e principi di <i>Good Governance</i>	10
1.2 OCSE: il modello Open Government in America del Sud	15
1.3 Open Government Partnership	22
1.4 National Action Plan: <i>a brazilian case study</i>	25
<i>Capitolo 2: Regolamentazione e attività di lobbying in Brasile</i>	35
2.1: Regolamentazione del lobbying come lotta alla corruzione	35
2.2 Regolamentazione del lobbying in Brasile: i fondamenti costituzionali	41
2.3 Tentativi di regolamentazione	47
2.4 I gruppi di interesse	54
2.5 Strategie, luoghi del lobbying e prospettive future	60
<i>Capitolo 3: La questione agraria e il caso PEC 215/2000: l'azione di pressione di due gruppi di interessi contrapposti</i>	66
3.1 La questione agraria	66
3.2 <i>Frente Parlamentar da Agropecuária</i> e la rappresentanza dei grandi proprietari terrieri	75
3.3 Movimenti, rappresentanza e storia degli Indigeni brasiliani	80
3.4 La proposta PEC 215/2000	85
3.5 Gli attori coinvolti nella PEC 215/2000 e le loro azioni di pressione	93
<i>Conclusioni</i>	102
<i>Appendice</i>	105
<i>Bibliografia</i>	115
<i>Sitografia</i>	121

Introduzione

L'elaborato muove dalla percezione secondo la quale stiamo assistendo ad un graduale deterioramento della fiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni e nella sempre più scarsa capacità da parte di quest'ultime nell'intercettare i bisogni e i particolari interessi della popolazione.

Tali malfunzionamenti delle democrazie contemporanee rappresentano il motivo della nascita di nuovi modelli teorici, fra i quali quello di democrazia deliberativa. Questo filone della filosofia politica intende la deliberazione come quella «forma di discussione pubblica su temi rispetto ai quali i cittadini sono interessati ad esprimere il loro punto di vista, comparare questo con quanto sostenuto dagli altri partecipanti alla discussione e, infine, avviare un corso d'azione quanto più possibile e consapevole»¹. In questo senso, la democrazia deliberativa risulta essere un mezzo di risoluzione di controversie, volto al raggiungimento di decisioni politiche mutualmente accettabili.² Il metodo deliberativo, tuttavia, presuppone il concetto di inclusività: tutti coloro che risultano essere coinvolti dalle conseguenze di una determinata decisione devono partecipare al processo decisionale.³

Secondo i sostenitori di tale modello, adottare un paradigma di democrazia deliberativa potrebbe garantire grandi benefici alle democrazie rappresentative contemporanee, soprattutto quelle che stanno attraversando una profonda crisi interna. I principali punti di forza del modello possono essere riassunti in: un accrescimento della cultura civica in quanto i cittadini si sentirebbero più consapevoli e attivi nella sfera collettiva; una miglior produzione decisionale data dalla grande capacità dei gruppi di interesse di cittadini

¹ Boninu M., *La democrazia deliberativa: Costituzione e volontà generale*, LUISS University Press, 2012, p. 20

² Cfr. Della Porta D., *Democrazie*, Il Mulino, 2011, p. 85

³ Cfr. Bobbio L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, Vol. 73, 2005, pp. 67-88

nell'individuare soluzioni qualitativamente superiori rispetto alla capacità dei singoli; un aumento della legittimità delle decisioni in quanto conseguite tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini; un aumento della legittimità delle autorità in quanto diminuirebbe la percezione dei cittadini secondo la quale l'agenda politica è guidata solamente da interessi di partito.⁴

In parallelo alla democrazia deliberativa, un altro modello politico si è sviluppato per rispondere alla crisi vissuta dalle contemporanee democrazie rappresentative. Quest'ultimo prende il nome di democrazia partecipativa ed è accomunato con la democrazia deliberativa dal fatto che entrambi «si collocano all'interno dello stesso campo teorico, si occupano del medesimo problema: come aprire i processi decisionali pubblici, nell'ambito dei diversi livelli di governo, a tutti coloro che a tali processi sono interessati»⁵. Da una prima revisione della letteratura sul tema, appare evidente come non sia possibile delineare una netta e oggettiva distinzione fra i due modelli sopracitati. Da un lato, alcuni studiosi⁶ individuano nel metodo della deliberazione un elemento non conciliabile con la teoria partecipativa. Dall'altro, diversi autori⁷ individuano un alto grado di conciliabilità dei due modelli.⁸ La presente trattazione condivide l'idea secondo la quale i due modelli sono interconnessi e possono risultare l'uno l'applicazione dell'altro. Difatti, dal momento che il modello deliberativo ha un grado molto elevato di astrattezza sia per quanto riguarda il grado di inclusività presupposto, sia per la sua possibile relazione con sistemi democratici rappresentativi, riteniamo che la democrazia

⁴ Cfr. Lewanski R., *La democrazia deliberativa*, Nuovi Orizzonti per la politica, in *Aggiornamenti sociali*, 2007, pp. 743-754

⁵ Bifulco, R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2009, p. 2

⁶ Cfr. Mazzuca L., *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, XXIV Convegno Sisp Venezia, Università IUAV, pp. 1-25. I testi e gli studiosi a cui fa riferimento Mazzuca sono: Mutz D., *Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Hauptmann E., *Can less be more? Leftist Deliberative Democrats critique of Participatory Democracy*, in *Polity*, n. 33, 2001; Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005; Regonini G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e Mercato*, n°73, 2005; Lewanski R., *La democrazia deliberativa*, Nuovi Orizzonti per la politica, in *Aggiornamenti sociali*, 2007

⁷ Cfr. Mazzuca L., *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, XXIV Convegno Sisp Venezia, Università IUAV, pp. 1-25. I testi e gli studiosi a cui fa riferimento Mazzuca sono: Bifulco R., *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2009; Paci M., *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008; Gbikpi B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e Mercato*, n° 73; Bobbio L., Pomatto G., *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, 2007

⁸ Cfr. Mazzuca L., *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, XXIV Convegno Sisp Venezia, Università IUAV, pp. 1-25.

deliberativa possa essere ritenuta, utilizzando le parole di Bifulco, «un ideale normativo di democrazia»⁹, mentre la democrazia partecipativa si caratterizza per essere un'applicazione delle teorie della democrazia deliberativa.¹⁰ Secondo l'autore appena citato, è proprio a partire dall'elevato grado di normativismo del modello deliberativo che si è sviluppato il modello di democrazia partecipativa, inteso come l'applicazione concreta degli ideali deliberativi. La democrazia partecipativa, pertanto, si occupa di studiare i modi attraverso i quali sia possibile coinvolgere direttamente il cittadino nel processo decisionale pubblico. I metodi in questione hanno tutti come obiettivo di fondo quello di permettere a tutti coloro che sono interessati da una determinata decisione pubblica di essere consultati ed esprimere la propria posizione.¹¹

È proprio cogliendo la sfida della democrazia partecipativa che ha preso forma l'elaborato qui proposto ponendo un focus particolare sul lobbying e la sua regolamentazione, visti come un mezzo di partecipazione al processo legislativo di ampi settori della società civile. È bene ricordare che lobbying e partecipazione non sono sinonimi poiché, diversamente dalla partecipazione, il lobbying ha un chiaro intento persuasivo verso il decisore pubblico.¹² Tuttavia, riprendendo i principi della democrazia deliberativa, ci si accorge che il modello tende a sostituire il metodo del voto a maggioranza con quello della deliberazione tramite il consenso delle parti. In uno schema di questo tipo le istituzioni rinuncerebbero parzialmente ai poteri classici attribuiteli dai propri ordinamenti ed assumerebbero il ruolo di promotori di confronto e garanti di correttezza.¹³ In questo ipotetico quadro i gruppi di pressione, intesi come quei gruppi di interesse che svolgono un'attività di influenza per ottenere un vantaggio o evitare uno svantaggio¹⁴, diventerebbero cruciali nella loro attività di persuasione o di lobbying in sedi deliberative, dove il metodo del consenso e della negoziazione dei differenti interessi è il criterio usato per la definizione di decisioni pubbliche per il bene dei cittadini. Allo stesso tempo, si produrrebbe una nuova forma di rappresentanza, non più basata sugli ideali politici tradizionali ma sull'aggregazione di interessi comuni. Per questo motivo, abbracciando il tentativo di ricercare una concreta applicazione degli ideali deliberativi,

⁹ Bifulco, R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2009, p. 3

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Cfr. Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, 2019, p. 17

¹³ Cfr. Bobbio L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, Vol. 73, 2005, pp. 67-88

¹⁴ Cfr. Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, 2019, p. 18

possiamo affermare che una regolamentazione organica delle attività di pressione o di lobbying potrebbe garantire un grado di partecipazione ed inclusività alla cosa pubblica quantomeno più vicino a quello ipotizzato nel modello deliberativo. In quest'ottica, una regolamentazione di tali attività potrebbe essere così intesa come una significativa transizione verso nuovi modelli politici e una riconsiderazione del rapporto, ormai già molto compromesso, fra rappresentanti e rappresentati.

Data la moltitudine di differenti ordinamenti giuridici, forme di Stato e di governo, abbiamo selezionato l'area latino-americana e in particolare lo Stato brasiliano come oggetto della nostra trattazione. La scelta è ricaduta su questo Paese in quanto risulta interessante analizzare la questione in uno dei luoghi in cui la prassi della democrazia partecipativa ha le sue radici.¹⁵ Il contesto sudamericano e quello brasiliano si prestano particolarmente a questo tipo di esperimenti grazie alle profonde differenze sociali e culturali interne, alla situazione di profonda disaffezione dei cittadini verso le proprie istituzioni, alla percezione che l'applicazione di nuovi modelli democratici sia più agevole in tali aree, dove il processo di consolidamento democratico per certi versi è ancora in corso.

L'analisi qui proposta segue un ragionamento di tipo deduttivo, ovvero inizia la disamina da argomenti generali per poi svilupparsi su tematiche particolari e circoscritte.

In questo senso, il primo capitolo tratterà di *Good Governace, Open Government* e le loro concrete applicazioni in Sudamerica e Brasile. I concetti appena citati, basandosi sui principi di trasparenza, partecipazione e *accountability*, delineano un modello teorico che gli Stati dovrebbero seguire per un'ottimizzazione della propria *Governance*. In particolare, verrà messo in luce il loro carattere negoziale, deliberativo e orizzontale, riconducibile alle teorie deliberative e partecipative. Il capitolo proseguirà evidenziando le principali iniziative sudamericane volte all'attuazione dei principi cardine di *Good Governace* e *Open Government*, facendo specifico riferimento all'*Open Government Partnership* e le attività brasiliane all'interno di questa organizzazione.

Il secondo capitolo prova a rispondere ad alcune importanti questioni rispetto al fenomeno del lobbying. Innanzitutto, verrà messa in luce la differenza fra lobbying e corruzione, dopodiché si scenderà sempre più nel particolare, esaminando la legittimità delle attività di lobbying in Brasile, l'attività dei gruppi di interessi più rilevanti e i più

¹⁵ Bifulco, R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2009, p. 2

significativi tentativi di regolamentazione fino ad oggi proposti. In conclusione, per dare maggiore concretezza a quanto detto, verranno mostrati i luoghi e le strategie adottate dai gruppi di interesse e dai lobbisti brasiliani e si mapperanno, facendo riferimento alle interviste somministrate, le percezioni di alcuni esperti riguardo la prospettiva di una regolamentazione organica del lobbying e tematiche ad essa connessa.

L'ultimo capitolo tratta il caso studio relativo alla proposta di emendamento alla costituzione numero 215 del 2000. Tale proposta ha accompagnato la storia politica brasiliana per più di quindici anni vedendo fronteggiarsi due gruppi di interesse diametralmente opposti con possibilità e mezzi di influenza sul decisore pubblico profondamente distinti.

Capitolo 1: Principi di *Good Governance* applicati all'America del Sud

1.1 Il contesto sudamericano e principi di *Good Governance*

La nascita della moderna società latino-americana può essere fatta risalire al periodo compreso fra gli ultimi trent'anni dell'800 e la Prima guerra mondiale. La grande rivoluzione industriale e tecnologica spinse uno sviluppo economico e demografico che permise la creazione degli attuali stati. L'indipendenza era stata già raggiunta dai Paesi dell'area fra il 1820 e il 1860, seppur con forme, metodi e tempistiche molte diverse. Tutto ciò portò ad una differenziazione sempre più netta fra le diverse anime che componevano il variegato mondo latino-americano ed i governi di allora, i quali, favoriti da tale clima di sviluppo, «furono per la prima volta in grado d'imporre la legge sull'intero territorio nazionale o in gran parte di esso»¹⁶.

Da quel momento in poi, in tutta la regione presero avvio periodi di liberalizzazione, democratizzazione ed apertura alla globalizzazione alternati da anni di governi autoritari guidati o fortemente sostenuti dalle forze armate statali che basavano la propria strategia politica sul protezionismo economico e culturale. Questo andamento schizofrenico è perdurato sino ad oggi, infatti, se da una parte tutti i paesi dell'area hanno, almeno in base alle loro costituzioni, una forma di Stato democratica, è altrettanto vero che tali testi costituzionali «non riescono ad arginare rigurgiti autocratici, sancendo, in alcuni casi, un disallineamento fra costituzione formale e costituzione in senso materiale»¹⁷. Una delle cause di tale ambiguità può essere fatta risalire alla forma di governo presidenziale che hanno assunto le moderne democrazie latino-americane. Quest'ultime possono essere definite “regimi presidenzialisti” in quanto: la forma di governo presidenziale, ad imitazione statunitense, risulta nel contesto sudamericano «basata sulla netta preminenza del Presidente, sulla debolezza del Parlamento e del sistema dei partiti e su un rilevante

¹⁶ Zanatta L., *Storia dell'America Latina contemporanea*, Editori Laterza, 2012, p. 62

¹⁷ Ceccherini E., *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, Vol. 44 No 3, in DPCE online 3-2020, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1106/1062>

ruolo politico dell'esercito»¹⁸. Le forze armate nel contesto sudamericano, non sempre hanno rovesciato il precedente regime democratico con l'uso della forza ma, in alcuni casi, hanno ottenuto il consenso della maggioranza dei civili. In questo senso, nella storia politico-istituzionale di tali regioni, si può parlare di regimi civili-militari, «fondati su un'alleanza tra militari, più o meno professionalizzati, e civili, siano essi burocrati, politici di professione, tecnocrati, rappresentanti della borghesia industriale e finanziaria»¹⁹. Questo retaggio militare ci permette di comprendere il motivo per cui: l'appoggio delle forze armate, in gran parte legittimate da una vasta porzione della popolazione al governo, è vitale ai fini della sopravvivenza dei governi latini.

Tuttavia, l'analisi storico-politica che ha portato a definire le democrazie latino-americane come “iperpresidenzialismi” o “regimi presidenziali” non basta per comprendere la crisi interna che continuano a vivere tali Paesi. Insieme a questi fattori di lungo periodo ben radicati nella società, possiamo anche individuare altre caratteristiche che contribuiscono ad accentuare la tendenza negativa sulla qualità democratica delle istituzioni latinoamericane: una diffusa mancanza di fiducia nelle istituzioni democratiche; riforme costituzionali che non sono riuscite a correggere l'eccessivo potere in mano alla figura del Presidente ma ne hanno riaffermato la centralità; istituzioni che mancano di stabilità; espansione del fenomeno della corruzione.²⁰ Questa crisi democratica viene in parte anche supportata da dati, grafici e andamenti dei primi vent'anni del XXI secolo che testimoniano una situazione socioeconomica regionale non rosea.

Obiettivo delle prossime pagine non sarà quello di avanzare proposte risolutive in merito agli squilibri economici, né tantomeno proporre ricette volte ad un decremento sostanziale delle disuguaglianze nelle regioni dell'area latino-americana, ma piuttosto quello di mettere in luce come il modello di *Good Governance* e le sue declinazioni possano condurre, quantomeno, ad una maggior fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini.

Prima di analizzare quali sono i principi per una *Good Governance*, è utile comprendere a cosa si riferisca il termine *Governance* e che significato assuma dopo l'accostamento di aggettivi quali *good* o *bad*.

¹⁸ Volpi M., *Libertà e Autorità: La classificazione delle Forme di Stato e Delle Forme Di Governo*, Giappichelli editore, Torino, 2007, p. 143

¹⁹ Morlino L., *Democrazie e Democratizzazioni*, Vol.590, Il Mulino, Bologna, 2003, p.65

²⁰ Cfr. Bertacchini T., *Il tortuoso cammino verso il consolidamento democratico*, in CeSPIonline, <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/america-latina-que-pasa/il-tortuoso-cammino-verso-il-consolidamento>

Una distinzione preliminare da attuare è quella fra *Government* e *Governance*, difatti, mentre il primo si riferisce ad «una modalità di prendere decisioni politiche basata sul confronto verticale all'interno di istituzioni pubbliche costituzionali»²¹, il secondo si basa su «un processo di negoziazione, variamente articolato, fra attori pubblici e attori privati portatori di interesse parziali, il cui fine è l'elaborazione di decisioni efficaci e condivise nella sfera politico-economica»²². Questa differenza ci permette non solo di non fare confusione fra due termini così morfologicamente simili, ma anche di individuare una netta contrapposizione fra due strategie: il modello *Government*, contraddistinto da verticalità e forte separazione fra pubblico e privato, trova la propria legittimazione attraverso l'espressione del consenso popolare delle elezioni; il modello *Governance*, invece, caratterizzato dall'orizzontalità, un progressivo avvicinamento fra pubblico e privato, ricava la sua legittimità a posteriori in base ai risultati ottenuti.²³

Gran parte della letteratura in relazione alla nascita del concetto di *Good Governance* concorda sul fatto che la prima volta in cui si è parlato di *Governance*, associando il termine all'aggettivo *good*, è avvenuto con il rapporto *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*²⁴ della Banca Mondiale nel 1989 riguardo il continente africano.²⁵ Questa prima apparizione collegava lo scarso sviluppo del continente africano a problemi di *Bad Governance*, da qui, il suo contrario *Good Governance*.²⁶ Da questo momento in poi, il termine è stato sempre più utilizzato e preso a riferimento assumendo definizioni differenti a seconda del contesto di applicazione.²⁷

Nonostante il fatto che il termine venga usato in diversi ambiti, in questa ricerca, ci occuperemo prettamente di *Good Governance* in relazione ai suoi principi come enunciati

²¹ Fabbrini S., *Nuovi paradigmi politici: governare l'Italia tra government e governance.*, LUISS Univeristy Press, 2012, p.36.

²² Scalone A., *Governance: superamento o integrazione del paradigma rappresentativo?*, Rubettino, 2008, pp. 87-88

²³ Cfr. Belligni S., *Miss Governance, I presume*, in *Meridiana*, Riformismo/i, XVIII, n. 2/3, 2004, pp. 181-209

²⁴ Cfr. *Sub-Saaharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, 1989

²⁵ Cfr. Orlandini B., *Sviluppo e "good governance": retorica e pratica di nuove forme di potere.*, in *Meridiana*, n. 68, 2010, pp. 125-141; Mkandawire, T., "Good Governance": *The itinerary of an Idea*, in *Development in Practice* 17, no. 4-5, 2007, pp. 679-681; Bevir, M., *Governance: A very short introduction*, Oxford University Press, 2012, pp. 101-120

²⁶ Orlandini B., *Sviluppo e "good governance": retorica e pratica di nuove forme di potere.*, in *Meridiana*, n. 68, 2010, p. 131

²⁷ Nel documento "*Good Governance: The IMF's role*" redatto dall'*International Monetary Fund* nel 1997 il termine *Good Governance* aveva come focus variabili macroeconomiche che favorissero crescita e sviluppo; un'ulteriore accezione di *Good Governance* emerge nel testo del 1997 dell'Agenzia delle Nazioni Unite per lo sviluppo intitolato *Governance for sustainable human development* "*Governance for sustainable human development*" nel quale il termine *Good Governance* assume un carattere più politico.

dall'Unione Europea (UE) e dalla traduzione di quest'ultimi nel modello di *Open Government* pensato dall' Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). L'Unione Europea, utilizzando il concetto di *Good Governance* con la finalità di porre un rimedio alla sempre più diffusa disaffezione fra i cittadini europei e l'istituzione UE, evidenzia cinque principi cardine di *Good Governance*: *Openness*; *Participation*; *Accountability*; *Effectiveness*; *Coherence*.²⁸

Prima di enunciare il primo principio, è bene compiere una distinzione terminologica fra *openness* e *transparency*, questi, infatti, spesso tendono a sovrapporsi e ad essere confusi l'uno con l'altro. Il concetto di trasparenza si riferisce al fatto che il processo decisionale avvenga in modo conforme a norme e regolamenti e che vengano fornite, informazioni sufficienti, comprensibili e direttamente accessibili a coloro che siano interessati da tali decisioni e dalla loro applicazione.²⁹L'attuazione del principio ha come obiettivi quelli di contrastare la complessità, il disordine e la segretezza informativa. Una volta raggiunti, si avrà un *tradeoff* positivo: i cittadini avranno più fiducia nell'operato svolto dalle istituzioni; le istituzioni riusciranno a comprendere meglio quali saranno gli interessi contrapposti durante la fase di produzione normativa. Il termine *openness*, invece, si riferisce all'apertura del pubblico a processi decisionali, attività di governo e riunioni degli enti pubblici. Molto spesso *openness* viene utilizzato in connessione al modello di *Open Government* che analizzeremo nel prossimo paragrafo.³⁰Una volta risolta la questione terminologica si può enunciare ora il principio di *openness* per garantire una *Good Governance*: «le istituzioni dovrebbero lavorare in modo più aperto. Insieme agli Stati membri, dovrebbero comunicare attivamente su ciò che l'UE fa e sulle decisioni che prende. Dovrebbero usare un linguaggio accessibile e comprensibile per il grande pubblico. Questo è di particolare importanza per migliorare la fiducia nelle istituzioni complesse»³¹.

Il secondo principio di una *Good Governance* è quello di *participation* che può essere inteso come «il coinvolgimento attivo di un gruppo di individui in un processo collettivo.

²⁸ European Commission, *European Governance: A white paper*, 2001

²⁹ Cfr. *What is Good Governance?*, Escap, 10 Luglio 2009

³⁰ Cfr. Addink G.H., *Good Governance: Concept and Context*, First edition, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 112-113

³¹ European Commission, *European Governance: A white paper*, 2001

La partecipazione può riferirsi al prendere parte a disposizioni preliminari, influenzare i decisori o prendere parte ai processi decisionali»³².

Il contesto entro il quale il principio funziona e può essere implementato è quello delle democrazie rappresentative, dove i cittadini esercitano potere politico attraverso rappresentanti eletti a suffragio, in elezioni libere e periodiche. In una forma di democrazia ideale, tutta la popolazione sottoposta a decisioni dovrebbe essere inclusa nel processo, aver pari possibilità di esprimere le proprie preferenze e le ragioni a sostegno di una soluzione rispetto le altre. Questo modello, tuttavia, è meramente ideale poiché presuppone una partecipazione costante dei cittadini e una loro perfetta conoscenza riguardo a tutti i problemi che vengono affrontati tramite decisioni collettive.³³In realtà, oggi, ci accorgiamo che siamo molto distanti da una tale forma di democrazia ma piuttosto, assistiamo ad una perdita esponenziale di fiducia nelle istituzioni pubbliche da parte dei cittadini. Alla base di questa visione c'è l'idea che sempre più spesso i rappresentanti pubblici si limitino a monitorare le *issues* politiche attuate dall'amministrazione esprimendo sempre più il punto di vista del partito di appartenenza rispetto al proprio. Si parla pertanto di *legitimacy erosion* in riferimento al graduale deterioramento della performance della pubblica amministrazione³⁴. Il principio di *participation* delineato dall'UE tenta di colmare questa distanza fra istituzioni e cittadini in ambito di *Governance* europea, infatti, grazie ad «un'ampia partecipazione lungo tutto il processo politico [...] è probabile che si crei più fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni che realizzano le politiche»³⁵.

Strettamente correlato al concetto di trasparenza e *openness*, troviamo il principio di *Accountability* che in ambito politico può essere tradotto come l'obbligo di giustificare ai cittadini l'utilizzo delle risorse pubbliche effettuate dall'amministrazione. Mentre il principio di trasparenza è la base per fare in modo che un processo normativo sia agevolmente e sufficientemente comprensibile, il principio di *accountability* aiuta ad individuare il responsabile di quella procedura. Una scarsa *accountability* porta quindi a non comprendere chiaramente chi sia il responsabile di una determinata scelta politica e la motivazione che ne sta alla base. La sua duplice funzione permette di identificare

³² Addink, G.H., *Good Governance: Concept and Context.*, First edition, Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 129

³³ Cfr. Vassallo S., *Sistemi politici comparati*, Seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 2016, p.30-31

³⁴ Addink G.H., *Good Governance: Concept and Context.*, First edition, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 131-132

³⁵ European Commission, *European Governance: A white paper*, 2001

chiaramente chi sia il responsabile di una determinata norma, garantendo così un giudizio ponderato tramite il meccanismo del voto sull'operato svolto da tale individuo o collettività di individui.³⁶ Nel *White Paper* della Commissione europea il principio recepisce il bisogno di «maggior chiarezza e responsabilità da parte degli Stati membri e di tutti coloro che sono coinvolti nello sviluppo e nell'attuazione della politica dell'UE a qualsiasi livello»³⁷. Ritornando per un momento alla dimensione sudamericana che abbiamo per qualche pagina tralasciato, sembrerebbe che l'applicazione di questi principi, sebbene redatta in ambito europeo, possa essere di aiuto a quei Paesi che da molto tempo vivono una situazione di profonda sfiducia dei cittadini nelle istituzioni locali e nazionali.

1.2 OCSE: il modello Open Government in America del Sud

Dopo aver inquadrato quali sono i tre principi fondamentali per una *Good Governance*, il *focus* della ricerca si sposterà verso l'applicazione di tali elementi. In particolare, si descriverà il modello *Open Government* in base alla letteratura ad oggi disponibile. *Open Government* è un modello di *Governance* relativamente recente che perciò manca sia di una definizione unica e condivisa sia di uno specifico ambito di applicazione. A tal proposito, Wirtz e Birkmeyer nella loro ricerca sull' *Open Government* elencano sei definizioni diverse che aiutano a comprendere l'eterogeneità del concetto, concludendo che l'*Open Government* è «un processo multilaterale, politico e sociale, che include in particolare un'azione trasparente, collaborativa e partecipativa del governo e amministrazione»³⁸. Nel nostro elaborato analizzeremo anche altre definizioni in modo tale da: fornire un quadro il più dettagliato possibile della questione; mettere in luce quali siano le fondamenta alla base dell'*Open Government*; dimostrare come questo modello possa giovare alle “nostre” democrazie in crisi.

Durante i primi giorni del suo insediamento alla Casa Bianca l'ex Presidente degli Stati Uniti Barack Obama ha emesso un *memorandum* sulla trasparenza e *open government* nel quale dichiarava che «la sua amministrazione si sarebbe impegnata ad ottenere un nuovo livello di *openness* senza precedenti, lavorando insieme per assicurare la fiducia dei

³⁶ Cfr. Addink G.H., *Good Governance: Concept and Context.*, First edition, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 157-170

³⁷ European Commission, *European Governance: A white paper*, 2001

³⁸ Wirtz B., Birkmeyer S., *Open government: Origin, development, and conceptual perspectives*, in *International Journal of Public Administration*, 38, 2015, pp. 381-396

cittadini, stabilire un sistema di trasparenza, partecipazione pubblica e collaborazione in modo tale da rafforzare la democrazia, promuovere efficienza ed efficacia del governo»³⁹. Alla luce di questa dichiarazione è possibile identificare l'architettura del modello *Open Government*, composto dal principio di trasparenza, partecipazione e collaborazione. Inoltre, l'instaurazione di un *Open Government*, in questo caso, sembra avere come finalità quella di ottenere la fiducia da parte dei cittadini nell'amministrazione corrente. Anche l'Unione Europea ha dato una sua definizione di *Open Government* ed evidenziato le finalità positive di questo modello di *Governance*. Il 7 novembre 2018, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa⁴⁰ ha adottato una risoluzione e una raccomandazione in ambito di *Open Government*, invitando «gli enti locali e regionali ad adottare e implementare gli standard di Open Government [definito come quel] governo trasparente, partecipativo e responsabile nei confronti dei suoi cittadini»⁴¹. I due principi di trasparenza e partecipazione, già evidenziati nel *memorandum* di Obama, sono presenti anche in questa definizione con l'aggiunta, questa volta, del principio di *accountability* piuttosto che di quello di collaborazione. Il principio di trasparenza permette ai cittadini di comprendere il meccanismo governativo e per i governi di rendere pubbliche le informazioni sulla spesa pubblica, attività di lobbying e la *performance* del servizio pubblico.⁴² Il principio di partecipazione, consentendo ai cittadini di influenzare il lavoro del proprio governo, rafforza la società civile attraverso il coinvolgimento di cittadini e gruppi di interesse.⁴³ Il terzo principio cardine di un *Open Government* permette ai cittadini “to account”⁴⁴ al governo in relazione alle azioni intraprese tramite un meccanismo di «regole, leggi e meccanismi che assicurino che il governo ascolti, impari, risponda e cambi quando necessario»⁴⁵. I tre principi uniti insieme e tradotti in riforme di *Open Government* hanno come finalità quelle di: promuovere una *Good Governance* e

³⁹ Obama B., *Memorandum of January 21, 2009: Transparency and open government*, 2009

⁴⁰ Il Congresso dei poteri locali e regionali è un'istituzione del Consiglio d'Europa, responsabile del rafforzamento della democrazia locale e regionale. L'organo opera per promuovere la consultazione e il dialogo politico fra i governi nazionali e gli enti locali e regionali, attraverso la cooperazione con il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Per saperne di più, visitare il sito: <https://www.coe.int/en/web/congress/home>

⁴¹ Congress of Local and Regional Authorities, *Transparency and open government*, Report CG35(2018)12final, 35th session, 7 Novembre 2018

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Il significato del verbo *to account* in questo caso deve essere inteso come “rendere conto di”.

⁴⁵ Congress of Local and Regional Authorities, *Transparency and open government*, Report CG35(2018)12final, 35th session, 7 Novembre 2018

un miglior processo decisionale; garantire una maggiore fiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni; ridurre la corruzione.⁴⁶

Un'altra elaborazione di *Open Government* è stata prodotta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che definisce *l'Open Government* come «quella cultura di Governance basata su politiche pubbliche innovative e sostenibili ispirate dai principi di *Transparency, Accountability e Participation* che sono in grado di favorire la democrazia»⁴⁷. I benefici ricavati dall'applicazione del modello sono svariati e sembrano essere essenziali a quelle democrazie che hanno come obiettivo quello di migliorare alcuni aspetti del rapporto fra settore pubblico e privato. La strategia ha come fine quello di ampliare la fiducia nel Governo in modo tale che i cittadini non si debbano sentire obbligati nel contribuire a *policies* che non reputano di loro interesse. Con una maggiore partecipazione della società civile si può attingere ad un più ampio bacino di idee e di risorse, assicurando anche un rapporto costi-benefici più vantaggioso per lo Stato. Inoltre, si garantirebbe un accesso più equo al *policy making process*. Tale attivismo potrebbe anche aiutare gli stessi cittadini a comprendere più in profondità il peso e l'importanza di leggi e riforme senza cadere nel pensiero generalista che quest'ultime siano state perseguite per meri scopi personali da parte dell'autorità amministrativa. Il raggiungimento di tali obiettivi però non è per niente facile perché il modello tocca trasversalmente molti ambiti delicati della vita politica di uno Stato. Per fare in modo che la sua applicazione risulti ottimale, è necessario che gli Stati, impegnati in tale risultato, portino avanti un piano di riforme comune. Iniziative in tale ambito, sparse, poco chiare e senza un fine condiviso non possono generare un effettivo cambiamento nella *Governance*, ma piuttosto, rendono più nebulosa la questione. Un altro fattore da tener conto sono gli orizzonti temporali necessari ad un cambiamento così profondo. Lanciare un piano di riforme comune che possa garantire una maggior trasparenza in tutti i settori dell'ambito pubblico e una più ampia partecipazione della società civile non può ottenere i risultati sperati in poco tempo. A tal riguardo, è necessario pensare che gli obiettivi finali risulteranno valutabili solamente nel lungo periodo, quando gli Stati cooperanti saranno stati in grado di stabilizzare gli squilibri derivanti da tale spinta riformista. La buona riuscita di tale progetto è un risultato ottenibile solo tramite l'interessamento ad esso da parte di attori esterni al settore pubblico

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, 2016

statale come organizzazioni internazionali e istituti accademici. La volontà governativa da sola potrebbe non bastare nel convincere i cittadini più scettici nel comprendere questo nuovo approccio alla *transparency, accountability e participation* delineato dalla strategia.⁴⁸

Il report OCSE sull'attuazione di politiche e riforme volte all'applicazione del modello *Open Government* nei Paesi latino-americani analizza i progressi che sono stati fatti in tale ambito da Colombia e Perù.⁴⁹ Entrambi i paesi hanno adottato riforme o norme ispirate ai principi di trasparenza, partecipazione e accountability, considerando l'implementazione di tali ambiti necessaria per una *Good Governance*.

La Colombia nel 2014 ha emesso la *Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la información Pública Nacional*, parzialmente modificata dal *Decreto Nacional 103* del 2015. Obiettivo primario della legge era quello di «disciplinare il diritto di accesso alle informazioni pubbliche»⁵⁰. Il principio di trasparenza viene garantito dall'Art.2, nel quale un *sujetos obligado*⁵¹ è vincolato a «rendere pubbliche tutte le informazioni in suo possesso se non per casi particolari»⁵². La legge individua anche i canali comunicativi attraverso cui i cittadini possono visualizzare le informazioni desiderate, quest'ultime, infatti, devono essere pubblicate online in più lingue per essere fruibili a tutti i cittadini compresi gruppi etnici e culturali minori.⁵³ Infine, l'organo incaricato ad assicurare il corretto adempimento di tale legge è il *Ministerio Público*.⁵⁴ Per garantire un “governo aperto” che acquisisca maggior fiducia da parte dei cittadini è stata recentemente emanata da parte del governo di Bogotá la *Ley 2195/2020*, quest'ultima ha come scopo quello di «prevenire atti di corruzione [...] al fine di promuovere un recupero di fiducia e di rispetto dei cittadini nelle istituzioni pubbliche»⁵⁵. Il Paese colombiano, già nel 2011 aveva tentato di attuare riforme al fine di contrastare il fenomeno corruttivo, per esempio tramite l'*Estatuto Anticorrupción* emanato con la *Ley 1474/2011*. La necessità di tale regolamentazione derivava dal fatto che nel 2009 il Paese veniva già classificato dal

⁴⁸ Cfr. Ibid

⁴⁹ OECD, *Open Government in Latin America, OECD Public Governance Review*, OECD Publishing, 2014

⁵⁰ *Ley 1712/2014, Art. 1*

⁵¹ In base all'Art.5 della *Ley 1712/2014*, il termine si riferisce a: tutti gli enti pubblici; organi, enti indipendenti o autonomi sotto il controllo dello Stato; persone fisiche e giuridiche che svolgono funzioni pubbliche; partiti e movimenti politici; enti che gestiscono fondi pubblici.

⁵² *Ley 1712/2014, Art. 2*

⁵³ Cfr. *Ley 1712/2014, Arts. 7 e 8*

⁵⁴ Cfr. *Ley 1712/2014, Art. 23*

⁵⁵ *Ley 2195, 2022 Art. 1*

barometro mondiale della corruzione⁵⁶ come uno dei più problematici in tale ambito.⁵⁷ Fra gli aspetti innovativi presenti all'interno dello Statuto emerge un tentativo di regolare la pratica del *revolving door*. Nello Statuto viene stabilito un divieto ai funzionari pubblici di «fornire, personalmente o tramite un intermediario servizi di assistenza, rappresentanza o consulenza in questioni relative alla funzione pubblica ricoperta [...] per due anni dopo la scadenza del mandato»⁵⁸. Inoltre, viene regolamentato il finanziamento alle campagne politiche attraverso il divieto ai finanziatori sopra una determinata quota di beneficiare dei contratti pubblici emessi.⁵⁹

Il Perù, invece, ha regolamentato l'accesso trasparente alle informazioni pubbliche prima della Colombia con la *Ley 27806/2002-Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. I momenti principali che hanno permesso al Paese una svolta istituzionale e una modernizzazione del Paese sono dovuti alla nuova costituzione emanata nel 1993 e all'*Acuerdo Nacional* del 2002. Quest'ultimo ha permesso alle politiche di anticorruzione peruviane di diventare i temi centrali nei dibattiti pubblici in merito al rafforzamento delle istituzioni pubbliche.⁶⁰ Obiettivo della *Ley 27806/2002* è quello di «promuovere la trasparenza negli atti dello Stato e regolare il diritto di accesso all'informazione pubblica»⁶¹. In base alla legge menzionata, la pubblica amministrazione deve pubblicare sui portali online: i comunicati emessi e la sua organizzazione interna; informazioni di bilancio e progetti di investimento; stipendi del personale e degli alti funzionari; dati relativi all'acquisizione di beni e servizi.⁶² Il principio di *accountability* può essere rintracciato nell'articolo 8, in quanto obbliga gli enti della pubblica amministrazione ad individuare un funzionario che fornisca le informazioni sopracitate nell'articolo 5 e, nel caso in cui si ometta di designare tale funzionario, la responsabilità civile e penale ricadrebbe sul segretario generale dell'istituzione in questione.⁶³ Qualora il funzionario designato ometta informazioni o non consenta l'accesso alle informazioni richieste, verrà

⁵⁶ Il barometro mondiale della corruzione è un indice elaborato dall'associazione *Transparecy International* che raccoglie le esperienze di corruzione fatte in prima persona dai cittadini durante la quotidianità e le traduce in un indice, da quest'ultimo ne deriva una classificazione dei paesi dal meno corrotto al più corrotto.

⁵⁷ *Secretaría de transparencia-Presidencia de la República, Estatuto anticorrupción, Ley 1474 de 2001, Avances y desafíos tras cinco años de su expedición*, 2016

⁵⁸ *Congreso de Colombia, Ley 1474/2011, Arts. 3 e 4*

⁵⁹ *Ibid*, Art.2

⁶⁰ OECD, *Open Government in Latin America*, OECD Publishing, 2014, p.202

⁶¹ *Ley 27806/2002, Art. 1*

⁶² *Cfr. Ley 27806/2002, Art. 5*

⁶³ *Cfr. Ley 27806/2002, Art. 8*

sanzionato per aver commesso una grave infrazione o denunciato penalmente nel caso venga imputato di abuso di autorità.⁶⁴

Fra le iniziative di *Open Government* promosse dall'OCSE e intraprese dagli Stati latini a livello internazionale si possono evidenziare, oltre all'*Open Government Partnership*, oggetto di analisi dei prossimi paragrafi, il *Latin-America Anti-Corruption programme* dell'OCSE introdotto nel 2007 come mostra la figura 1.



Figura 1, fonte: OECD, *Fighting Transnational Corruption in Latin America and the Caribbean*, 2018, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Brochure-Latin-America-Caribbean-Anti-Corruption-Initiative-ENG.pdf>

Sempre in tale ambito è operativa anche l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) che promuove la gestione trasparente e responsabile di petrolio, gas e risorse minerarie. Tale iniziativa ha elaborato uno standard globale per una buona gestione delle risorse minerarie basato sulla divulgazione informativa trasparente da parte di paesi ed aziende di estrazione. Al suo interno troviamo governi e aziende che lavorano insieme per rendere i principi di trasparenza e *accountability* la norma globale nel settore

⁶⁴ Cfr. *Ley 27806/2002*, Art. 14. Per quanto riguarda il crimine di abuso di autorità si rimanda all'articolo 337 del Codice penale peruviano.

dell'estrazione mineraria. Seguire lo Standard comporta la diffusione delle normative statali riguardo l'attività di estrazione mineraria e la divulgazione di informazioni sul sistema di assegnazione di contratti e licenze. Lo Standard obbliga i governi a rendere disponibili liberamente i dati relativi al volume della produzione, le esportazioni, il valore di mercato e i profitti ricavati dall'estrazione. Dal momento che l'iniziativa presuppone l'appartenenza delle risorse naturali ai cittadini, il modo con cui i paesi gestiscono i ricavi e redistribuiscono i profitti per il beneficio collettivo è cruciale. EITI, pertanto, promuove la diffusione di informazioni sulla gestione delle entrate e delle spese e aiuta a valutare se queste siano riuscite a contribuire allo sviluppo sociale ed economico. I benefici derivanti dall'essere membri EITI si rivolgono alla triade governo, azienda, cittadino. Il governo, infatti, avrà una maggiore chiarezza sulle entrate e sarà in grado di gestire e monitorare i ricavi derivanti dall'attività in modo più efficiente. I cittadini al contempo, consapevoli dei guadagni dello Stato derivanti dall'attività, saranno consapevoli di dover ricevere un compenso in qualità di proprietari delle risorse del proprio territorio. Le aziende, infine, rendendo conto agli investitori dell'impatto sociale ed economico previsto dall'attività, beneficeranno di una maggior trasparenza. Seguire lo Standard EITI rende le istituzioni più forti, garantisce stabilità di mercato, riduce la corruzione e amplia la fiducia degli investitori. Gli *Open Data* forniti da EITI aiutano gli *stakeholders* a tracciare facilmente i soldi investiti e avere maggiori informazioni a riguardo⁶⁵. Tramite il sito online di EITI è possibile visualizzare quali sono gli stati latinoamericani membri di tale progetto e come stiano progredendo verso lo Standard. Si può notare che in quattro paesi membri, Argentina, Ecuador, Guyana e Messico non sia stato ancora registrato nessun progresso verso lo Standard. Però, Suriname, Repubblica Dominicana e Colombia, invece, risultano aver registrato progressi significativi per i primi tre e progressi soddisfacenti per il terzo. Solamente in Guatemala e Honduras il progresso verso lo Standard è stato inadeguato o sospeso. Nonostante la partecipazione all'iniziativa da parte degli Stati precedentemente citati, rimangono ancora alcuni attori chiave nella regione, ricchi di risorse minerarie come Brasile, Cile e Venezuela che non hanno ancora registrato la loro *membership*. EITI inoltre promuove incontri fra Stati membri, aziende ed altri partecipanti riguardo temi quali trasparenza ambientale, transizione energetica e gli sviluppi futuri previsti. L'ultimo

⁶⁵ Cfr. What we do, EITI, <https://eiti.org/>

di tali incontri è stato il 19 novembre 2021 ed ha visto partecipare più di duecento fra rappresentanti di Stati, aziende e della società civile.

1.3 Open Government Partnership

Nel paragrafo precedente sono state analizzate alcune leggi nazionali ed iniziative internazionali volte all'implementazione dei principi di *Open Government* nella regione latino-americana. Tuttavia, è stata esclusa volutamente dalla nostra precedente analisi l'*Open Government Partnership* (OGP), l'organizzazione sicuramente meglio riuscita e strutturalmente più complessa presente nell'area di riferimento. L'iniziativa nasce in realtà negli Stati Uniti, durante la presidenza Obama, il quale era grande sostenitore dei principi di *Open Government*. Nel 2010, infatti, Obama presentò la sua *Open Government Initiative* all'assemblea generale delle Nazioni Unite ribadendo il suo impegno nella lotta contro la corruzione, promozione di trasparenza ed una maggior partecipazione pubblica al processo decisionale. Un anno più tardi, sempre durante l'assemblea delle Nazioni Unite, i governi di Brasile, Filippine, Indonesia, Messico, Norvegia, Sud Africa, Regno Unito e USA, insieme a nove organizzazioni della società civile (OSC) attive nell'ambito di trasparenza e *Open Government*, diedero vita all' *Open Government Partnership*. La portata dell'iniziativa è cresciuta sino a raggiungere 78 paesi, 76 giurisdizioni locali e più di mille organizzazioni della società civile, i quali lavorano in cooperazione per implementare trasparenza, partecipazione pubblica e *accountability*. Fra i paesi latino-americani membri, oltre ai già citati Brasile e Messico, troviamo Cile, Colombia, Costa Rica, Repubblica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama, Paraguay, Perù e Uruguay.⁶⁶ Una grande innovazione presente nell'OGP è quella di includere come membri anche le giurisdizioni locali, difatti, queste sono ritenute più vicine alla vita quotidiana dei cittadini rispetto ai governi nazionali⁶⁷.

Gli obiettivi della *partnership* e le modalità di ingresso per i nuovi membri sono elencati nella *Declaration of Principles of Open Government*⁶⁸. Il lavoro di OGP mira a promuovere un maggiore accesso alle informazioni governative in maniera chiara e

⁶⁶ Cfr. Fraundorfer M., *The open government partnership: mere smokescreen or new paradigm?*, in *Globalizations* 14.4, 2017, pp. 611-626

⁶⁷ Cfr. Open Government Partnership, *OGP Local*, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local/>

⁶⁸ Cfr. Open Government Partnership, *Declaration of Open Government*

facilmente comprensibile dai cittadini. Sulla convinzione che una maggiore partecipazione pubblica fornisca ampi benefici nella formulazione delle politiche e aumenti l'efficacia dei governi, OGP ha come obiettivo quello di rendere i processi decisionali più trasparenti. Nell'ambito dell'*accountability*, l'organizzazione risulta essere estremamente attiva attraverso la previsione di codici di condotta adottati a livello a livello governativo, improntati alla chiarezza, alla trasparenza e rivolti a rappresentanti e funzionari pubblici. Questi ultimi sono tenuti a rendere pubbliche le informazioni su reddito e beni in loro possesso. Inoltre, viene garantita piena trasparenza nella gestione delle finanze pubbliche tramite politiche e meccanismi di anticorruzione. Gli obiettivi sino a qui elencati vanno ad intercettare tutti e tre i principi di *Open Government*, e considerando la ampia partecipazione a tale progetto da parte di molti paesi latino-americani, è auspicabile che riescano ad attuare al meglio le linee guida delineate nella dichiarazione.

L'organo esecutivo dell'*Open Government Partnership* è lo *Steering Committee (SC)*, il quale, incaricato di sviluppare, promuovere e salvaguardare i valori e i principi di OGP, ha come obiettivo quello di stabilire le regole fondamentali e supervisionare il corretto funzionamento dell'organizzazione. SC è composto da ventidue membri, di cui la metà sono rappresentanti di governi nazionali e l'altra metà rappresentanti della società civile ai quali vengono affiancati sottocomitati permanenti.⁶⁹ La carica dei membri SC dura tre anni e può essere rinnovata solamente altri due mandati consecutivamente. Per garantire un costante sviluppo ed una maggiore ed equa partecipazione, dal 2014 è stata prevista una rotazione annuale di tre governi e tre OSC nel *Committee*. La presidenza del Comitato è affidata a due governi e due OSC tramite elezione da parte del Comitato stesso. Sia per i governi nazionali che per le OSC vale il principio di equilibrio regionale: tutte le regioni devono essere rappresentate da governi nazionali ma non possono avere più di quattro rappresentanti, le OSC, allo stesso modo, devono fare le veci di tutte le regioni ma non possono essere più di due per il Nord America e tre per tutte le restanti regioni. Ogni anno è prevista una assemblea plenaria in cui tutte le parti interessate si riuniscono discutendo questioni chiave riguardanti lo sviluppo dell'OGP e l'attuazione delle politiche previste.⁷⁰

⁶⁹ Cfr. Open Government Partnership, *About the Steering Committee*, <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/steering-committee/about-the-steering-committee/>

⁷⁰Fraundorfer M., *The open government partnership: mere smokescreen or new paradigm?*, in *Globalizations* 14.4, 2017, pp. 611-626.

Il meccanismo di co-partecipazione di OGP sono i *National Action Plans* (NAPs) ovvero piani strategici redatti dagli stati membri insieme ai rappresentanti della società civile volti ad implementare trasparenza, *accountability* e partecipazione. I NAPs devono essere presentati ciclicamente ogni due anni al termine dei quali dovrà essere compilata una autovalutazione sui risultati ottenuti e le riforme varate. Durante gli ultimi sei mesi del piano, i membri, aiutati dall'OGP *Support Unit*, dovranno redigere il nuovo piano d'azione, valido per i due anni successivi. Gli stati possono considerarsi ufficialmente membri della *partnership* solamente quando iniziano le consultazioni con le OSC di riferimento per lo sviluppo del *National Plan*⁷¹.

Precedentemente, abbiamo sostenuto che le politiche derivanti da tale organizzazione innovativa, se perseguite ed attuate nella pratica, potrebbero garantire uno sviluppo dei governi nazionali ed essere espressione di una strategia di cooperazione costruttiva in ambito *Open Government* come delineato nel modello OCSE. Questo proposito, tuttavia, è ancora da verificare poiché «non c'è una grande quantità di ricerche su come l'OGP trasformi le politiche pubbliche e le istituzioni»⁷². Fuks N. e Kabonov Y. nella loro ricerca mettono in luce come la critica sia ancora divisa fra coloro i quali⁷³ ritengono che essere membri dell'OGP non abbia nessuna efficacia in termini pratici e coloro i quali sostengono⁷⁴ che questa abbia portato ad uno sviluppo nelle politiche nazionali. La loro analisi evidenzia come l'OGP sembri avere un impatto indiretto positivo sulle politiche nazionali e sui cambiamenti istituzionali. Il termine indiretto, in questo caso, sta a significare che l'appartenenza alla *partnership* fornisce incentivi ai decisori pubblici per politiche di sviluppo istituzionale volte ad una maggiore partecipazione civica e trasparenza governativa.⁷⁵ Al contrario, secondo Fraundorfer, l'OGP rappresenta uno *smokescreen* che serve ai governi per mettersi in mostra vantando un serio impegno per

⁷¹ Cfr. Open Government Partnership, *OGP National Handbook*

⁷² Fuks N., Kabanov Y., *Open Government and Quality of Governance: Does OGP Make Any Difference?*, in *International Conference on Digital Transformation and Global Society* Springer, 2019, pp. 120-129

⁷³ Gli autori fanno riferimento ai testi di: Fraundorfer, M., *The open government partnership: mere smokescreen or new Paradigm?*; Laboutková, Š., *Open government partnership: unutilized potential in post-communist EU members?(Case of the Czech Republic)*;

⁷⁴ Gli autori fanno riferimento ai testi di: Manolea, B., Cretu, V., *The influence of the Open Government Partnership (OGP) on the Open Data discussions*; Harrison, T.M., Sayogo D.S., *Transparency, participation and accountability practices in open government: a comparative study*

⁷⁵ Cfr. Fuks N., Kabanov Y., *Open Government and Quality of Governance: Does OGP Make Any Difference?*, in *International Conference on Digital Transformation and Global Society* Springer, 2019, pp. 120-129

un *open government*, quando in realtà si cerca solamente di distogliere l'attenzione da segretezza, mancanza di trasparenza e corruzione presente negli affari governativi.⁷⁶

1.4 National Action Plan: *a brazilian case study*

In questo paragrafo verrà messa in rilievo la storia dei NAPs brasiliani al fine di dimostrare come l'elaborazione degli stessi derivi da un processo decisionale orizzontale. Il Brasile rappresenterà un soggetto di studio anche nei successivi capitoli in quanto, se considerato nell'area di riferimento, può costituire un esempio da imitare nell'eventuale volontà di implementare le riforme a favore di un rinnovamento. Nello specifico, si nota come il Brasile venga considerato un "gigante periferico" e le ragioni di tale nome sono attribuibili ad elementi come la sua ampiezza territoriale, biodiversità, forza economica (derivante perlopiù dalle esportazioni di cibo, acqua ed energia rinnovabile). Tuttavia, non limitandosi agli aspetti geografici e al potenziale economico o biologico, il Brasile si presenta come esempio cardine di una modernizzazione ed uno sviluppo che si auspica possano raggiungere altre aree dell'America Latina.⁷⁷In qualità di paese fondatore della *partnership*, il Brasile ha dovuto sin da subito mettersi all'opera per istituire gruppi di lavoro volti alla creazione del primo *Plano Nacional de Ação do Governo Aberto*. In quest'ottica, tramite il decreto presidenziale n°7567, vide la luce il *Comitê Interministerial de Governo Aberto* (CIGA) che era coordinato dalla *Casa civil Prêsidencial da República* e da diciotto ministeri del governo federale. L'esecutivo CIGA, composto da sei ministeri e coordinato dalla *Controladoria Geral de União* (CGU), aveva la funzione di guida nelle operazioni di attuazione ed esecuzione dei *Planos de Ação*⁷⁸. Il Piano d'Azione venne elaborato a fine 2011 e aveva come obiettivi principali quelli di implementare la *Lei de Acesso à Informação* e creare il *Portal de Dados Abertos*. Nella struttura del Comitato, tuttavia, non era presente quella parte di rappresentanza della società civile, fondamentale per quel procedimento di co-decisione delineato dai principi OGP. A tal proposito, nel febbraio 2012 si tenne una conferenza sull'OGP nella quale

⁷⁶ Cfr. Fraundorfer M., *The open government partnership: mere smokescreen or new paradigm?*, in *Globalizations 14.4*, 2017, pp. 611-626.

⁷⁷ Trapassi L., *La terra del futuro*, Luiss University Press, 2020, pp. 20-21

⁷⁸Cfr. *Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto de 15 de Setembro de 2011*, tale provvedimento è stato revocato con il *Decreto de 12 março de 2013* anch'esso revocato dal *Decreto n°10160/2019*

parteciparono ventuno rappresentanti della società civile e due della CGU. Alla fine dell'incontro venne creata una *mailing list* virtuale, tutt'oggi funzionante, la quale permetteva a coloro che erano assenti fisicamente di poter partecipare alle discussioni OGP. Poco tempo dopo, fu istituito il *Grupo de Trabalho da Sociedade Civil* (GT), composto da dieci ONG aventi come scopo quello di ampliare la partecipazione pubblica nella revisione del Piano d'azione. I lavori di modifica presero avvio nel 2012 e un anno più tardi il Governo brasiliano promosse la conferenza *Diálogo Presencial Governo e Sociedade Civil* a cui parteciparono rappresentanti di ONG e membri del mondo accademico che avanzarono trentadue proposte riguardo diversi temi politici. Da tale iniziativa scaturì l'esigenza di modificare la CIGA in modo tale che all'interno del comitato potessero essere presenti rappresentanti della società civile e del governo⁷⁹. L'incontro fece emergere i grossi *deficit* di dialogo fra Governo brasiliano e organizzazioni della società civile in merito alla modifica del Piano d'Azione. La sua elaborazione era stata fatta con una scarsissima partecipazione da parte delle OSCs, in quanto le organizzazioni coinvolte tramite invito, svolsero solamente una funzione di legittimazione del piano già elaborato senza poter attivamente partecipare al processo decisionale. Fra le proposte avanzate durante l'incontro, pochissime furono veramente prese in considerazione e ciò comportò un progressivo disinteresse nel progetto OGP da parte delle organizzazioni della società civile che persero la fiducia nell'idea di poter aver un ruolo primario e attivo nel processo decisionale. Nonostante ciò, trentatré OSCs brasiliane inviarono una lettera allo *Steering Committee* denunciando la scarsa attenzione data dal Governo alle problematiche sollevate nell'incontro del 2012. Vi fu una completa rottura quando nel 2012 l'amministrazione brasiliana diede una scarsa valutazione delle organizzazioni della società civile screditando il potenziale della *partnership*.⁸⁰ I lavori per la creazione del secondo Piano d'Azione Nazionale iniziarono in maniera promettente, ma poco dopo sembrarono non superare le stesse criticità presenti durante la stesura del primo *Plano de Ação*. Quando le organizzazioni si resero conto che il

⁷⁹ Cfr. Guimarães C.B.D.S., *Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios*, 2014

⁸⁰ Cfr. Machado J., Bellix L., Burle C., Marchezine J., *O caso do Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e acertos.*, VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP, Madrid, 2017

processo di consultazione non avrebbe avuto come esito una solida collaborazione, abbandonarono le discussioni profondamente delusi.⁸¹

Il dialogo riprese solamente nel 2015 con l'intervento dello *Steering Committee* che sollecitò nuove consultazioni fra rappresentanti del Governo e delle OSCs al fine di elaborare un nuovo Piano d'Azione che non replicasse i problemi avuti in precedenza. Nel dicembre 2015 si tenne a Brasilia la prima *Reunião do Grupo de Trabalho* dove parteciparono rappresentanti di OSCs, della CGU e del CIGA. Durante l'incontro venne definito che il processo di preparazione del terzo Piano d'azione dovesse essere svolto in collaborazione con la società civile e che le decisioni dovessero essere accettate tramite metodo del consenso. La metodologia prevedeva una divisione degli ambiti di lavoro in tre macroaree. Il governo avrebbe dovuto proporre cinque questioni di *ressonância interna* dove l'impegno istituzionale avrebbe potuto ottenere concreti risultati. Altri cinque temi sarebbero stati proposti dalle OSCs tramite un processo di consultazione pubblica. Infine, tre temi *estruturantes* (con poca visibilità) sarebbero stati selezionati congiuntamente da CIGA e GT. Una volta individuati questi tredici temi, il metodo prevedeva l'istituzione di gruppi di lavoro coinvolgenti Governo, società civile, accademici ed esperti, le cui proposte venivano successivamente sottoposte alla visione costruttiva del pubblico. Il terzo *Plano Nacional de Ação do Governo Aberto* vide la luce nel 2016 e conteneva sedici obiettivi da portare a termine entro luglio 2018. Fu la prima volta in cui si tentò di promuovere decisioni a partire da gruppi di lavoro misti, composti da soggetti diversi chiamati ad essere uditi in base al tema di riferimento. Una questione sollevata fu quella di aumentare la partecipazione pubblica nel processo di formulazione del *Plano Plurianual* (PPA), considerato il principale strumento di pianificazione delle linee guida e finalità della Pubblica Amministrazione federale.⁸² La proposta fu il risultato di un gruppo di lavoro a cui parteciparono: INESC (*Istitutos de Estudos Socioeconômicos*), *Rede Nossa São Paulo*, *CNCD/LGBT*, *Open Knowledge Foundation*, *Federal Institute of Education*, *IPEA*, *Ministério da Educação*, *Secretaria de Governo*, *Ministério da Saúde e Ministério do Planejamento*.⁸³

⁸¹ Cfr. Machado J., Interview. USP-GPoPAI (Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso a Informação), São Paulo, 2015

⁸² Cfr. Plano Plurianual (PPA), Governo Federal, <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>

⁸³ Cfr. Machado J., Bellig L., Burle C., Marchezine J., *O caso do Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e acertos.*, VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP, Madrid, Spain, 2017

Il quarto *Plano de Ação Nacional* venne elaborato in tre fasi usando la stessa metodologia del terzo: definizione dei temi; co-creazione delle proposte; approvazione del piano. Mentre i temi *estruturantes* erano stati selezionati da CIGA e GT, quelli di *ressonância*, ambiti prioritari di importanza strategica, furono stabiliti dal Governo. Infine, i temi prioritari per la società civile vennero definiti attraverso due fasi di consultazione pubblica. La prima consultazione pubblica si svolse tra il 4 e il 22 aprile 2018 e permise ai cittadini di proporre liberamente argomenti su cui lavorare attraverso il sito web www.governoaberto.cgu.gov.br. In totale furono presentate novantadue proposte, poi raggruppate da CGU e GT in ventinove gruppi tematici. La seconda fase si è svolta tra il 27 aprile e il 6 maggio e mirava ad identificare quali fra i ventinove gruppi tematici fossero prioritari per la società civile. Gli ambiti più votati furono: Trasparenza del territorio; *Open Government* clima; *Open Government* risorse idriche; Trasparenza del governo⁸⁴.

La proposta relativa al primo tema fu quella di promuovere iniziative volte alla registrazione unificata, completa e aggiornata delle proprietà fondiari urbane e rurali. I lavori di co-decisione avvennero in due incontri, a distanza di un mese l'uno dall'altro. Durante il primo parteciparono dieci fra esperti del governo e della società civile: Paulo Farinha (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*); José Dumont (*Secreteria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário*); Marco Antônio Delfino de Almeida (*Ministério Público Federal*); João Henrique Evangelista (*Ministério do Meio Ambiente*); Joaci Medeiros (*Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária*); José Vaz Parente (*Associação Brasileira de Reforma Agrária*); Juliana de Paula Batista (*Instituto Socioambiental*); Ana Paula Goveia Valdionef (*Observatório do Código Florestal*); Laura Braga (*Instituto de Pesquisa Ambiental de Amazônia*); Renato Morgado (*Imaflora*).⁸⁵ Dopo aver contestualizzato il tema, è stato individuato quale potesse essere lo scenario ottimale tenendo conto anche dei problemi che sarebbero potuti sorgere in corso d'opera. Vennero infine selezionate tre sfide realisticamente realizzabili, poi rimesse al voto dei cittadini: garantire spazi partecipativi e permanenti per la discussione e la proposta di un registro unico, urbano e rurale; promuovere azioni finalizzate

⁸⁴ Cfr. *Devolutiva da Consulta Pública para definição dos temas da Sociedade Civil, Fases 1 e 2, Governo Federal*, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro>.

⁸⁵ Cfr. *Transparência Fundiária - 1º oficina de cocriação, Governo Federal*, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/transparencia-fundiaria-1o-oficina-de-cocriacao>

all'aggiornamento permanente di dati catastali rurali e urbani; integrare le diverse banche dati prodotte dalle pubbliche amministrazioni in un unico registro, garantendo ai cittadini l'accesso ai dati. Il secondo incontro di co-decisione si aprì con l'obiettivo di promuovere la terza sfida sopraelencata che ottenne cinquantatré voti.

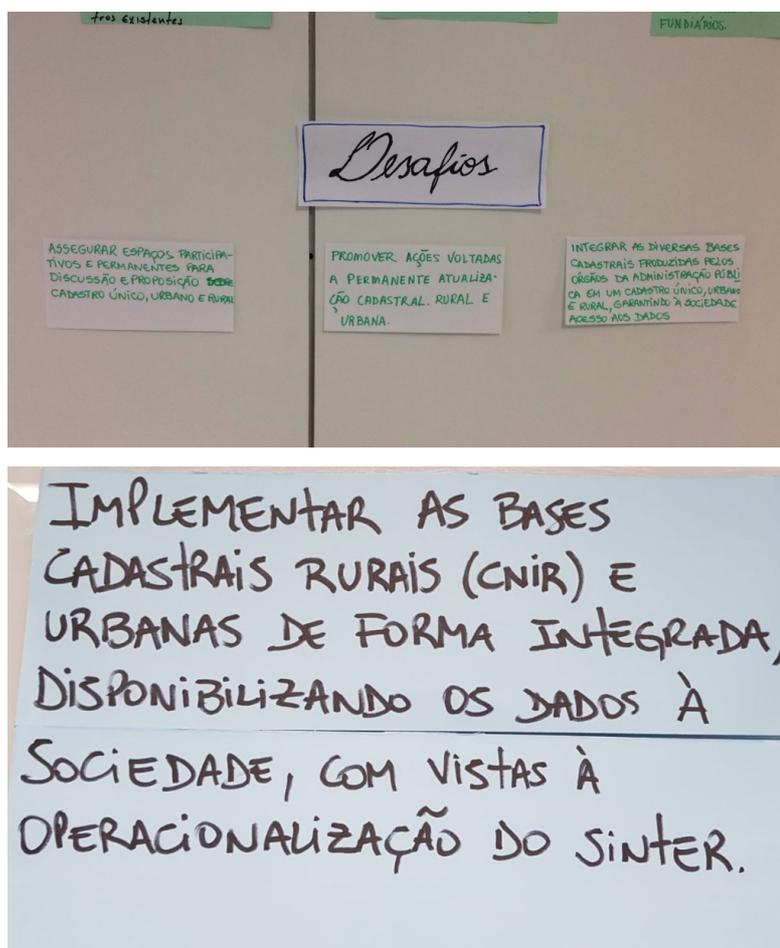


Figura 2, fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/transparencia-fundiaria-2a-oficina-de-cocriacao>

Anche i lavori di co-decisione riguardo al secondo tema in ordine di priorità per i cittadini ovvero *Open Government* e *Clima* si svolsero con la medesima metodologia. Agli incontri parteciparono: Hugo do Valle Mendes, Thiago de Araujo Mendes e Carlos Alberto Coury (*Ministério do Meio Ambiente*); Roberto Soares Rocha (*Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*); Luis Fernando Babanhan e Carlos Alexandre P. Pires (*Ministério de Minas e Energia*); Rodrigo Araújo Vieira (*Tribunal de Contas da União*); Lucila Pellegrini e Juliana Speranza (*WRI Brasil*); Marcelo de Medeiros (*Imaflora*); Paula

Bernasconi (*Instituto Centro de Vida*); Alice Amorim (*Instituto Clima e Sociedade*).⁸⁶ Il risultato del primo turno di lavoro fu l'individuazione di tre proposte: migliorare il livello di conoscenza e comunicazione su temi di cambiamento climatico tra governo e società; creare un sistema integrato volto al monitoraggio delle *policies* in materia di clima; implementare la gestione e la pianificazione delle *policies* con un'effettiva partecipazione della società. Dall'ultima proposta, che fu la più votata, prese avvio il secondo incontro che ebbe come obiettivo principale delineare un meccanismo trasparente e partecipativo attraverso cui possano essere chiaramente valutate azioni e decisioni politiche in merito alla questione del cambiamento climatico.



Figura 3, fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/governo-aberto-e-clima-2a-oficina-de-cocriacao>

I lavori per la preparazione del quinto *Plano de Ação Nacional* sono iniziati alla fine dell'anno 2020 con l'obiettivo di attuare gli accordi presi entro fine 2022. Il metodo utilizzato è stato il medesimo del terzo e quarto *Plano de Ação* con la raccomandazione di dare ancora maggiore spazio alla partecipazione dei cittadini nel processo di co-decisione. La prima fase dell'elaborazione del Piano è iniziata il 7 Gennaio 2021 con la pubblicazione online di 64 temi, i quali, attraverso la piattaforma *Partecipa + Brasil*, potevano essere liberamente votati dai cittadini sino al 5 Febbraio 2021.⁸⁷ Una volta conclusa questa prima operazione, CGU e GT hanno provveduto ad una sistematizzazione

⁸⁶ Cfr. *Governo Aberto e Clima - 1ª oficina de cocriação, Governo Federal*, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/governo-aberto-e-clima-1o-oficina-de-cocriacao>

⁸⁷ Governo Federal, *Brasil inicia construção do 5 Plano de Ação Nacional de Governo Aberto*, 14/01/2021, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2021/1/brasil-inicia-construcao-do-5o-plano-de-acao-nacional-de-governo-aberto>

dei temi che ha condotto alla creazione di trentaquattro gruppi tematici.⁸⁸ La seconda fase di consultazione ha preso avvio il 12 Febbraio con la pubblicazione sul portale online dei 34 gruppi tematici individuati da CGU e GT. I cittadini avevano tempo sino al 4 marzo 2021 per votare i temi ritenuti prioritari.⁸⁹ Alla fine del secondo turno di votazioni, le preferenze espresse hanno portato alla definizione dei cinque temi che la società civile ha ritenuto come i prioritari come dimostra la figura 4.

THEMATIC GROUP	NUMBER OF VOTES RECEIVED
1. Agricultural Value Chains and Open Data	274
2. Environment, Forests and Open Data	163
3. Fight Against Corruption in the Public Sector	109
4. Animal Mistreatment and Open Government	106
5. Human Rights and Open Data	83
6. Open Data Management	80
7. Gender and Open Government	80
8. Race and Open Government	75
9. Open Science Production Guidelines and Promotion	62
10. Participation and Accountability in Environmental Policies	60

Figura 4., Thematic group and Number of votes received, fonte: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Brazil_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Una volta formalizzati i cinque temi prioritari, ha preso avvio il lavoro degli esperti, i quali, attraverso la contestualizzazione delle *issues* e la previsione dei possibili scenari futuri, hanno definito le strategie, i responsabili e le scadenze per ciascuna delle tematiche evidenziate. I lavori di co-decisione sono avvenuti in 72 incontri online a cui hanno partecipato un totale di 141 partecipanti fra i quali 41 rappresentanti della società civile e

⁸⁸ Open Government Partnership, *Fifth National Action Plan on Open Government*, Brasilia, 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Brazil_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

⁸⁹ Governo Federal, *Está aberta consulta para priorização do temas do 5 Plano de Ação Nacional de Governo Aberto*, 12/02/2021, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2021/2/esta-aberta-consulta-para-priorizacao-de-temas-do-5o-plano-de-acao-nacional-de-governo-aberto>

38 rappresentati delle istituzioni pubbliche.⁹⁰ Oltre alle tematiche provenienti dalle preferenze dei cittadini, nel quinto Piano de Ação Nacional sono stati individuati altri sette temi prioritari, selezionati dal governo federale e dagli altri settori del governo. La figura 10 mostra tutte le *issues* prioritarie per il piano d'azione e le strategie adottate per la loro implementazione.

La descrizione dei cinque Piani d'Azione brasiliani e l'analisi dei temi scaturiti dall'ultimo NAP ci ha permesso di evidenziare gli sforzi e le proposte avanzate dallo Stato per implementare i principi di *transparency*, *participation* e *accountability*. Con l'auspicio che la collaborazione fra Governo brasiliano e OGP continui lungo questa direzione, è interessante evidenziare come il metodo strutturale dei NAPs possa portare ad una formulazione di proposte ottimali a beneficio della collettività. Utilizzare tale metodologia anche in altre sedi legislative sembra, infatti, poter garantire una maggior partecipazione da parte dei cittadini ed una produttività normativa migliore sia in termini di qualità che di quantità. Pertanto, un progetto di riforme volto all'implementazione dei tre principi OECD dovrebbe usare come modello quello che ha permesso la definizione del terzo, quarto e quinto *National Action Plan*. Nonostante siano stati fatti molti passi in avanti rispetto al primo Piano d'Azione, rimangono alcune questioni ancora irrisolte per ritenere che il Brasile abbia completamente abbracciato il modello *Open Government*. Fra queste spicca la mancata regolamentazione del lobbying, oggetto del prossimo capitolo, che garantirebbe un ulteriore *step* verso una nuova concezione del rapporto pubblico/privato.

⁹⁰ Open Government Partnership, *Fifth National Action Plan on Open Government*, Brasilia, 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Brazil_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Category	Theme	Commitment
	Environment, Forest and Open Data	Improve the quality and availability of environmental databases by promoting standardization, unification and integration of information from different public bodies and entities.
	Fight Against Corruption in the Public Sector	Create a laboratory, with government and civil society participation, to promote understanding, build standards and share experiences related to laws, practices, processes, methods, data and other important resources for fighting against corruption.
Civil Society Priority Themes	Animal Mistreatment and Open Government	Implement collaborative initiatives by the government and civil society aimed at enhancing the understanding and performance of public bodies in the prevention and combat of animal mistreatment crimes, through the establishment of forums for dialogue, civic engagement, production of materials and protocol standardization.
	Human Rights and Open Data	Create a national integrated computerized system to build a database on human rights violations that allows integration with other systems used by subnational entities, with standardized cataloging and taxonomic features, enabling the highest possible level of data breakdown and the disclosure of data to the public in an open format.
	Agricultural Value Chains and Open Data	Promote the opening and integration of agricultural value chain databases in accordance with the public interest.
Government Priority Themes	Transparency in Federal Public Properties	Make new information on federal public properties available online, improve the quality of information already made available - including on the current use of federal properties - and disclose data in formats enabling reusability by civil society.
	Data Science for Health Surveillance	Implement standards and guidelines for the integration of systems and data of the various National Health Surveillance System bodies to enable interoperability and enhanced usability, with a view to improving communication with the citizen.
	Transparency in Science: New Assessment Mechanisms for the Advancement of Open Science	Develop an assessment model to promote Open Science.

	Public Oversight of Tax Debts	Implement instructional actions, using simple language, to improve communication with and the use of data on tax debts by the media and public oversight organizations, increasing citizen engagement in tax issues and changing the culture of tax evasion tolerance.
	Open Government in Federal Environmental Licensing - LAF	Launch an interface, designed and constantly improved based on dialogue with users, to disclose consolidated, up-to-date and intuitively organized data from the various systems related to Federal Environmental Licensing, while also providing clear visualization of data, enabling automated data extraction in an open format and offering a forum for dialogue with users, oversight bodies and subnational governments, in order to expand access and the effective use of information by civil society.
Other Government Branches Priority Themes	Social participation to improve open electoral data	Establish collaborative governance mechanisms for open electoral data to improve data quality and evaluation of results, with increased civil society participation in all stages.
	Accessibility in Participation in the Legislative	Implement accessibility actions in three areas: training, communication and technological resources, in order to improve accessibility for people with disabilities and/or reduced mobility in the Legislative, with a focus on training actions and on adapting processes and procedures to enhance transparency, social participation and political incidence in meetings, sessions, hearings, seminars, conferences, videoconferences, workshops, courses, lectures and speeches.

Figura 5, fonte: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Brazil_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Capitolo 2: Regolamentazione e attività di lobbying in Brasile

2.1: Regolamentazione del lobbying come lotta alla corruzione

I principi delineati nel primo capitolo ci hanno permesso di comprendere quali siano le fondamenta dei concetti di *Good Governance* e di *Open Government*. Abbiamo anche analizzato come le politiche anticorruzione possano essere comprese fra quelle iniziative volte a implementare un governo aperto e trasparente. A questo proposito va affrontato un altro tema, ovvero quello della regolamentazione del lobbying.

Quando si parla di lobbying e corruzione si tende spesso ad immaginare che i due termini siano quasi sinonimi e che regolamentare l'attività di lobbying stia a significare legittimare un'azione riconosciuta oggettivamente negativa.⁹¹ In realtà, oltre ad essere due attività molto diverse, anziché essere complementari si può sostenere che siano antitetiche, in quanto proprio grazie a una sana e trasparente attività di lobbying, la corruzione dovrebbe attenuarsi.⁹² Prima di vedere in che modo la regolamentazione dell'attività di lobbying possa agire nel contrastare il fenomeno della corruzione è necessario descrivere e comprendere accuratamente cosa si intende per corruzione.

Il concetto di corruzione non ha una definizione universalmente condivisa tanto che la dottrina ha cercato di definire il fenomeno della corruzione utilizzando *focus* differenti.⁹³ Pertanto, risulta più efficiente presentare i criteri in base ai quali è possibile delimitare l'estensione della corruzione: criterio delle norme giuridiche; criterio dell'opinione pubblica, criterio dell'interesse collettivo.⁹⁴ Il primo criterio conduce ad individuare come atti corruttivi tutte quelle azioni che «comportano una deviazione dei doveri formali legati a un ruolo pubblico e sanciti dalle norme giuridiche»⁹⁵. Questo criterio presentato da Vannucci è riconducibile all'approccio *public office centred* il quale fonda le sue radici sulla definizione di J.S. Nye:

⁹¹ Cfr. Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019, p. 285

⁹² Cfr. Graziano L., *Lobbying pluralism democrazia*, Roma, Nis, 1995

⁹³ Cfr. Heidenheimer A.J., Johnston M., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Vol. 1, Transaction Publishers, 2011. I due studiosi individuano tre approcci letterari per lo studio del fenomeno: *market centred*; *public interest centred*; *public office centred*.

⁹⁴ Cfr. Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012, p. 18

⁹⁵ *Ibid.*, p.18

*“Corruption is behavior which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of a reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses)”*⁹⁶.

Tale descrizione, sebbene conduca agevolmente a comprendere il fenomeno in generale, solleva alcune criticità quando viene adattata a contesti specifici e particolari. Difatti, quando si definisce la corruzione come un *“behavior which deviates from the normal duties of a public role”*, sorge il problema che i “normali” doveri di chi ha un ruolo istituzionale pubblico non sono uguali in tutti i casi ma piuttosto sono definiti diversamente in base all’ordinamento giuridico preso come riferimento.

Il secondo criterio individuato da Vannucci non tiene conto della legalità delle azioni ma dell’opinione pubblica. In questo senso, viene qualificata come corruzione «qualsiasi condotta che entri in conflitto con il tessuto di valori sociali e di regole non scritte che qualificano l’esercizio di funzioni pubbliche»⁹⁷. Definire la corruzione affidandosi all’opinione pubblica, risulta utile nell’analisi delle conseguenze politiche degli scandali, ma scientificamente non valida in quanto non tiene conto della volatilità del giudizio dell’opinione pubblica stessa.⁹⁸

Infine, il criterio dell’interesse collettivo delimita come atti corruttivi tutte quelle azioni che mettono a repentaglio l’interesse pubblico in favore di interessi particolari.⁹⁹ Questo criterio è riconducibile alla definizione di corruzione data dagli studiosi *public interest centred*. Quest’ultimi spiegano l’atto della corruzione a partire dai suoi effetti sul benessere pubblico.¹⁰⁰ In sostanza, gli studiosi di questa scuola ritengono che un fatto,

⁹⁶“*La corruzione è un comportamento che devia dai normali doveri di un ruolo pubblico a causa di guadagni pecuniari o di status di interesse privato (personale, famiglia stretta, cricca privata); o viola le regole contro l’esercizio di certi tipi di influenza di interesse privato. Questo include comportamenti come la corruzione (uso di una ricompensa per pervertire il giudizio di una persona in una posizione di fiducia); il nepotismo (conferimento di patrocinio in ragione della relazione ascriviva piuttosto che del merito); e l’appropriazione indebita (appropriazione illegale di risorse pubbliche per usi privati).*”

Nye, J. S., *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, in *American Political Science Review* 61 No. 2, 1967, p. 419

⁹⁷ Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012, p. 18

⁹⁸ Cfr. Johnston M., *The political Consequences of Corruption: A Reassessment*, in *Comparative Politics*, Vol. 18, No 4, 1986

⁹⁹ Cfr. Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012, p. 22

¹⁰⁰ Il concetto di corruzione degli studiosi della scuola *public interest centered* si può ricondurre a quello dato da Friederich e citato da Heidenheimer, A.J e Johnston, M., in *Political corruption: Concepts and Contexts*, p.9. Così Friederich: *“The pattern of corruption can be said to exist whenever a powerholder who is charged with doing certain thing, i.e., who is responsible functionary of office-holder, is by monetary*

per potersi considerare di corruzione, dovesse avere come conseguenza quella di essere dannoso per gli interessi dei cittadini. In questo caso, non risulta importante la liceità giuridica delle azioni ma piuttosto l'impatto positivo o negativo che queste avranno sulla società.¹⁰¹

I tre criteri evidenziati da Vannucci e la dottrina che ne sta alla base, ci permettono ora di scegliere quale direzione prendere per analizzare il fenomeno della corruzione. Dal momento che la nostra trattazione ha come oggetto la regione sudamericana, e nello specifico il Brasile, è ottimale seguire il criterio delle norme e analizzare la definizione legale di corruzione che viene data dall'ordinamento brasiliano. A tal proposito, la nostra argomentazione analizzerà prioritariamente le norme di rango costituzionale inerenti al fenomeno per poi descrivere i contenuti di rango primario presenti nell'ordinamento. La Costituzione della Repubblica Federativa del Brasile, promulgata nel 1988 non riporta una specifica definizione di corruzione, ma all'articolo 37 del testo costituzionale prevede il dovere in capo all'amministrazione pubblica di «rispettare i principi di legalità, imparzialità, moralità, pubblicità ed efficienza»¹⁰². Inoltre, il comma 4 prevede la sanzione per atti illeciti svolti da coloro che hanno una carica pubblica tramite la sospensione dei diritti politici, il risarcimento dei danni arrecati e la perdita delle funzioni pubbliche. La successiva *Lei Atos de Improbidade Administrativa e Enriquecimento Ilícito e suas sanções* (*Lei 8429/1992*), ponendosi in attuazione dell'articolo 37, interviene per distinguere i reati tra azioni illecite dell'amministrazione comportanti un arricchimento personale e azioni illecite dell'amministrazione comportanti un danno all'erario.¹⁰³ La legge 8429/1992 è stata recentemente modificata dalla *Lei de Improbidade Administrativa* (*Lei 14230/2021*). Nello specifico quest'ultima riformula gli articoli 9 e 10 della legge affermando che costituisce un atto illegale da parte dei funzionari pubblici ottenere qualsiasi tipo di vantaggio patrimoniale indebito grazie all'impiego, mandato o funzione pubblica che si sta svolgendo.¹⁰⁴ L'articolo 10, inoltre, definisce come illegali tutti quegli atti compiuti da coloro che hanno una carica pubblica che possano recare un danno all'erario o qualunque azione che dia luogo a una perdita o

or other rewards not legally provided for, induced to actions which favor whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests.”

¹⁰¹ Cfr. Gardiner J., *Defining Corruption*, in *Political Corruption: Concepts and Contexts*, pp. 31-32

¹⁰² Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, Art. 37

¹⁰³ Lei N° 8429, de Junho de 1992, *Lei Atos de Improbidade Administrativa e Enriquecimento Ilícito e suas sanções*, articoli 9-10

¹⁰⁴ Lei N° 14230, de Outubro de 2021, *Lei de Improbidade Administrativa*, Art.9

appropriazione indebita di beni e proprietà dello Stato.¹⁰⁵ Più di recente, il Brasile, nel 2013, si è dotato di una legislazione organica sulla materia, attraverso la promulgazione della *Lei Anticorrupção (Lei 12846/2013)* finalizzata ad implementare la lotta alla corruzione. La legge «incide sull'elemento psicologico, sull'attenuazione della pena per chi collabora, sull'efficacia non solo per i fatti compiuti in Brasile ma anche all'estero»¹⁰⁶. A differenza delle precedenti leggi anticorruzione, la legge n. *12846/2013* tratta della responsabilità oggettiva civile e amministrativa di persone giuridiche che compiono atti contro la pubblica amministrazione in Brasile e negli Stati esteri, spostando il focus dal corrotto (pubblica amministrazione) al corruttore. A tal proposito, l'articolo 5¹⁰⁷ sancisce come atti lesivi circoscrivibili al fenomeno della corruzione quelli di:

I – promettere, offrire o dare, direttamente o indirettamente, vantaggi indebiti ad un agente pubblico, o ad una persona terza a questi relazionata;

II – alla presenza di prove, finanziare, pagare, patrocinare o in qualche modo sovvenzionare la pratica degli atti illeciti previsti nella presente legge;

III – alla presenza di prove, fare uso di un intermediario fisico o giuridico per nascondere o dissimulare i propri reali interessi o l'identità dei beneficiari degli atti praticati;

IV – per quanto riguarda appalti pubblici e contratti:

- a) Frodare, mediante accordi o qualsiasi altro mezzo, la natura concorrenziale delle gare d'appalto pubbliche;
- b) impedire, perturbare o frodare lo svolgimento di qualsiasi atto procedurale di gara pubblica;
- c) allontanare o cercare di allontanare il partecipante ad una gara d'appalto, per mezzo di frode o l'offerta di un vantaggio di qualsiasi tipo;
- d) frodare gare d'appalto pubbliche o i contratti che ne derivano;
- e) creare, in modo fraudolento o irregolare una persona giuridica per partecipare ad una gara d'appalto pubblico o stipulare contratto amministrativo;
- f) ottenere vantaggi o un beneficio indebito tramite frode o tramite modifiche o proroghe di contratti stipulati con l'amministrazione pubblica, senza

¹⁰⁵ Ibid., Art.10

¹⁰⁶ Cfr. Trapani M., *La corruzione e l'etica pubblica alla prova delle istituzioni: corsi e ricorsi di un istituto dimezzato nella questione brasiliana*, in DPCE Online 29.1, 2017, p. 70 <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/364/355>

¹⁰⁷ Lei N° 12.846, de Agosto de 2013, *Lei Anticorrupção*, Art. 5

autorizzazione della legge, nel bando pubblico di gara o nei rispettivi strumenti contrattuali;

- g) manipolare o frodare l'equilibrio economico-finanziario dei contratti stipulati con la pubblica amministrazione;

V – ostacolare attività di indagine o di controllo di organi, enti o agenti pubblici, o intervenire nel loro lavoro di controllo.¹⁰⁸

Dopo aver analizzato e descritto cosa si intende per corruzione e atto corruttivo all'interno dell'ordinamento brasiliano, l'analisi ora si sposta sull'argomento protagonista della nostra ricerca, ovvero il lobbying. Nella trattazione si sosterrà che il lobbying, se accompagnato da una adeguata regolamentazione, oltre a rappresentare un'attività del tutto legittima e necessaria ai fini di una *Good Governance* e un *Open Government*, può dimostrarsi come uno strumento che favorisce una decisa e netta riduzione dei reati connessi alla corruzione pubblica.

Ci sono diverse definizioni per descrivere il fenomeno del lobbying, sicuramente lo si può sintetizzare come l'attività sostenuta e promossa da gruppi di interesse che hanno come obiettivo principale quello di influenzare il decisore pubblico al fine di ottenere un vantaggio o evitare uno svantaggio.¹⁰⁹ Ponendo un *focus* sulla finalità ultima dell'attività di lobbying e su quella dell'atto di corruzione notiamo che in entrambe le definizioni l'obiettivo finale è lo stesso, ovvero evitare uno svantaggio o ottenere un vantaggio. La questione è che mentre l'attività di pressione delle lobby è permessa in gran parte degli ordinamenti, non è permesso invece corrompere direttamente o indirettamente un funzionario pubblico per raggiungere il medesimo fine. Appare quindi chiaro che la grande differenza tra i due concetti stia nel metodo piuttosto che nell'obiettivo finale. Quindi la domanda che ci si deve porre è: perché il metodo lobbistico per recare un vantaggio è legittimo ed accettato mentre il metodo di un corruttore no?

A tale quesito si può rispondere considerando due prospettive: da una parte possiamo analizzare la questione sotto una prospettiva politologica o giuridica; dall'altra lo si può fare utilizzando un approccio più economico, incentrato sul rapporto costi/benefici. La prima visione esamina la professione del lobbista e il suo lavoro di influenza sul decisore

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Cfr. Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019, pp. 14-16

pubblico, mettendo in luce come tale professionista non sia un corruttore né un propagandista. Il lobbista deve saper «trasmettere un messaggio preciso (come richiesto dal soggetto o dai soggetti di cui porta l'interesse); deve saper convincere il proprio interlocutore sulla validità dell'opzione rappresentata»¹¹⁰. Il metodo del lobbista è quello di mediare fra l'interesse tutelato e quello dei *competitors* descrivendo modalità di intervento, soluzioni supposte ed evidenziando i possibili scenari in seguito all'adesione del decisore a tale soluzione avanzata.¹¹¹ Al contrario, il corruttore, non è un professionista ma solo una figura che mette in relazione il portatore di interessi con il decisore pubblico; non ha specifiche competenze; non propone soluzioni e non esamina il contesto di azione. Tutte queste lacune portano il corruttore a servirsi dei soldi o della promessa di vantaggi per garantire che l'interesse rappresentato venga tutelato.¹¹² Tale visione, tuttavia, presuppone che l'attività di lobbying venga adeguatamente regolamentata. Al fine di individuare e tracciare quella linea di demarcazione fondamentale tra lobbista e corruttore, appare necessario quindi dotarsi di chiarezza giuridica per identificare quali siano i metodi e le forme consentite nello svolgere attività di pressione e quali invece non lo siano.

L'altro approccio invece, quello economico degli studiosi della *public-choice*, differentemente, non tiene tanto conto del metodo come discriminante ma piuttosto si concentra sui risultati finali dell'operazione di pressione o di influenza sul decisore pubblico. Secondo gli autori di questa scuola di pensiero, una differenza importante fra lobbying e corruzione riguarda il fatto che nel caso dell' lobbying l'attività di pressione ai fini di ottenere vantaggi ha perlopiù come *target* coloro che producono norme mentre nel caso di attività di corruzione, la stessa attività ha come *target* coloro che devono fare rispettare le leggi.¹¹³ Harstad e Svensson hanno elaborato un modello di sviluppo economico con l'obiettivo di analizzare se fosse più conveniente per un'azienda servirsi del lobbying o della corruzione. Aziende, burocrati e governo sono gli unici attori presenti nel modello: l'obiettivo principale delle aziende è quello di ottenere un vantaggio; il burocrate si serve della corruzione mentre il governo utilizza le lobby. In questo modello i due studiosi hanno osservato come vi sia un vantaggio economico minore per quelle aziende che fanno ricorso a tangenti per infrangere la legge rispetto a quelle società che

¹¹⁰ Ibid., p. 25

¹¹¹ Ibid., p. 285

¹¹² Ibid., pp. 285-286

¹¹³ Cfr. Giovannoni F., *Lobbying versus corruption*, CESifo DICE Report, 9.1, 2011

invece si servono dell'attività di lobbying per modificare le normative vigenti. Ciò che risulta determinante in questo studio è la dimensione temporale. Difatti, sebbene violare una legge potrebbe recare indubbi vantaggi nel breve periodo, è altrettanto vero che modificare la normativa garantirebbe un effetto più duraturo e profittevole nel lungo periodo. Il modello, infine, dimostra come per le aziende sia più conveniente fare affidamento a pratiche illegali in Paesi più arretrati rispetto che in Stati più ricchi e sviluppati dove invece risulta più conveniente affidarsi ad esperti lobbisti.¹¹⁴ Campos e Giovannoni partendo dal *framework* di Harstad e Svensson, utilizzando i dati di circa quattromila imprese in venticinque Paesi in via di sviluppo, hanno avvalorato e integrato questa teoria, dimostrando che la decisione di adottare metodi di pressione leciti oppure affidarsi alla corruzione risulta positivamente correlata alla dimensione delle aziende e alla situazione economica del Paese di riferimento.¹¹⁵

Tali diversi approcci alla relazione fra lobbying e corruzione ci hanno permesso di chiarire la distinzione fra pratiche di lobbying e attività illegali di corruzione, ma anche di constatare che il ricorso all'attività di pressione sul decisore pubblico rappresenta un'alternativa più produttiva ed efficace rispetto all'utilizzo di forme di corruzione.

Con riferimento specifico al Brasile, non si può che ritenere come un'organica e adeguata regolamentazione del lobbying, oltre a garantire un maggior distinguo fra i due fenomeni, permetta anche di recare uno sviluppo socioeconomico nell'area, dal momento che molte più aziende farebbero affidamento su pratiche di lobbying piuttosto che a tangenti o altri metodi illegali.¹¹⁶

2.2 Regolamentazione del lobbying in Brasile: i fondamenti costituzionali

Nel precedente paragrafo abbiamo evidenziato le differenze fra lobbying e corruzione e introdotto il concetto di regolamentazione del lobbying. Tuttavia, spostando il *focus* del discorso sugli aspetti positivi o negativi di una regolamentazione del lobbying, senza prendere in considerazione la questione della corruzione, notiamo come la letteratura risulti essere ancora divisa rispetto alle conseguenze positive o negative di una sua

¹¹⁴ Cfr. Harstad B., Svensson B., *Bribes, Lobbying and development*, in *American Political Science Review* 105.1, 2011

¹¹⁵ Cfr. Campos N.F., Giovannoni F., *Lobbying, corruption and political influence*, in *Public choice*, 131.1, 2007

¹¹⁶ *Ibid.*

regolamentazione. Le argomentazioni di coloro che sono a favore di una regolamentazione si basano essenzialmente sull'idea che essa possa garantire maggior trasparenza nel processo decisionale, permettendo anche una maggiore partecipazione alla decisione pubblica da parte della società civile.¹¹⁷ Mentre invece, coloro che mettono in luce le motivazioni contrarie all'introduzione di una regolamentazione del fenomeno evidenziano come quest'ultima possa creare barriere di partecipazione alla decisione pubblica ai gruppi di interesse meno potenti e con meno risorse, oltretutto essere poco favorevole in una logica di valutazione di rapporti costi/benefici complessivi di uno Stato.¹¹⁸ La nostra tesi vuole propendere per la posizione sostenuta da chi ritiene che una regolamentazione dell'attività di lobbying sia necessaria in ogni stato che cerchi di perseguire ed attuare i principi di *Good Governance*. Le motivazioni a favore della regolamentazione si basano sul principio che una maggior trasparenza come elevate garanzie di *accountability* siano necessarie per una *Good Governance* e un *Open Government*. Riprendendo ciò che è già stato detto nel primo capitolo in merito alla necessità di riforme comuni per un'effettiva realizzazione di un solido modello di *Open Government*, possiamo affermare che «regolamentare il lobbying [...] dovrebbe essere percepito come parte di una più ampia strategia di *Open Government*»¹¹⁹.

Le attività di lobbying, pur non essendo organicamente regolamentate in Brasile, risultano tuttavia essere ben radicate nella storia brasiliana: la stessa Assemblea costituente, nel 1988, giunse all'elaborazione della Carta fondamentale solo dopo un lungo processo di negoziazione fra le parti cui presero parte anche diversi gruppi di interesse. Nel processo di elaborazione e stesura della Costituzione furono diversi i settori della società civile che attuarono pressioni, tramite rappresentanti in Assemblea, affinché venissero tutelati i loro interessi. Da questo processo si dipana il lavoro di De Aragão, il quale esamina l'azione e il ruolo che hanno avuto i gruppi di pressione in alcuni momenti cruciali della storia politico-istituzionale brasiliana.¹²⁰ Una “ridemocratizzazione” del paese dopo trent'anni

¹¹⁷ Cfr. Chari R. et al., in *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester University Press, 2020. Coloro che fanno risaltare gli aspetti positivi di una regolamentazione del lobbying sono: Stasavage (2003); McCubbins (1987); Elster (1998); Dryzek (2000); Keohane and Nye (2003); Thomas e Hrebenar (1996); Largerlof e Frisell (2004); Garziano (2001); Thomas (2004).

¹¹⁸ Cfr. Chari R. et al., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester University Press, 2020. Coloro che mettono in luce gli aspetti negativi di una regolamentazione del lobbying sono: Ainsworth e Brining (1993); Gray e Lowery (1998); Dinan (2006); Naurin (2007);

¹¹⁹ Chari R. et al., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester University Press, 2020, p. 208

¹²⁰ Cfr. De Aragão M., *A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil*, in *Revista de Sociologia e Política* 06-07, 1996, pp. 149-165. Gli ambiti nei quali ci sono stati accesi dibattiti, dove le posizioni erano diametralmente opposte e senza alcuna speranza di compromesso, risultano essere:

di regime autoritario rimaneva la prerogativa della maggioranza dei cittadini e dell'opposizione politica al regime vigente, ma nonostante questa finalità di fondo largamente condivisa, il processo che ha condotto all'elaborazione della Carta costituzionale si è rivelato teatro di diversi scontri fra gruppi di pressione portatori di interessi contrapposti. Dalle analisi effettuate da De Aragão sono emersi 383 gruppi di pressione ed entità pubbliche e private che sono stati coinvolti nel processo costituente. Nella Costituzione della Repubblica Federativa del Brasile possiamo identificare alcuni articoli e norme che riconoscono e legittimano in modo chiaro e ampio la legittimità di gruppi di pressione, senza tuttavia far riferimento esplicito alla parola lobbying. Già dal suo preambolo, il testo costituzionale considera la società brasiliana come pluralista e questo di per sé presuppone l'esistenza di culture, etnie, religioni, orientamenti politici differenti che ne sono parte.¹²¹ Queste anime hanno evidentemente interessi differenti o divergenti e per far sì che possano coesistere hanno la necessità non solo di avere rappresentanza politica all'interno del *Congresso Nacional* ma anche di una rappresentanza più vicina agli interessi specifici di cui sono portatori. Insistendo sulla concezione di pluralismo, l'articolo 1 determina che «la Repubblica Federale del Brasile [...] ha come fundamenta [...] il pluralismo politico»¹²².

Inoltre, nella Costituzione brasiliana emerge con evidenza il riferimento al *right to petition* introdotto con il Primo emendamento nell'ordinamento statunitense, con l'articolo 5, che parla di «*direito de petição aos poderes publicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder*»¹²³. Esaminando più nel dettaglio tale articolo, possiamo ricavarne, da un lato la sua natura individuale rispetto a casi di illegalità o abuso di potere, dall'altro, una parte volta ad assicurare tale diritto anche nei casi di interesse generale o collettivi. Collegando il *direito de petição* ai diritti sociali ed individuali che

comunicazione; politica agraria; finanza. Per quanto riguarda la prima questione, il dibattito ha visto coinvolti sindacati e imprenditori per privatizzare e diversificare i canali delle reti TV i quali, sino ad allora, erano dominati dall'egemonia della *Rede Globo*. In ambito di politica agraria, si sono incontrati due movimenti che rappresentavano interessi opposti: *Movimento dos Sem-terra*, sostenuto da tutti i sindacati e da altri movimenti; *União Democrática Ruralista*, una sorta di organizzazione nazionale dei proprietari terrieri. Infine, per quanto concerne il tema finanziario, la divisione di pensiero riguardava l'ipotesi di nazionalizzare il sistema bancario nazionale o lasciarlo inalterato.

¹²¹ Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, *Preâmbulo*

¹²² Ibid., Art. 1 V

¹²³ Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, Art. 5 XXXIV

lo Stato si impegna a garantire¹²⁴, possiamo sostenere che il diritto a difendere una pluralità di interessi attraverso *petições* ai poteri pubblici sia ampiamente legittimato.¹²⁵ Oltre a quanto indicato è possibile rinvenire ulteriori riferimenti all'interno della Costituzione brasiliana. Ad esempio, l'articolo 74¹²⁶ tratta la legittimità da parte di ogni cittadino, partito politico, associazione o sindacato a denunciare illegalità o irregolarità nella spesa pubblica dinanzi al *Tribunal de Contas de União*.¹²⁷ Un'altra disposizione della costituzione¹²⁸ che può essere preso a riferimento quale legittimazione dell'attività di lobbying è presente nell'articolo riguardante l'azione governativa nel campo dell'assistenza sociale; quest'ultima azione può avvenire tramite «la partecipazione della popolazione, attraverso organizzazioni rappresentative»¹²⁹. Perciò l'azione di un'organizzazione della società civile, partecipante ad un processo decisionale in materia di assistenza sociale tramite pressioni sul governo, è considerata legittima e legalmente valida.

Al di fuori del testo Costituzionale, possiamo evidenziare l'inesistenza di una normativa organica sulla materia in questione. Tuttavia, è comunque rintracciabile una serie di norme e regole sparse all'interno dell'ordinamento che indirettamente cercano o hanno tentato di regolamentare alcune questioni legate all'attività di lobbying. Oltre alla già descritta *Lei Anticorrupção*, all'interno dell'ordinamento brasiliano vi sono due normative che (seppur indirettamente e in forma parziale) regolano l'attività di pressione svolta da rappresentanti di interesse.

La prima legge da prendere in esame è la *Lei de Conflito de Interesses (Lei n°12813/2013)* che regolamenta il conflitto di interessi durante l'esercizio di un incarico istituzionale e dopo la fine del mandato.¹³⁰ La legge è rivolta a chi ricopre determinati incarichi: Ministro dello Stato, posizioni di natura speciale ed equivalente¹³¹, presidenti, vicepresidenti e direttori di fondazioni pubbliche, aziende pubbliche o aziende a capitale misto; coloro che occupano incarichi il cui esercizio prevede l'accesso ad informazioni privilegiate che

¹²⁴ Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, *Preâmbulo*

¹²⁵ Cfr. Ribeiro S. et. al., *Grupos de Interesse (Lobby): A possibilidade de regulação jurídica no Brasil*, in *Série Pensando o Direito*, No 08/2009, Brasília, 2009

¹²⁶ Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, Art. 74 §2

¹²⁷ Cfr. Ribeiro S. et. al., *Grupos de Interesse (Lobby): A possibilidade de regulação jurídica no Brasil*, in *Série Pensando o Direito*, No 08/2009, Brasília, 2009

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, Art. 204 II

¹³⁰ Lei N° 12813, de Maio de 2013, *Lei de Conflito de Interesses*

¹³¹ Posizioni di natura speciale si riferisce a coloro che lavorano nell'amministrazione pubblica tramite un incarico provvisorio conferito dalle autorità competenti.

possono recare un vantaggio economico o finanziario ai soggetti sopraindicati o a terzi.¹³² La legge definisce come “conflitto di interesse” quella situazione, generata dal confronto fra interessi pubblici e privati, che compromette l’interesse collettivo o influenza il regolare svolgimento di una funzione pubblica. In particolare, sono considerabili come situazioni che generano conflitto di interessi: divulgare o fare uso di informazioni privilegiate ottenute grazie alla carica istituzionale ricoperta a vantaggio proprio o di soggetti terzi; esercitare un’attività che implichi la prestazione di servizi o il mantenimento di un rapporto d’affari con una persona fisica o giuridica la quale abbia un interesse nella decisione dell’agente pubblico; esercitare un’attività che, data la sua natura, è incompatibile con i compiti dell’incarico o della mansione; agire come avvocati, consulenti o intermediari di interessi privati in organi o enti della pubblica amministrazione; compiere un atto in favore di una persona giuridica al cui interno si trova un agente pubblico o i suoi familiari; ricevere doni da parte di chi ha un interesse nella decisione dell’agente pubblico; prestare servizi a società controllate, ispezionate o regolate dall’agente pubblico stesso.¹³³

Il contenuto della legge è indirettamente anche rivolto a lobbisti e alla loro attività di pressione. Difatti, nell’articolo 5, fra le situazioni che possono recare conflitto di interessi, possiamo evidenziare alcune attività che risultano strettamente legate alla definizione di lobbying data in precedenza: prestare servizi ad una società; svolgere un’attività di consulenza o mediazione di interessi privati. Un’altra questione legata all’attività di lobbying che viene parzialmente regolamentata dalla presente legge è quella del “decisore girevole” o *Revolving door*.¹³⁴ A tal proposito, l’articolo 6 tratta quei casi che possono recare un conflitto di interessi dopo la fine dell’incarico pubblico. In particolare, si vieta nei sei mesi successivi alla fine dell’incarico di: prestare direttamente o indirettamente servizio a persone fisiche o giuridiche con le quali si abbia avuto un rapporto rilevante durante il periodo di incarico istituzionale; diventare consiglieri, amministratori, o instaurare rapporti professionali con persone fisiche e giuridiche che svolgono attività legate all’area di competenza dell’incarico precedentemente ricoperto; svolgere servizi di

¹³² Lei N° 12813, de Maio de 2013, *Lei de Conflito de Interesses*, Art. 3

¹³³ *Ibid.*, Art. 5

¹³⁴ Il *Revolving door* può essere definito come quella situazione in cui un decisore pubblico, cessato l’incarico istituzionale, comincia a lavorare per una lobby. Il *Revolving door* viene di solito limitato da periodi di “raffreddamento” o *cooling-off*, ovvero periodi in cui viene vietato al decisore pubblico di svolgere attività potenzialmente in conflitto. Cfr., Petrillo in *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, pp. 67-68

consulenza presso organi o enti che sono collegati all'incarico precedentemente svolto; intervenire direttamente o indirettamente a favore di un interesse privato dinanzi all'ente nel quale si ricopriva un incarico istituzionale o con il quale si aveva stretti rapporti lavorativi.¹³⁵

Una seconda disposizione da tenere in considerazione è il *Decreto N° 10889/2021*¹³⁶ il quale, oltre a disciplinare parte degli articoli 5 e 11 della *Lei 12813/2013* ed istituire il cd. *Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal* (e-Agendas)¹³⁷, si pone l'obiettivo di garantire una maggior trasparenza nel rapporto tra istituzioni e cittadini. Tale decreto sembra essere, almeno sino ad oggi, quello che più si avvicina ad una normativa direttamente volta alle attività di lobbying e di pressione. La disposizione in questione fornisce una definizione di rappresentanza privata degli interessi e di rappresentanti di interesse, definendo la rappresentanza di interessi privati come quell'«interazione fra agente privato e pubblico volta ad influenzare il processo decisionale della pubblica amministrazione federale, per l'interesse privato proprio, di terzi, collettivo o diffuso»¹³⁸. Secondo la normativa chi svolge l'azione di sopradescritta è un rappresentante di interessi, ovvero «una persona fisica o giuridica che si dedichi [...] alla rappresentanza privata di interessi»¹³⁹.

In conclusione, si è visto come l'attività di influenza sul decisore pubblico da parte di gruppi di interesse risulti essere legittimata dagli articoli della Costituzione precedentemente analizzati e dalla natura pluralista della società brasiliana. Svolgere pressione sul legislatore per far valere i propri interessi sembra essere una pratica congenita nella natura della Repubblica Federale brasiliana in quanto la Costituzione stessa è nata tramite negoziazione per tutelare i molteplici interessi della società civile. Prendendo come riferimento i modelli di regolazione del lobbying delineati da Petrillo¹⁴⁰, non risulta possibile includere il paese brasiliano in alcuna categoria. Tuttavia, il caso brasiliano si avvicina molto a quello italiano in quanto condividono l'assenza di una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico e l'esistenza di norme sparse che

¹³⁵ Lei N° 12813, de Maio de 2013, *Lei de Conflito de Interesses*, Art. 6

¹³⁶ Decreto N°10889, de Dezembro de 2021.

¹³⁷ Ibid., Art. 1

¹³⁸ Ibid., Art. 5

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Le tre tipologie di regolamentazione sono: regolamentazione-trasparenza; regolamentazione-partecipazione; regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico. Per una comprensione delle peculiarità di ciascuna tipologia sopraindicata, cfr. Petrillo in *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, pp. 220-224

indirettamente regolano alcune attività legate al lobbying. Il modello preso a riferimento, basato sul caso italiano, prende il nome di regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico in quanto, oltre alle caratteristiche sopra evidenziate, ha la caratteristica della non applicazione delle norme da parte delle stesse autorità che le hanno introdotte.¹⁴¹ Per tale motivo, il caso brasiliano è simile a quello italiano per quanto riguarda l'andamento "strisciante" delle norme, ma non abbiamo gli elementi necessari per poterlo considerare a tutti gli effetti "ad andamento schizofrenico".

2.3 Tentativi di regolamentazione

La regolamentazione del lobbying nello Stato brasiliano non è un tema così recente, infatti, addirittura prima della Costituzione del 1988 la questione era già stata sollevata da diversi deputati e senatori. Le proposte di regolamentare tale materia sono state molteplici ma nessuna è riuscita a tramutarsi effettivamente in legge.

È possibile notare come le proposte di regolamentazione fino ad oggi avanzate abbiano assunto principalmente due forme: quella del *projeto de lei* (PLC nel caso venisse proposta dalla Camera, PLS dal Senato) e quella del *projeto de resolução*.

Il primo tentativo di regolamentare l'attività dei gruppi di pressione avvenne con la proposta del senatore Marco Maciel nel 1984 tramite il PLS n°25/1984. In seguito, la proposta venne prima archiviata e poi nuovamente riproposta come PLS n° 203/1989. Il progetto del senatore ricevette il parere positivo della *Mesa Diretora da Câmara dos Deputados* ma venne dichiarato affetto da incostituzionalità formale da parte della *Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania* (CCJC) nel 1993.¹⁴² La proposta aveva come obiettivo quello di regolamentare radicalmente l'attività di pressione sui decisori pubblici in modo tale da poter garantire maggior trasparenza ed accountability in molti settori della pubblica amministrazione. A tal riguardo, ogni persona fisica e giuridica intenzionata ad influenzare il processo avrebbe dovuto iscriversi ad appositi registri della Camera o del Senato, indicando, tra le altre cose, le spese effettuate derivanti

¹⁴¹ Cfr. Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019, p. 222

¹⁴² Cfr. Santos L.A.D., *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, 2007

dall'attività di pressione.¹⁴³ Al fine di rendere il processo decisionale il più trasparente possibile per i cittadini, la proposta di legge prevedeva anche la pubblicazione di rapporti semestrali aperti al pubblico, attraverso i quali poter verificare le dichiarazioni effettuate dalle persone fisiche o giuridiche iscritte al registro sopracitato.¹⁴⁴ Non limitandosi solamente agli ambiti di trasparenza e *accountability*, la proposta suggeriva anche un aumento della partecipazione dei rappresentanti di gruppi di interessi nel processo legislativo. Difatti, l'articolo 7 prevedeva che gli uffici del Senato e della Camera dovessero invitare a comparire nello stesso giorno, ora e luogo, le persone fisiche o giuridiche aventi interessi contrapposti a quelli di coloro già registratisi all'interno del registro in modo tale da ottenere un dibattito costruttivo che potesse mettere in luce nel migliore dei modi dinanzi al Congresso Nacional gli interessi favorevoli o contrapposti ad un determinato progetto di legge.¹⁴⁵

Nonostante il carattere "rivoluzionario" della proposta, Rodrigues, analizzando questo primo tentativo di regolamentazione delle attività di pressione, individua in esso due profonde criticità. La prima questione per Rodrigues, emerge mettendo a confronto il *Projeto de Lei 6132* con il *Federal Regulation of Lobbying Act* che regola il lobbying negli Stati Uniti. Consultando i due testi si realizza in modo evidente come il progetto del senatore brasiliano si ispiri ampiamente alla legge americana, e questo potrebbe rappresentare anche un elemento positivo se non fosse che il progetto di Maciel per Rodrigues, «non tiene conto di molte delle peculiarità della cultura politica brasiliana»¹⁴⁶. Mentre il secondo elemento di criticità individuato dallo studioso brasiliano all'interno della proposta di legge attiene al tema delle sanzioni per coloro che non si iscrivono al registro dei lobbisti o non rendono pubbliche le informazioni richieste. Nel caso in cui si dovessero compiere tali infrazioni, la sanzione può variare da una semplice diffida sino all'impedimento di accesso alle Camere per i portatori di interesse.¹⁴⁷ Secondo la critica, l'impianto sanzionatorio della proposta ha un tenore

¹⁴³ Diário do Congresso Nacional, *Seção I, Projeto de lei nº6132 de 1990 (Do Senado Federal) PLS Nº203/89, Articolli 1-3*, Brasília, 1991

¹⁴⁴ *Ibid.*, Art. 7 I

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Rodrigues R., *A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*, in *Revista de Administração Pública* 30.1, 1996

¹⁴⁷ Diário do Congresso Nacional, *Seção I, Projeto de lei nº6132 de 1990 (Do Senado Federal) PLS Nº203/89, Art. 5*

troppo blando per far sì che la legge si dimostri realmente efficace.¹⁴⁸

Difatti, da questo impianto sanzionatorio, risulta difficile credere che un lobbista preferisca iscriversi al registro e condividere le informazioni richieste piuttosto che continuare la propria attività in anonimato.

In sostanza un individuo che tenta di influenzare il processo legislativo, non iscrivendosi a nessun registro e non condividendo nessuna delle informazioni, paradossalmente ottiene un *tradeoff* maggiore rispetto a colui che decide di registrarsi.

Una proposta di regolamentazione, caratterizzata da alcuni aspetti peculiari fu avanzata nel 2002 dalla deputata Vanessa Grazziotin del *Partido Comunista do Brasil* (PCdoB). Il *projeto de lei* in questione non mirava a regolamentare le attività di lobbying al fine di garantire maggiore trasparenza come nel caso del progetto di Maciel, ma si poneva come obiettivo quello di migliorare ed implementare la partecipazione della società civile al processo decisionale attraverso la creazione di un apposito statuto l' "*Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa*".¹⁴⁹ Lo spirito della proposta era quello di porsi in attuazione dell'articolo 14 della Costituzione brasiliana riguardante i metodi di esercizio della sovranità popolare.¹⁵⁰

La proposta tentava di legittimare e incoraggiare fortemente la partecipazione dei gruppi di pressione nel processo legislativo vedendo in essi un fondamentale strumento della democrazia partecipativa.¹⁵¹ Inoltre, si cercava di dare una definizione dei gruppi di pressione in forte contrasto con l'idea errata che quest'ultimi svolgessero attività in contrasto con la legge. A tal proposito, rappresentare i propri interessi dinanzi al potere pubblico tramite l'esercizio di attività di pressione in conformità con i principi di legalità della Pubblica Amministrazione assume le caratteristiche di un vero e proprio diritto dei cittadini.¹⁵² In coda al testo normativo sono presenti le giustificazioni che hanno portato la deputata a presentare tale progetto e fra di esse spicca un esplicito riferimento alla regolamentazione del lobbying. Riguardo al tema il disegno di legge «riconosce la

¹⁴⁸ Cfr. Rodrigues R., *A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*, in *Revista de Administração Pública* 30.1, 1996

¹⁴⁹ Cfr. Santos M. L., Cunha L., *Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada*, in Ipea 2094, 2015

¹⁵⁰ L'articolo 14 della Costituzione da República Federativo Do Brasil de 1988 recita: "*A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo; iniciativa popular*"

¹⁵¹ Grazziotin V., *Projeto de lei nº6928/2002, Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal*, Art. 2

¹⁵² *Ibid.* Art. 23-24

legittimità dell'attività dei gruppi di pressione e riafferma la competenza normativa di ogni ramo governativo per disciplinare l'attuazione delle lobby»¹⁵³. Tuttavia, gli articoli che trattano la questione dei gruppi di interesse come molte altre disposizioni della proposta di legge sono stati complementariamente modificati dalla *Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania* (CCJC) nel 2012. Nonostante il parere positivo espresso dalla Commissione e un elogio nei confronti delle innovazioni contenute nella legge (con esplicito riferimento a regolamentazione di gruppi di interesse), il testo sostitutivo del *projeto de lei 6928/2002*¹⁵⁴ emanato dalla CCJC non fa più alcun riferimento a gruppi di interesse e/o pressione e tantomeno alla regolamentazione del fenomeno lobbying come auspicato inizialmente dalla deputata Grazziotin.

I due tentativi di regolamentazione esaminati sino ad ora non forniscono una chiara e precisa definizione di cosa venga definita come attività lobbying, per tale motivo, tra l'altre proposte rilevanti è doveroso presentare il disegno di legge del deputato Carlos Zarattini. La proposta in questione risulta essere la più completa e dibattuta, tanto che è stata più volte presa come riferimento quando tutt'oggi si analizza una possibile regolamentazione delle attività di lobbying in Brasile. La proposta di Zarattini è stata presentata con l'obiettivo specifico di regolare le attività di lobbying dei gruppi di interesse e pressione sugli enti ed organi della pubblica amministrazione.¹⁵⁵ Secondo il proponente, l'approvazione di questa sua proposta avrebbe reso la pratica del lobbying «più trasparente, avrebbe prevenuto atti di corruzione e rafforzato il dibattito democratico che coinvolge tutti i settori interessati alle decisioni del governo.»¹⁵⁶ Il *projeto de lei 1202/2007* ha tuttavia, a più riprese, subito numerosi cambiamenti che ne hanno notevolmente ridotto la sua portata originale. La causa principale di questo suo ridimensionamento è da ritrovarsi nella pretesa di apportare una regolamentazione ampia e scrupolosa, sebbene la legge avesse ottenuto della *Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público* (CTASP), questa sua volontà di apportare una regolamentazione vasta e puntuale ha suscitato numerosi giudizi negativi e varie

¹⁵³ Ibid., *Justificação*

¹⁵⁴ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Paulo Teixeira, *Projeto De Lei No° 6.928, De 2002, (Aposos: PLs nos 689/2003, 758/2003, 4.718/2004, 7.004/2006, 1.846/2007, 4.219/2008, 4.764/2009; 4.805/2009; 7.003/2010; 2.024/2011; 3.310/2012; E 3.453/2012).*

¹⁵⁵ <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/353631>

¹⁵⁶ <https://www.camara.leg.br/noticias/101132-projeto-regulamenta-atividade-de-lobby/>

controversie.¹⁵⁷ Difatti, la proposta di legge è stata modificata tre volte e la CCJC solamente dopo undici anni ha espresso un giudizio positivo a riguardo.¹⁵⁸ Per evidenziare con chiarezza le disposizioni che sono state oggetto di modifica, è necessario effettuare una comparazione fra la prima versione della proposta di legge e il testo finale sostitutivo approvato dalla CCJC. Il progetto legge di Zarattini, come abbiamo anticipato, mirava a «disciplinare l'attività di "lobby" e il lavoro dei gruppi di interesse o pressione nell'ambito degli organi ed entità della Amministrazione Pubblica Federale».¹⁵⁹ La proposta iniziale risalta la rilevanza dell'introduzione di una specifica definizione di lobby. Se prima della presentazione di tale proposta si era trattato solamente di gruppi di pressione e gruppi di interesse, con il progetto di regolamentazione di Zarattini viene utilizzata per la prima volta la parola "lobby" equiparandola alle attività svolte da gruppi di interesse e pressione.¹⁶⁰ In un certo senso, possiamo affermare, che attraverso questa proposta, la parola lobby viene per la prima volta utilizzata in ambito legislativo, liberandola da quell'aurea di attività intesa come una forma di corruzione per fini meramente personali. La definizione di lobby data da Zarattini nella proposta di legge originaria era quella di: «uno sforzo deliberato per influenzare una decisione amministrativa o legislativa in una certa direzione, in favore all'entità di cui si rappresenti l'interesse, o di qualcuno in difesa del proprio interesse o di terzi, o contrario all'interesse di un terzo»¹⁶¹.

Tenendo bene in mente l'obiettivo della proposta di legge di Zarattini e la sua definizione di lobby, possiamo notare come nel testo sostitutivo, non solo cambia radicalmente il fine del progetto iniziale, ma non vi è neanche più traccia della parola lobby. A tal proposito, l'obiettivo del nuovo testo è quello più ridotto di «disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi svolta da agenti di relazioni istituzionali e governative nell'ambito degli organi ed entità del Potere Pubblico Federale»¹⁶². Senza più inoltre far riferimento come in precedenza all'attività di "lobby", il nuovo testo definisce l'attività di rappresentanza

¹⁵⁷ Cfr. Santos M. L., Cunha L., *Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada*, in Ipea 2094, 2015

¹⁵⁸ <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/353631>

¹⁵⁹ Zarattini C., *Projeto de lei 1202/2007, Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências*.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid., Art. 2 VI

¹⁶² Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Substitutivo ao projeto de lei nº 1202, de 2007, Subemenda substitutiva global à emenda de Plenário nº 1, 2018

di interessi come quell'azione «in difesa di argomenti o posizioni in favore dell'interesse dei rappresentati nel processo decisionale»¹⁶³.

Appare quindi chiaro che ancora una volta il problema sembra risiedere nell'accezione stessa che viene riconosciuta alla parola stessa "lobby" piuttosto che nell'azione pratica svolta dalle "lobby" o dai rappresentati di interessi. Un ulteriore prova a sostegno di ciò che è stato appena sostenuto è riscontrabile nella differente definizione che viene fornita tra la proposta originaria e da quella emendata con riguardo alla professione del lobbista o del rappresentante di interesse che agisce nel processo decisionale. Nel testo della proposta originale il lobbista o l'agente di un gruppo di interesse è «quell'individuo, associazione, società o ente governativo, il quale, agendo tramite pressioni dirette o indirette al funzionario pubblico, ha l'obiettivo di rendere una decisione amministrativa o legislativa favorevole al gruppo di interesse rappresentato»¹⁶⁴. Nel testo sostitutivo, la medesima professione, viene esercitata da agenti di relazioni istituzionali o governative dinanzi al decisore pubblico, senza presentare tuttavia nessun riferimento esplicito al termine "lobby" o "lobbista".¹⁶⁵

Non essendo chiarito dalla definizione se esista una qualche differenza di sostanza fra ciò che Zarattini definisce lobbista e ciò che nel testo sostitutivo viene considerato come agente di relazioni istituzionali e governative, analizzeremo le competenze ed i limiti di queste figure per cercare di trovare almeno una differenza normativa che non ci permetta di considerare gli "agenti" al pari dei "lobbisti".

Secondo il testo originario i lobbisti sono obbligati ad iscriversi ad un registro pubblico, rendere pubbliche le spese annuali e i pagamenti che ammontano a più di 1790 reais; in più possono richiedere di partecipare alle udienze pubbliche durante la preparazione o discussione di questioni relative al loro settore di attività.¹⁶⁶ Mentre per quanto descritto dalla nuova formulazione del testo gli *agentes* hanno la facoltà di valutare rischi economici, sociali ed istituzionali, inviare argomenti, dati e informazioni in sostegno del processo decisionale ed essere auditi dal decisore pubblico su invito o richiesta. È inoltre

¹⁶³ Ibid., Art. 3 V

¹⁶⁴ Zarattini C., *Projeto de lei 1202/2007, Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências, Art 2 VII*

¹⁶⁵ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Substitutivo ao projeto de lei nº 1202, de 2007, Subemenda substitutiva global à emenda de Plenário nº1, Art. 3 IV

¹⁶⁶ Zarattini C., *Projeto de lei 1202/2007, Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências, artigos 3, 5, 7*

prevista la possibilità di richiedere di essere iscritti nei registri degli organi istituzionali.¹⁶⁷ Per quanto riguarda gli obblighi di trasparenza degli *agentes*, il testo sostitutivo rimanda all'osservanza delle già citate *Lei de Conflito de Interesses (Lei n°12813/2013)* e *Lei de Improbidade Administrativa (Lei n°8429/1992)*.¹⁶⁸

Alla luce dell'analisi condotta confrontando le disposizioni normative, la principale differenza fra l'attività dei *lobistas* e quella degli *agentes* di *relações governamentais* sembra essere quella dell'iscrizione ad un registro pubblico. I *lobistas*, in caso di entrata in vigore della legge, sarebbero stati obbligati ad iscriversi ad un registro pubblico per svolgere la propria attività di pressione; mentre per gli *agentes*, sarebbe stata prevista la facoltà e non l'obbligo di richiedere un'iscrizione a tale registro. Tale divergenza ci porta ad a considerare e ad evidenziare un chiaro e netto minor grado di trasparenza ed *accountability* nel testo sostitutivo approvato dalla CCJC rispetto al testo originario promosso dal deputato Zarattini. Quest'ultimo è di recente intervenuto alla Camera brasiliana il 1° Ottobre 2019 con un discorso in cui ha esortato i parlamentari brasiliani a sostenere e votare il disegno di legge da lui presentato ormai più di dieci anni fa, motivando e giustificando il suo intervento sulla necessità di approvare una legge che può rappresentare un passo fondamentale verso il progresso democratico nel Paese.¹⁶⁹

La tesi secondo cui la proposta di Zarattini risulta essere quella più completa ai fini di una regolamentazione organica del fenomeno del lobbying, è stata dimostrata dalla ricerca comparata effettuata da Santos e Cunha. I due studiosi, utilizzando l'indicatore CPI¹⁷⁰ sviluppato dal *Center for Public Integrity*, hanno mostrato i valori di *accountability* e trasparenza attribuibili a diversi tentativi di regolamentazione del lobbying promossi nel Paese. La Figura 6, qui sottoesposta, mostra la grande diversità dei tentativi di regolamentazione sino ad oggi avvenuti. Riprendendo i tre disegni di legge che abbiamo esaminato sin qui - trattati come quelli che hanno avuto un maggiore impatto sullo sviluppo della letteratura brasiliana in merito alla regolamentazione del lobbying - notiamo che la proposta di Zarattini assuma un valore aggregato maggiore rispetto alle

¹⁶⁷ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Substitutivo ao projeto de lei n° 1202, de 2007, Subemenda substitutiva global à emenda de Plenário n°1, *Articoli 5, 6, 7*

¹⁶⁸ *Ibid.*, Articoli 9-11

¹⁶⁹ <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=299.2019&nuQuarto=191922&nuOrador=9&nuInsercao=9&dtHorarioQuarto=21:20&sgFaseSessao=&Data=01/10/2019>

¹⁷⁰ L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. <https://www.transparency.it/>

altre due. Il *projeto de lei* della deputata Grazziotin risulta essere quello con i valori minori; ciò è riconducibile al fatto che tale proposta si concentra più sul tema della più partecipazione deliberativa piuttosto che alla finalità di una regolamentazione organica dell'attività di lobbying. Mentre per quanto riguarda la proposta di Maciel, che abbiamo affrontata per prima, la ricerca attribuisce valori medi che testimoniano come la proposta contenga un impianto regolatorio coerente e organico ma sia contrassegnata da alcune rilevanti criticità, in particolare – come si è visto – con riguardo alle misure sanzionatorie previste in caso di violazione delle disposizioni della legge.

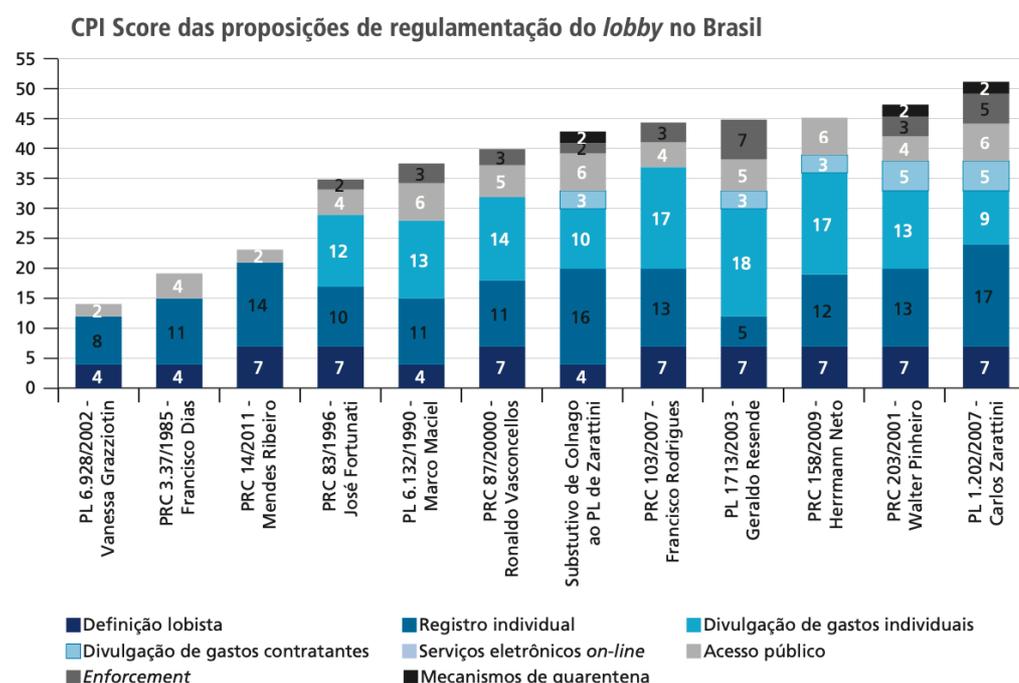


Figura 6, fonte: Santos, M. L., Cunha L., *Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada*, in Ipea 2004, 2015

2.4 I gruppi di interesse

Va premesso che la letteratura riguardante i gruppi di interesse e la loro azione di pressione sul decisore pubblico in Brasile è ancora molto povera e manca di studi approfonditi sulla questione, soprattutto per quanto riguarda il periodo in cui il paese è stato governato dal regime militare.

Lo scienziato politico Schmitter indaga sulla formazione di gruppi di interesse nel periodo compreso fra 1930 e 1965,¹⁷¹ dimostrando che la proliferazione dei gruppi di

¹⁷¹ Cfr. Schmitter P., *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford University Press, 1971

interesse in Brasile è avvenuta in controtendenza rispetto agli altri paesi. Solitamente i gruppi di interesse si formano, acquisiscono potere e si consolidano in società pluraliste dove le libertà di associazione e di riunione vengono tutelate e garantite. Nell'analisi di Schimetter, invece, tale sviluppo si è verificato in un contesto di riferimento autoritario e corporativo, piuttosto che liberale e pluralistico. Una delle motivazioni alla base di questa peculiarità dei gruppi di interesse brasiliani è rintracciabile secondo lo studioso nella particolare forma di regime politico instaurata da Getúlio Vargas nel 1930. L'ascesa di Vargas, sostenuta politicamente dai militari, portò alla redazione di una Costituzione nel 1934, in cui nazionalismo e corporativismo si fondevano insieme creando uno Stato che sebbene controllasse i sindacati concedeva dall'altro lato anche vantaggi ai lavoratori dell'industria, col fine di prevenire lo sviluppo di rivolte e la diffusione di ideali rivoluzionari.¹⁷²

Come sottolineato da Bobbio, la concezione organicistica e corporativista di Vargas occupa uno spazio a sé stante nel dibattito sul corporativismo. L'*Estado Novo* di Vargas adotta un particolare tipo di corporativismo dirigista che prende il nome di corporativismo iberico.¹⁷³

Il secondo governo Vargas (1950-1954) rappresentò l'apice delle associazioni corporativiste in quanto la «la legislazione corporativista aiutò molto gli industriali a creare forti associazioni di categoria.»¹⁷⁴ Durante tale periodo vide la luce la CNI (*Confederação Nacional de Indústria*) che si proponeva l'obiettivo di rappresentare e coordinare la categoria degli industriali operante in Brasile.¹⁷⁵ In realtà, l'associazione esisteva già in precedenza, con il nome di *Confederação Industrial do Brasil* (CIB); quest'ultima nacque dalla fusione della *Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional* (SAIN) con il *Centro de Tecelagem e Fiação de Algodão*.¹⁷⁶ Oggi la *Confederação* coordina le Federazioni Industriali di ciascuno Stato brasiliano, insieme al *Serviço Social da Indústria pelo futuro do trabalho* (SESI), il *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial pelo futuro do trabalho* (SENAI) e l'*Instituto Euvaldo Lodi pelo futuro da*

¹⁷² Cfr. Zanatta L., *Storia dell'America Latina contemporanea*, Editori Laterza, 2012, p.110

¹⁷³ Cfr. Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Il Dizionario di Politica*, Utet libreria, Torino, 2004, pp. 188-192

¹⁷⁴ Schneider B.R., *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p.103

¹⁷⁵ Confederação Nacional da Indústria pelo futuro da indústria, *Estatuto*, Art. 1

¹⁷⁶ Cfr. Guilmo N.S., *A constituição histórica e política da Confederação Nacional da Indústria*, XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2017.

Indústria (IEL). Durante il periodo che va dalla sua creazione sino all'Assemblea costituente del 1988, la CNI ha avuto un grande impatto sulla società industriale brasiliana promuovendo incontri e stilando importanti relazioni annuali sulla situazione economica del paese. Fra le attività nevralgiche promosse dalla CNI durante la sua decennale attività possiamo ricordare la *Conferência Nacional das Classes Produtoras I (CONCLAP)* tenutasi nel Maggio del 1945 a Teresópolis. All'incontro parteciparono 680 organizzazioni in rappresentanza dei settori di commercio, industria e agricoltura giungendo alla redazione della *Carta Economica di Teresópolis*.¹⁷⁷ Durante l'era Vargas ci fu anche la creazione de la "*Confederação Geral dos Trabalhadores*" (CGT) istituita per rappresentare la classe operaia brasiliana all'interno di un'unica sigla sindacale, la CGT come organizzazione sindacale omnicomprensiva assunse negli anni via via un ruolo sempre più rilevante.¹⁷⁸

Anche il settore agricolo, forte del suo ruolo di peso nell'economia, si dotò di una propria struttura organizzativa con la nascita della *Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil* (CNA) nel 1951. La Confederazione tutt'oggi in attività si propone l'obiettivo di rappresentare e organizzare i produttori rurali brasiliani tutelandone i loro diritti ed interessi tramite la sua articolazione in: *Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil* (CNA), *Serviço Nacional de Aprendizagem Rural* (SENAR); *Instituto CNA* (ICNA); *Faculdade CNA* (FCNA).¹⁷⁹

Nondimeno, durante l'età vargasiana ci fu una forte spinta all'organizzazione di alcuni settori della società civile, dovuta in parte allo sviluppo economico e sociale del Paese, ed in parte raggiunta grazie agli incentivi statali ad aziende e associazioni con una solida organizzazione settoriale.¹⁸⁰

Un cambiamento profondo nelle relazioni fra gruppi di interesse e istituzioni si è verificato con l'istaurazione nel 1964 del regime militare. Il regime chiuse il Congresso, abolì il multipartitismo, mise fuori legge la CGT e rimosse le speranze di un

177

http://www.sistemaindustria.org.br/publicacao/portal_da_industria/cni_institucional/timeline_historico/index.html

¹⁷⁸ Cfr. Gozetto O., Cristina A., Thomas C. S., *Interest groups in Brazil: a new era and its challenges*, in *Journal of Public Affairs* 14.3-4, 2014, pp. 212-239

¹⁷⁹ <https://www.cnabrazil.org.br/cna>

¹⁸⁰ Cfr. Schneider B.R., *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

consolidamento democratico.¹⁸¹ Nonostante l'involuzione democratica e liberale rispetto alle forme di pluralismo accennate negli anni precedenti, il lavoro di opposizione svolto e promosso da organizzazioni e associazioni nei confronti del regime militare assunse un ruolo fondamentale nel contribuire al successivo crollo di tale sistema politico. Difatti, sindacati, associazioni, imprese, gruppi della sinistra politica ed ampie sezioni della Chiesa si opposero al governo militare riuscendo a mobilitare un'importante parte di opinione pubblica contro il regime.¹⁸²

L'ultimo periodo storico-politico da prendere in considerazione è quello post regime che dalla seconda metà degli anni Ottanta si caratterizza per la nascita di nuovi gruppi di interesse e di associazioni in forte contrasto con le corporazioni e le organizzazioni già esistenti.¹⁸³ Negli anni che vanno dal crollo del regime militare all'instaurazione della Repubblica, il paradigma corporativista che ha sempre accompagnato l'organizzazione statale brasiliana da Vargas sino ai militari viene messo fortemente in discussione.¹⁸⁴ Alcuni esempi di tale evoluzione, cambiamento che innesca una contrapposizione fra le storiche corporazioni e le nuove forme di organizzazione sociale sono ben rintracciabili e descritti negli studi di Schneider. Nella sua ricerca Schneider spiega il conflitto tra corporativismo e pluralismo degli anni 80-90 del Novecento utilizzando come esempi la creazione di due enti specifici: il *Pensamento Nacional das Bases Empresarias* (PNBE) e dell'*Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)*, istituiti in contrapposizione alla corporazione della FIESP. Il conflitto fra pluralismo e corporativismo continua ad essere presente, non viene risolto dalla Costituzione del 1988 e neppure dalle sue successive revisioni¹⁸⁵. Difatti, si può sostenere che «la pluralizzazione [...] dell'attività dei gruppi e lo sviluppo di interessi economici volontari e maggiormente indipendenti sta a significare che il sistema è formato da una combinazione di pluralismo e corporativismo»¹⁸⁶.

Prendendo in esame lo studio di Silva Cesario (*Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesses*) si vorrà verificare se i

¹⁸¹ Cfr. Gozetto O., Cristina A., Thomas C. S., *Interest groups in Brazil: a new era and its challenges*, in *Journal of Public Affairs* 14.3-4, 2014, pp. 212-239

¹⁸² Cfr. Schneider B.R., *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Cfr. Gozetto O., Cristina A., Thomas C. S., *Interest groups in Brazil: a new era and its challenges*, in *Journal of Public Affairs* 14.3-4, 2014, pp. 212-239

¹⁸⁶ Ibid.

gruppi di interesse e i settori più attivi in passato, ovvero quelli di industria, agricoltura lavoratori, continuano tutt'oggi ad avere una qualche influenza sulle istituzioni pubbliche. Con riferimento agli anni 2011-2012, lo studio in questione ha cercato di mappare le relazioni esistenti fra i vari gruppi di interesse nella sede del Congresso brasiliano e indagare quali sono i gruppi di pressione più attivi.¹⁸⁷

La figura 2 mostra i primi dieci gruppi in base alla tipologia di mediazione svolta nel Congresso. Dalla tabella è facilmente identificabile una forte presenza di CNI, CNA (*Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil*) e del NCST (*Nova Central de Trabalhadores*). Possiamo così affermare che i settori organizzativi che risultavano essere i più attivi e rilevanti già in passato, continuano a distanza di decenni ad esercitare ancora un'intensa influenza sulle istituzioni pubbliche. Perciò si può identificare un evidente e decisa continuità nel grado e nel tenore della tutela degli interessi di categorie come industriali, agricoltori e lavoratori.

La mancata esistenza di studi che trattino la questione in un arco temporale ancora più recente, l'attualità, ci suggerisce che il metodo di indagine migliore per un'analisi che ha come oggetto il periodo corrente, risulta essere quello delle interviste.¹⁸⁸ Per tale ragione, nello sviluppo della ricerca si è ricorso allo svolgimento di alcune interviste ad alcuni esperti brasiliani sul tema, Giovanni Paolo Falcetta dello studio legale TozziniFreire Advogados¹⁸⁹ e Luciano Pedregal¹⁹⁰ esperto in relazioni istituzionali. I due intervistati hanno affrontato numerose questioni fondamentali inerenti al mondo dei gruppi di interesse. Secondo Falcetta, il gruppo di interesse di maggior rilievo in Brasile ad oggi rimane quello dell'*agronegócio*, che corrisponde al nostro agroalimentare;

¹⁸⁷ Cfr. Cesário P.S., *Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse*, in *Revista de Sociologia e Política* 24, 2016, pp. 109-127.

¹⁸⁸ Il metodo utilizzato per effettuare le interviste è stato quello delle interviste semi-strutturate. Sono state effettuate alcune domande uguali per tutti, ed altre, come questa relativa ai gruppi di interesse, solo ai due sopraccitati. L'idea di base era quella di lasciare liberi gli intervistati di parlare riguardo al tema del lobbying in Brasile, cercando di indirizzare il discorso verso le questioni più rilevanti ai fini della nostra ricerca.

¹⁸⁹ Lo studio legale TozziniFreire Advogados, fondato nel 1967, opera in 47 aree del diritto offrendo supporto legale ad aziende nella pianificazione delle loro strategie d'impresa. <https://tozzinifreire.com.br/>

¹⁹⁰ Luciano Pedregal è a capo del dipartimento di Relazioni Istituzionali per l'*Associação Nacional dos fabricantes de Autopeças (Sindipeças-Abipeças)*

aziende come JBS¹⁹¹, Aurora¹⁹², Marfrig¹⁹³ e l'*Associação Brasileira de Proteína Animal* (ABPA)¹⁹⁴ hanno una forza e una capacità di pressione sul decisore pubblico molto superiore rispetto a quella di realtà facenti parte di altri settori.¹⁹⁵

Anche Luciano si è espresso sulla posizione, ovvero che il gruppo di interesse più forte ed organizzato è con tutta evidenza quello dell'*agronegócio*, il quale, ha aggiunto, gode anche di un'ampia e forte rappresentazione a livello parlamentare, garantita dal *Frente Parlamentar da Agropecuária* (FPA)¹⁹⁶. Secondo Luciano la forza di tale settore deriva principalmente dal fatto che tutte le aziende che ne fanno parte hanno interessi molto affini che difficilmente e raramente possono andare a collidere gli uni con gli altri. Mentre invece il settore dell'industria e la sua confederazione CNI, pur avendo un grande impatto sulle istituzioni pubbliche e sulle decisioni legislative, risulta essere meno forte in quanto al proprio interno vi sono interessi altamente variegati e divisivi. Infine, per quanto riguarda il settore dei lavoratori e i sindacati, la loro attività di pressione risulta essere stata molto indebolita in seguito alla riforma del 2006.¹⁹⁷

¹⁹¹ JBS è una multinazionale del settore alimentare presente in più di 20 paesi e considerata come l'azienda più grande al mondo di produzione di carne. <https://jbs.com.br/sobre/jbs/>.

¹⁹² Aurora è una delle più grandi cooperative alimentari del Brasile, riferimento mondiale nella tecnologia e nella lavorazione della carne. <https://www.auroraalimentos.com.br/inicial>

¹⁹³ Marfrig è azienda leader globale nella produzione di hamburger e proteine di manzo. L'azienda, fondata nel 2000, è presente in più di 100 paesi con i suoi prodotti e ha 10 centri di distribuzione sparsi in quattro continenti. <https://www.marfrig.com.br/en>

¹⁹⁴ L'Associazione Brasiliana della Proteina Animale è l'organizzazione istituzionale nazionale per l'allevamento di pollame e suini in Brasile. Quest'ultima, oltre a rappresentare gli interessi di questo settore a livello nazionale ed internazionale, lavora attraverso relazioni istituzionali con *stakeholders* brasiliani ed esteri. <https://abpa-br.org/>

¹⁹⁵ Vedi appendice, intervista Giovanni Paolo Falcetta

¹⁹⁶ Il Fronte Parlamentare Agricolo ha una composizione multipartitica che riunisce più di 200 parlamentari con l'obiettivo di stimolare l'espansione delle politiche pubbliche per lo sviluppo dell'agrobusiness nazionale. <https://fpagropecuaria.org.br/>

¹⁹⁷ Vedi appendice, Intervista con Luciano Pedregal

Coordenador	Gatekeeper	Representante	Consultor	Liason
CNA	CNA	CNA	OAB	OAB
CNI	CNI	CNI	IDEC	CNA
NCST	NCST	NCST	NCST	CONTAG
CNC	OAB	OAB	CNM	CNM
ABRAS	CUT	CUT	CNA	NCST
CUT	CFM	CFM	CONTAG	CUT
OCB	CNC	CNC	ANAMATRA	CFM
UGT	UGT	UGT	CFM	CNI
CFM	ANAMATRA	ANAMATRA	SEBRAE	ANFIP
ABIT	ANFIP	ANFIP	ANFIP	COBAP

Figura 7, fonte: Cesário, P. S., *Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse*, *Revista de Sociologia e Política* 24, 2016, pp. 109-127. Uno dei modi per analizzare le strategie e la posizione dei gruppi di interesse è quella di utilizzare i ruoli sviluppati da Gould, R.V. & Fernandez, R.M., 1989 in *Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks*. *Sociological Methodology*, 19, pp.89-126.

2.5 Strategie, luoghi del lobbying e prospettive future

Effettuando ricerche online sulle attività di lobbying e le lobbying *firms* in Brasile è emerso come la nomenclatura lobbying venga sostituita con quella di *Relações Istitucionais* o *Relações Governamentais*. Difatti, tutte le maggiori società che svolgono questa attività si definiscono come attive nel settore di *Relações Istitucionais* o *Relações Governamentais*¹⁹⁸. Utilizzando questa locuzione al posto di lobbying, sono stati individuati molti enti, in gran parte localizzati nella capitale Brasilia e composti da avvocati, i quali svolgono esclusivamente un'attività di *relações governamentais* per conto dei più disparati clienti.

È stato naturale, perciò, chiedersi quale sia la motivazione che spinge i più ad usare l'espressione *relações governamentais* o *istitucionais* piuttosto che quella di lobbying. Questa situazione era già emersa quando nel paragrafo 2.3 si era analizzato il progetto legge originario di Zarattini comparandolo con la successiva versione approvata dalla CCJC. La spiegazione avanzata dal deputato César Colnago sul motivo per cui la parola "lobby" fosse stata rimossa nella nuova versione riguarda appunto la percezione della parola stessa. Secondo il deputato, «la parola lobby ha assunto un contenuto semantico peggiorativo, talvolta confusa con attività legate alla corruzione. Oggi il lobbista è inteso,

¹⁹⁸ I due termini possono essere tradotti come: Relazioni Istituzionali e Relazioni con il Governo

soprattutto dalla popolazione, come una persona che promuove gli affari e un parassita della burocrazia»¹⁹⁹.

Le interviste effettuate a Giovanni Paolo Falcetta, Luciano Pedregal, Raquel Araujo²⁰⁰ e Lucas De Aragão²⁰¹ hanno evidenziato, fra le altre cose, questa problematica terminologica. Difatti tutti gli intervistati convengono che la parola “lobby” in Brasile soffra ancora tutt’oggi di uno stigma negativo pressoché irreversibile. Questo tema riguarda l’opinione pubblica ma anche i professionisti del settore, i quali preferiscono essere descritti e presentati come esperti di *Relações Istitucionais* piuttosto che lobbisti.²⁰² Tuttavia, l’innegabile esistenza di un gran numero di individui che lavorano come lobbisti ha portato alla nascita di associazioni in difesa degli interessi di tali lavoratori; in questo senso, si fa riferimento all’ *Associação Brasileira de Relações Istitucionais e Governamentais* (ABRIG) e all’*Instituto de Relações Governamentais* (IrelGov). La prima nacque nel 2007 con l’obiettivo di riunire tutti i lobbisti in un’unica entità che autoregolamentasse i lobbisti e le loro attività fino a quando il Congresso non avesse legiferato sulla materia.²⁰³ La differenza fra ABRIG e IrelGov risiede nel fatto che ABRIG tende a difendere gli interessi dei lobbisti in senso stretto ed essere una sorta di OAB²⁰⁴ dei lobbisti, mentre IrelGov si batte in difesa del *direito de petição* in senso ampio.²⁰⁵

Fino ad ora, grazie anche ai riferimenti alla letteratura in merito, abbiamo sempre considerato che una regolamentazione del lobbying sia necessaria e produca effetti positivi in diversi ambiti. Non sono state, tuttavia, ancora presentate le opinioni e le percezioni di coloro che sarebbero maggiormente interessati ad una regolamentazione organica del lobbying come deputati, rappresentanti di interesse e lobbisti stessi. I soggetti appena nominati, in realtà, hanno un’importante funzione all’interno di tale dibattito

¹⁹⁹ César Colnago, Câmara Dos Deputados Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, *Projeto de lei N°1202, de 2007 I, Relatório*, 2012

²⁰⁰ Raquel Araujo è a capo del dipartimento di Relazioni Istituzionali nella società *Di Blasi, Parente & Associates Intellectual Property Firm*. Ricopre anche il ruolo di direttrice della comunicazione per l’*Instituto de Relações Governamentais* (IrelGov).

²⁰¹ Lucas de Aragão è direttore del dipartimento Comunicazione e socio di ArkoAdvice. Ha vinto nel 2013 e nel 2014 il premio Pollie Award assegnatogli dall’*American Association of Political Consultants* (AAPC)

²⁰² Vedi appendice: Intervista a Giovanni Paolo Falcetta; Intervista a Luciano Pedregal; Intervista a Raquel Araujo; Intervista a Lucas de Aragão

²⁰³ Cfr. OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, Paris, 2014, p. 116

²⁰⁴ OAB sta per *Ordem dos Advogados do Brasil* (Ordine degli Avvocati del Brasile) ed è l’istituzione che rappresenta la classe professionale degli avvocati. ABRIG mira ad una regolamentazione del lobbying e alla creazione di un Ordine specifico per tale la professione del lobbista.

²⁰⁵ Vedi appendice: Intervista a Luciano Pedregal

poiché riteniamo che una regolamentazione del lobbying, per far sì che acquisisca una discreta efficacia, debba per forza di cose essere sostenuta in primis dai diretti interessati. A tal proposito, Santos e Cunha hanno svolto una ricerca basata su sondaggi e interviste ad attori strettamente coinvolti nelle azioni di lobbying in Brasile con l'obiettivo di verificare empiricamente la tesi sopracitata.²⁰⁶ I risultati della ricerca dei due studiosi hanno mostrato come l'80% degli intervistati concordano sulla necessità di regolamentare le attività di lobbying, mentre il 7,7% e 6,2% degli intervistati risultano essere rispettivamente indifferenti e contrari ad una regolamentazione del fenomeno.²⁰⁷ Tale tendenza è confermata dalle interviste da noi svolte: tutti e quattro gli intervistati hanno sostenuto che una regolamentazione del lobbying sia necessaria e non possa che avere effetti positivi.²⁰⁸

Ciononostante, per quanto riguarda i metodi di attuazione e le conseguenze di una regolamentazione organica del fenomeno le loro visioni differivano molto.²⁰⁹ Falcetta sostiene che una regolamentazione del lobbying garantirebbe maggior trasparenza nel rapporto fra settore privato e settore pubblico. L'intervistato, occupandosi prevalentemente di prevenzione alla corruzione, dei contratti legali fra pubblico e privato, riconosce che regolamentare il lobbying non possa che avere un impatto importante nella lotta alla corruzione.²¹⁰

De Araujo è della stessa opinione di Falcetta per ciò che riguarda l'impatto della regolamentazione sul fenomeno della corruzione, tuttavia, la sua idea di regolamentazione appare più organica e strutturata. Sostanzialmente, De Araujo si considera favorevole ad una regolamentazione a patto che venga accompagnata da obblighi in capo a ministeri ed imprese di dotarsi di registri di trasparenza ufficiali e meccanismi di controllo altamente funzionanti. Inoltre, è fortemente contraria a quel tipo di regolamentazione sostenuta dall'ABRIG in quanto creerebbe alte barriere di partecipazione al processo legislativo per tutti coloro che non dovessero rientrare nella categoria professionale dei lobbisti.²¹¹

²⁰⁶ Cfr. Santos, M.L., Cunha, L., *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*, Texto para Discussão No. 2141, IPEA, 2015

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Vedi appendice: Intervista a Giovanni Paolo Falcetta; Intervista a Luciano Pedregal; Intervista a Raquel Araujo; Intervista a Lucas de Aragão

²⁰⁹ Vedi appendice: Intervista a Giovanni Paolo Falcetta; Intervista a Luciano Pedregal; Intervista a Raquel Araujo; Intervista a Lucas de Aragão

²¹⁰ Vedi appendice: Intervista a Giovanni Paolo Falcetta

²¹¹ Vedi appendice: Intervista a Raquel Araujo

Pedregal, abbracciando anch'esso l'idea di IRelGov, ritiene che una regolamentazione del lobbying in senso ampio possa generare un effetto positivo tramite la creazione di un codice di condotta unico ed inequivocabile per chi svolge tale attività. Per ciò che concerne le conseguenze della regolamentazione sul fenomeno della corruzione, Pedregal ha una visione differente rispetto a Falcetta e Araujo. Difatti, secondo Pedregal, il crimine della corruzione è già ampiamente regolato dalla legge brasiliana e dai codici di condotta e di *compliance* adottati dalle singole aziende. Settori economici altamente globalizzati ed internazionali (come quello della mobilitazione in cui lavora attualmente) sono talmente interconnessi che hanno già autoregolamentazioni molto stringenti in ottica di prevenzione della corruzione. Una regolamentazione del lobbying potrebbe avere un impatto positivo su fenomeni di corruzione che riguardano settori del commercio minori dove non vi sono forti autoregolamentazioni interne.²¹²

Infine, l'intervista con Lucas de Aragão ha fatto emergere una visione ancora diversa rispetto a tutti gli altri riguardo i temi trattati. Fermo restando il suo parere positivo in merito ad una regolamentazione del lobbying, De Aragão vede nel dibattito sulla regolamentazione del lobbying come sostenuta da ABRIG e IRelGov più una questione interna personale piuttosto che una battaglia per il bene del Brasile e dei suoi cittadini. In altre parole, ritiene che i lobbisti o esperti di *relações institucionais* stiano lottando principalmente per ottenere il riconoscimento professionale del lavoro che stanno svolgendo. Per quanto riguarda il fenomeno della corruzione, secondo De Aragão, una regolamentazione del lobbying non garantirebbe nessun tipo di effetto né in positivo né in negativo. Alla base di questa affermazione vi è l'idea che per limitare efficacemente questo problema sarebbe necessario prima di tutto implementare le sanzioni per chi viene condannato ed effettuare controlli più frequenti e approfonditi da parte degli organi adibiti.²¹³

Questa diversità di opinioni riguardo le conseguenze di una regolamentazione del lobbying è in parte riscontrabile anche nell'indagine condotta da Santos e Cunha.²¹⁴ Difatti, sebbene il 75,4 % degli intervistati concordi con intensità diverse che una regolamentazione del lobbying garantirebbe maggiore trasparenza, solo il 64,6% ritiene

²¹² Vedi appendice, Intervista a Luciano Pedregal

²¹³ Vedi appendice: Intervista a Lucas De Aragão

²¹⁴ L'indagine di Santos e Cunha è stata effettuata tramite questionari a rappresentanti di gruppi di interesse e consiglieri parlamentari di enti pubblici, e tramite una serie di interviste a deputati federali. Cfr. Santos, M.L., Cunha, L., *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*, Texto para Discussão No. 2141, in IPEA, 2015

che tale regolamentazione possa diminuire il rischio di corruzione. Quello che emerge dall'indagine di Santos e Cunha e dalle nostre interviste è proprio il fatto che vi è «una certa convergenza riguardo la necessità di regolare l'attività, ma il problema inizia esattamente quando si discute su come regolare»²¹⁵.

Nonostante tale situazione di ambiguità, il fatto che esista un così variegato insieme di gruppi di interesse, società di *relações governamentais* e associazioni settoriali ci spinge a chiederci in quale luogo istituzionale i lobbisti brasiliani svolgano la loro attività e se diversifichino la loro azione in base ai clienti tutelati o gli interessi da rappresentare. I luoghi in cui l'attività di lobbying viene esercitata sono, innanzitutto, i luoghi delle istituzioni o formali.²¹⁶ In Italia, il Parlamento è uno dei luoghi privilegiati dai lobbisti anche se i contatti con i decisori pubblici sono molto limitati a causa della frenesia dei tempi parlamentari.²¹⁷ Anche nel contesto brasiliano, il luogo del potere legislativo, ovvero il *Congresso Nacional*, risulta essere quello maggiormente frequentato da rappresentanti di gruppi di interesse e lobbisti. A tal proposito, il lavoro di ricerca svolto da Santos, Mancuso, Baird, Resende,²¹⁸ basato su sondaggi a rappresentanti di enti pubblici o privati iscritti alla Camera dei deputati brasiliana nel biennio 2011-2012,²¹⁹ mette in luce i luoghi privilegiati dagli attori sopracitati.²²⁰ I risultati della ricerca di Santos et al. evidenziano che i luoghi dove maggiormente si svolge attività di pressione sono la *Câmara Dos Deputados* e *Senado*. Tuttavia, vi è una sostanziale differenza quando si tratta di lobbisti che agiscono esclusivamente in una delle due Camere. Difatti, viene mostrato che raramente i lobbisti svolgono la loro attività solo in *Senado*, mentre è molto probabile che agiscano solo nella *Câmara Dos Deputados* e ancor più probabile che operino in entrambe le Camere. Questa situazione porta pertanto a chiedersi se esista una differenza sostanziale fra le due Camere che limiti l'accesso ai lobbisti oppure renda più difficile l'azione di influenza in una delle due Camere. Anche questo dubbio viene

²¹⁵ Santos, M.L., Cunha, L., *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*, Texto para Discussão No. 2141, in IPEA, 2015

²¹⁶ Cfr. Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019, p. 69

²¹⁷ Ibid. p.71

²¹⁸ Cfr. Santos M. L., et al., *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*, Texto para Discussão No. 2334, in IPEA, 2017

²¹⁹ L'articolo 259 del *Regimento Interno da Câmara Dos Deputados* ammette la partecipazione alla Camera di rappresentanti di organizzazioni di lavoratori e di datori di lavoro, associazioni settoriali ed altre istituzioni della società civile previa registrazione alla *Mesa*.

²²⁰ I soggetti dell'indagine sono stati divisi in tre macrocategorie: rappresentanti dell'imprenditoria, rappresentanti dei lavoratori e rappresentanti del settore pubblico. Cfr., Santos M. L., et al., *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*, Texto para Discussão No. 2334, in IPEA, 2017

risolto evidenziando i quattro principali fattori che incidono sulla preferenza dei lobbisti ad agire presso la *Câmara Dos Deputados* piuttosto che il *Senado*: accesso più facile; più ampia rappresentanza di interessi; minor competenze professionali; maggior suscettibilità ad essere influenzati o convinti.²²¹

Anche nelle interviste a Pedregal e Araujo è emerso che i luoghi del lobbying da loro favoriti risultano essere quelli del potere legislativo e del potere esecutivo.²²² Per quanto riguarda la differenza fra i due luoghi appena citati, Pedregal tende a privilegiare il dialogo con il ramo esecutivo quando si monitorano e seguono programmi specifici per un determinato settore; al contrario l'intervistato tende a privilegiare il dialogo con il ramo legislativo quando si segue l'*iter* legislativo di un *projeto de lei* o di una *medida provisória*.

Oltre ai cosiddetti luoghi del lobbying formali, esistono luoghi più informali, come circoli teatri e ristoranti, dove possono avvenire incontri di confronto fra lobbisti e il decisore pubblico.²²³ A tal riguardo, l'intervista a De Aragão ha mostrato che uno dei punti di forza della ArkoAdvice, società per cui lavora l'intervistato, è proprio quella di avere una forte presenza sul campo a Brasilia, centro politico istituzionale del Paese, che permette una vasta conoscenza dei maggiori luoghi di incontro e di aggregazione frequentati da personalità influenti del panorama politico brasiliano.²²⁴

Purtroppo, a causa delle clausole e degli accordi di riservatezza fra le società per cui lavorano gli intervistati e i loro clienti, non è stato possibile indagare più nel particolare e venire a conoscenza più nel dettaglio delle attività di lobbying svolte da tali esperti e società.

²²¹ Cfr. Santos M. L., et al., *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*, Texto para Discussão No. 2334, in IPEA, 2017

²²² Vedi appendice: Intervista a Luciano Pedregal; Intervista a Raquel Araujo

²²³ Cfr. Petrillo, P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019, p. 69

²²⁴ Vedi appendice: Intervista a Lucas de Aragão

Capitolo 3: La questione agraria e il caso PEC 215/2000: l'azione di pressione di due gruppi di interessi contrapposti

3.1 La questione agraria

Come evidenziato nel capitolo precedente, le attività di lobbying in Brasile, pur non essendo ancora formalmente regolate, sono il mezzo attraverso cui vengono sostenute o combattute determinate scelte legislative. Ricordando le profonde disuguaglianze sociali ed economiche che caratterizzano il contesto latino-americano, abbiamo analizzato una questione che accompagna il paese brasiliano sin dai tempi della sua decolonizzazione. Oxfam Brasil²²⁵ nel 2016, prendendo come riferimento i dati del censimento condotto da IBGE²²⁶, ha redatto uno studio che dimostra la concentrazione diseguale di terre in Brasile e altre problematiche sociali ad essa interconnesse. Dal documento si evince che nel 2006 le grandi proprietà terriere agricole brasiliane, rappresentanti lo 0,91% del totale delle aziende agricole, concentrassero in esse il 45% della superficie rurale del paese. Allo stesso modo, le aree rurali con una superficie inferiore ai dieci ettari rappresentavano più del 47% del numero totale delle aree presenti nel Paese, ma occupavano tutte insieme meno del 2,3% della superficie totale.²²⁷

Una delle questioni cruciali emerse dallo studio di Oxfam riguarda la stretta correlazione fra concentrazione di terre e livello di povertà. Tale correlazione è stata esaminata nella città di Correntina, nello Stato di Bahia, mettendo in luce come il 73,35% dell'area totale degli stabilimenti agricoli sia occupata da latifondi. Nella stessa città, la povertà affligge il 45% dei lavoratori rurali e il 31,8% della popolazione totale. Utilizzando questo esempio, lo studio Oxfam ha voluto dimostrare come i comuni con una più alta concentrazione di terre hanno bassi tassi di sviluppo umano ed elevate porzioni di cittadini che vivono in povertà.²²⁸ Allo stesso modo, IMAFLORA²²⁹ ha analizzato la distribuzione

²²⁵ Oxfam Brasil è un'organizzazione della società civile nata nel 2014 allo scopo di contrastare le disuguaglianze nel Paese. <https://www.oxfam.org.br/historia/>

²²⁶ L'Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) è la principale banca dati riguardo informazioni geografiche e statistiche del Brasile. Il censimento a cui si fa riferimento è visualizzabile al link https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf

²²⁷ Cfr. Oxfam Brasil, *Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, 2016

²²⁸ Ibid.

²²⁹ IMAFLORA è una ONG brasiliana che si batte per la sostenibilità ambientale e per migliorare la qualità di vita dei lavoratori rurali, delle popolazioni indigene, degli agricoltori familiari. <https://www.imaflora.org/quem-somos/sobre-nos>

delle proprietà rurali e le disuguaglianze nella distribuzione del territorio a partire dai dati presenti su INCRA²³⁰ e CAR^{231, 232}. I dati raccolti hanno permesso di individuare 15.686 grandi proprietà, corrispondenti allo 0,3% del totale delle proprietà agricole, che occupano il 25% di tutti i terreni agricoli brasiliani.

La figura 1, elaborata da IMAFLORA, mostra la proporzione di area occupata dal 10% delle proprietà più estese rispetto al 90% delle proprietà agricole meno estese. Dalla figura si evince come in tutti gli Stati le proprietà terriere che rientrano in questo 10% occupano una porzione di terra notevolmente maggiore rispetto le altre. Difatti, il 90 % delle proprietà agricole meno estese ricoprono solamente il 27% del totale delle aree occupate.



Figura 8, fonte: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade Terras Agrícolas.pdf>

Invece, la figura 2 mostra la concentrazione di terre a partire dalla mappa geografica del Brasile. Si può notare che le 15.686 maggior estensioni territoriali sono concentrate nelle zone di Mato Grosso, Mato Grosso do Sul.

²³⁰ L'Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (INCRA) è un'istituzione brasiliana, sorta tramite il Decreto N° 1110/1970 allo scopo di attuare la politica di riforma agraria e contribuire allo sviluppo rurale sostenibile. <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-incra>

²³¹ Il CAR è un registro pubblico elettronico nazionale obbligatorio per tutti coloro che posseggono immobili rurali. Il registro ha come obiettivi quelli di: integrare le informazioni ambientali delle proprietà e dei beni rurali, comporre costituire una banca dati per il controllo, il monitoraggio, la pianificazione ambientale ed economica e la lotta alla deforestazione. <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-imoovel-rural-no-cadastro-ambiental-rural-car>

²³² Cfr. Pinto L. F. G., Guidotti V., Sparovek G., Reydon B., Azevedo-Ramos C., Siqueira G., *Quem sao os poucos donos das terras agrícolas no Brasil—O Mapa da Desigualdade*, in *Sustentabilidade em Debate*, Vol. 10, 2020, pp. 1-21 <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade Terras Agrícolas.pdf>

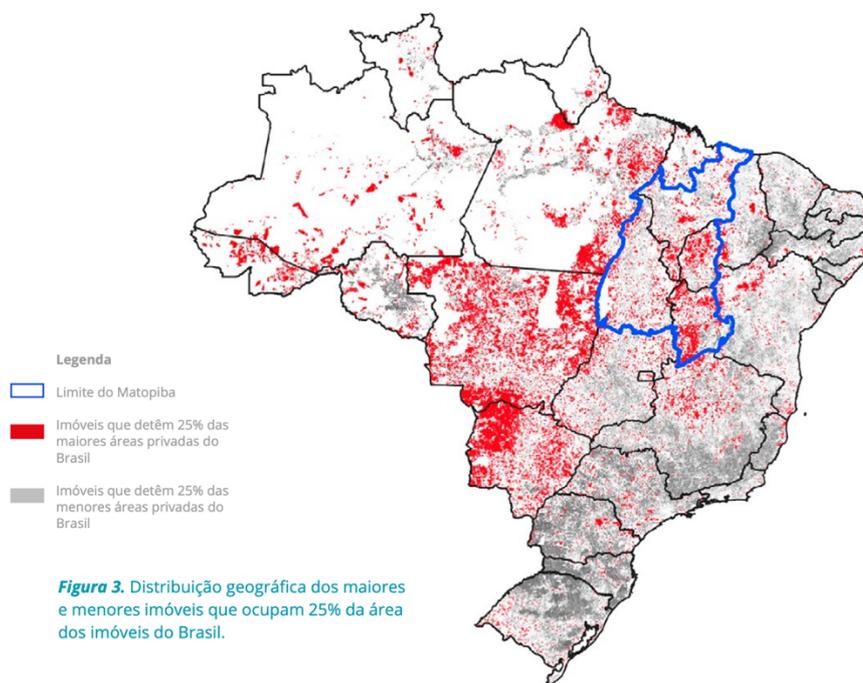


Figura 9, fonte: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade_terras_agricolas.pdf

Il fenomeno in questione è particolarmente presente in tutta l’America latina tanto che quest’ultima risulta essere l’area nella quale la struttura del latifondo è persistita più a lungo, influenzando lo sviluppo economico e gli squilibri sociali e politici.²³³ Lo studio di Oxfam e quello di IMAFLORA, se combinati insieme, mostrano chiaramente la problematica situazione delle proprietà terriere brasiliane. Mentre il primo studio si concentra maggiormente sulle conseguenze socioeconomiche della disuguaglianza, il secondo mostra le concentrazioni di proprietà agrarie su tutto il territorio del Brasile. La disuguaglianza nella distribuzione delle proprietà terriere è oggetto di studio e dibattito da molto tempo in Brasile tanto che ha assunto in letteratura un suo specifico nome, ovvero quello di “*questão agrária*”. Il tema è molto complesso, in quanto legato alla concentrazione delle terre in mano a pochi, alla disuguaglianza e alla povertà nelle zone

²³³ Bevilacqua P., *Latifondo*, in Enciclopedia delle scienze sociali (1996), Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/latifondo_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/

rurali del Paese.²³⁴ Per approfondire meglio la problematica, abbiamo bisogno di mostrare i diversi approcci che hanno tentato di spiegare la questione agraria brasiliana.

Stédile individua quattro discipline che hanno tentato di definire il problema: scienza politica; sociologia; geografia; storia.²³⁵ Il concetto di “questione agraria” viene interpretato in chiave politica come lo studio delle conseguenze di una diseguale concentrazione di proprietà di terre. Tali conseguenze sono analizzate al fine di dimostrare l’impatto che questa “discriminazione territoriale” ha sulle forze produttive di una determinata società e sul dibattito politico²³⁶. L’approccio sociologico, invece, tenta di «spiegare i modi in cui le relazioni sociali si sviluppano nell’organizzazione della produzione agricola»²³⁷. In geografia si parla di questione agraria in merito allo studio di come «le società e le persone si appropriano del bene principale di natura, la terra, e come avviene l’occupazione umana del territorio»²³⁸. Infine, gli storici individuano nella questione agraria il tentativo di «spiegare l’evoluzione della politica e della lotta di classe per il dominio e il controllo dei territori e del possesso della terra»²³⁹.

Tra l’altro bisogna distinguere fra il concetto di questione agraria da quello di riforma agraria, dato che spesso i due vengono confusi e sovrapposti.²⁴⁰ I due termini differiscono in quanto la riforma agraria è solo una delle controversie all’interno al dibattito sulla questione agraria. Difatti, ci si riferisce alla riforma agraria come quella politica pubblica derivante dalle conquiste delle popolazioni rurali che non hanno accesso alla proprietà terriera. La riforma agraria non costituisce pertanto la soluzione dei problemi riguardanti la questione agraria ma solo un primo passo verso una più equa redistribuzione delle terre.²⁴¹

La nascita della questione agraria, intesa come la diseguale redistribuzione del bene della terra in Brasile, ha le sue origini nel 1850 con la promulgazione della *Lei de Terras no Brasil (Lei 601/1850)*.²⁴² L’espansione del commercio mondiale, lo sviluppo del

²³⁴ Cfr. De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-86

²³⁵ Cfr. Stédile J.P., *A Questão Agrária no Brasil. O debate tradicional 1500-1960*, Expressão Popular, São Paulo, 2011, pp. 15-31

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Cfr. Delgado G.C., *A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, in IPEA, 2005, pp. 51-90

²⁴¹ Cfr. De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-86

²⁴² Ibid.

paradigma capitalista e le pressioni inglesi, spinsero vari Paesi a trasformare beni, fino a quel momento simboli di un particolare status sociale, in risorse produttive economicamente rilevanti. Il bene terra passò dall'essere un bene non scambiabile ad una merce di scambio soprattutto grazie alla sua capacità di generare altri beni di consumo.²⁴³ Allo stesso tempo, le pressioni inglesi nei confronti della Corona per l'abolizione della schiavitù e l'introduzione del lavoro retribuito portarono alla redazione della *Lei Eusébio de Queirós (Lei 581/1850)*.²⁴⁴ Nonostante il fatto che le due leggi sopracitate avessero fini diversi, le disposizioni combinate insieme sostituirono il bene terra agli schiavi come merce di scambio.²⁴⁵ La problematica principale era tuttavia quella di evitare che gli schiavi si impossessassero di porzioni di terra divenendone proprietari.²⁴⁶ Per risolvere tale questione, la *Lei de Terras* assegnò un prezzo alle varie porzioni di terreno rendendole acquistabili da parte dei cittadini brasiliani. Inoltre, fu stabilito che ciascun cittadino potesse diventare un proprietario terriero pagando un certo prezzo alla Corona. In questo modo gli schiavi appena liberati dalla loro condizione diventarono i lavoratori salariati di coloro che si poterono permettere di pagare quella determinata somma alla Corona e ottenere la proprietà privata del bene terra.²⁴⁷ Tale legge, regolamentando e consolidando il modello brasiliano delle grandi proprietà rurali, è stata definita da Stédile come «il battesimo del latifondo in Brasile»²⁴⁸.

L'altro periodo della storia moderna brasiliana che Stédile prende come riferimento nella sua analisi in merito alla questione agraria va dal 1930 (anno della prima presidenza Vargas) al 1964 (anno del golpe militare).²⁴⁹ L'era vargasiana fu caratterizzata da un'industrializzazione del Paese il quale, fino a quel momento, basava essenzialmente la sua economia sull'agricoltura. Il Brasile era ancora considerato rurale poiché la maggioranza della sua popolazione viveva nei campi ed in periferia, essendo strettamente legata alle coltivazioni di zucchero e caffè, i due prodotti di punta del mercato e delle esportazioni brasiliane. In seguito alla crisi del 1929, Vargas convinse i lavoratori a

²⁴³ Cfr. Cavalcante J.L., *A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra*, in *Revista Histórica*, Vol. 1, 2005, pp.1-7

²⁴⁴ Cfr. Stédile J.P., *A Questão Agrária no Brasil. O debate tradicional 1500-1960*, Expressão Popular, São Paulo, 2011, pp. 15-31

²⁴⁵ Cfr. De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agrária no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-86

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Cfr. Stédile J.P., *A Questão Agrária no Brasil. O debate tradicional 1500-1960*, Expressão Popular, São Paulo, 2011, pp. 15-31

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

trasferirsi in città con la promessa di migliori condizioni di vita, avviando una massiccia migrazione di cittadini dalle periferie alle città.²⁵⁰ «Le promesse di salute, elevati salari ed educazione [si rivelarono non veritiere ed i lavoratori, che prima servivano i latifondisti nelle zone rurali], prestavano ora la loro forza lavoro alla nuova classe degli industriali senza poter far ritorno in periferia»²⁵¹.

L'era vargasiana è stata definita in relazione all'economia agraria come il periodo della «subordinazione economica e politica dell'agricoltura all'industria»²⁵². Questa subordinazione deriva dal fatto che vi fu un'unione di forze fra i grandi proprietari rurali e la borghesia industriale. Sebbene la classe degli industriali detenesse il potere politico, l'oligarchia rurale rimaneva una componente fondamentale della macchina economica brasiliana. Il modello produttivo brasiliano si basava sull'importazione di macchine e lavoratori dall'Europa e dagli Stati Uniti; tuttavia, questo non sarebbe stato possibile senza le esportazioni dei prodotti agricoli e l'acquisizione di valuta estera a partire da tali forme di commercio. In questo contesto si crearono e consolidarono settori industriali strettamente connessi all'agricoltura come il settore agro-industriale ovvero quella parte di industria adibita alla trasformazione dei prodotti agricoli.²⁵³

Lo sviluppo industriale di tale periodo e le profonde trasformazioni sociali ad esso connesse diedero sempre maggiore visibilità al tema della questione agraria. Proprio a partire dalla metà del XX secolo nacquero le prime idee di una riforma agraria per una redistribuzione più equa delle terre. Il concetto di riforma agraria prese forma in quegli anni grazie allo sviluppo ed alla maggior organizzazione e strutturazione delle *ligas camponesas*.²⁵⁴ Quest'ultime nacquero dalla *Sociedade Agrícola de Plantadores e*

²⁵⁰ Cfr. De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-86

²⁵¹ De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, p. 78

²⁵² Stédile J.P., *A Questão Agrária no Brasil. O debate tradicional 1500-1960*, Expressão Popular, São Paulo, 2011, p. 28

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Cfr. De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-86

*Pecuaristas de Pernambuco*²⁵⁵, assumendo in seguito la denominazione di *ligas camponesas*.²⁵⁶

Gli anni della dittatura militare brasiliana sono stati definiti come «l'età d'oro dello sviluppo di una agricoltura capitalista»²⁵⁷. Durante questo periodo si assistette ad un cambio di paradigma nelle relazioni fra l'industria e il mondo agrario con una sempre maggior modernizzazione dei macchinari e della tecnologia adibita alla produzione alimentare. Questa forma di «modernizzazione conservatrice»²⁵⁸ aveva come obiettivo quello di adeguarsi alle innovazioni presenti negli Stati più sviluppati implementando sostanzialmente le esportazioni di materie prime e agroindustriali le quali risultavano stagnanti da più di venti anni.²⁵⁹ Lo sviluppo tecnologico brasiliano nell'ambito dell'agricoltura e agroindustria è stato preso come riferimento da molti altri paesi che nei medesimi anni si accingevano a raggiungere un livello tecnologico quantomeno vicino a quello degli Stati Uniti. Da qui, il periodo della dittatura militare in riferimento al mondo agrario ha assunto anche la nomenclatura di periodo della “*Rivoluzione Verde*”.²⁶⁰ Nonostante quest'ultimo periodo venne considerato positivo per l'economia del Paese, le questioni legate ad una riforma agraria sparirono dall'agenda politica e le leghe che si battevano per gli interessi dei piccoli proprietari terrieri furono messe fuori legge.

Durante gli anni finali della dittatura, mentre nelle strade e nelle piazze, le folle reclamavano elezioni dirette, sorsero movimenti sociali ed entità in difesa degli interessi dei piccoli proprietari terrieri che si battevano per la riforma agraria come il *Movimento dos sem terra* (MST) e la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura*

²⁵⁵ La *Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco* fu un'organizzazione fondata nel 1955 con l'obiettivo di impedire lo sfratto di alcune famiglie da parte di un latifondista. Cfr., Pereira, A., *O declínio das Ligas Camponesas e a ascensão dos sindicatos: As Organizações de trabalhadores rurais em Pernambuco na Segunda República, 1955-1963*, in *Revista de Pesquisa Histórica*, Vol. 26.2, 2008, pp. 245-272

²⁵⁶ Il termine *ligas camponesas* (Leghe dei contadini) deriva dall'accezione negativa data dai proprietari terrieri in riferimento alle organizzazioni comuniste presenti in Pernambuco negli anni 40'. Cfr., Pereira A., *O declínio das Ligas Camponesas e a ascensão dos sindicatos: As Organizações de trabalhadores rurais em Pernambuco na Segunda República, 1955-1963*, in *Revista de Pesquisa Histórica*, Vol. 26.2, 2008, pp. 245-272

²⁵⁷ Delgado G.C., *A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, in IPEA, 2005, pp. 51-90

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Cfr. De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agrária no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-86

(CONTAG).²⁶¹In questo contesto, nel 1985, durante il IV *Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais* venne resa pubblica la politica della riforma agraria prendendo il nome di *Plano Nacional de Reforma Agrária* (PNRA).²⁶²

In realtà, si dovette attendere il 1995 e la nomina di Fernando Henrique Cardoso come Presidente della Repubblica per fare in modo che il tema della riforma agraria ritornasse al centro dei dibattiti politici. Ciò era dovuto al fatto che i precedenti governi risultavano essere strettamente legati all'appoggio politico dei grandi produttori terrieri, rappresentati nel Congresso dalla cosiddetta *Bancada Ruralista*.²⁶³ I governi Cardoso prima, e Lula dopo, portarono la questione agraria ad essere una delle problematiche di maggior rilievo nelle agende politiche. Lula stesso, nella sua ascesa al potere, fu fortemente sostenuto dall'MST tanto che fra le promesse del neopresidente in campagna elettorale vi fu quella di attuare la riforma agraria.²⁶⁴ A tal proposito, nel 2003 fu sviluppato il secondo PNRA con l'obiettivo di fornire un accesso alle famiglie a porzioni di terra garantendo ad esse diritti fondamentali quali salute, educazione ed elettricità, sovvertendo il modello brasiliano basato sui latifondi.²⁶⁵ Nonostante le promesse fatte e l'iniziale appoggio dei movimenti sociali agrari, i primi due governi Lula non diedero gli esiti sperati dal momento che il presidente sembrava propendere verso un mantenimento delle terre in mano ai grandi proprietari terrieri e alle multinazionali.²⁶⁶

Il fatto che la questione agraria sia ancora tutt'oggi uno dei temi più dibattuti nei circoli e negli ambienti accademici brasiliani rende bene l'idea della sua complessità.

La conflittualità che deriva da questo tema è legata essenzialmente a due paradigmi, o meglio, due modelli di sviluppo o crescita. Da un lato vi è la concezione che la terra debba essere trattata e lavorata secondo modelli di agricoltura familiare, dall'altro lato, seguendo il paradigma capitalista, la terra assume un ruolo di moltiplicatore di ricchezza e creatore di surplus economico. Il modello di agricoltura familiare corrisponde ad uno stile di vita e ad una cultura che risiede sia nei limitati obiettivi dell'attività produttiva sia

²⁶¹ Cfr. Delgado G.C., *A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, in IPEA, 2005, pp. 51-90

²⁶² Cfr. De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-85

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Cfr. Barone L.A., *O MST frente ao campo político institucional do início do século XXI*, in REDD-Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Vol. 3.2, 2011, pp. 1-16

²⁶⁵ Cfr., De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C., *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in *Produção acadêmica*, Vol. 2.1, 2016, pp. 75-85

²⁶⁶ Ibid.

nel modo in cui si organizza il lavoro nei campi che perlopiù si basa sulla cooperazione tra i membri della famiglia.²⁶⁷ Per tale motivazione, il modello dell'*agrobusiness*, dove la massimizzazione del profitto deriva dal surplus economico generato dalla lavorazione della terra, si scontra inevitabilmente con il modello di agricoltura a condizione familiare che tuttavia è insito nella cultura della società brasiliana.²⁶⁸

Il problema, perciò, è quello di capire se un modello di agricoltura basato sulla cooperazione familiare possa realmente coesistere in una società sempre più impregnata da una logica capitalista. A tal proposito, Kautsky, adottando una prospettiva critica mossa dalle correnti marxiste, non trova una soluzione pacifica o non conflittuale al problema ma piuttosto individua nella rottura con il paradigma capitalista l'unica soluzione percorribile. Lo studioso annovera la questione agraria come una delle problematiche strutturali del capitalismo che potrà essere risolta solamente dalla scomparsa del modello capitalista e l'instaurazione di un modello politico-economico socialista.²⁶⁹

Abramovay, invece, partendo dal presupposto che esista una distinzione fra il modello di agricoltura familiare e il modello di agricoltura *camponesa* o contadina, individua la possibilità di una coesistenza produttiva.²⁷⁰ L'autore, difatti, difende il modello di agricoltura familiare vedendolo come parte fondamentale dello sviluppo economico e tecnologico di un paese. Il modello familiare, secondo Abramovay, deriva dall'integrazione del modello *camponese* in un ambiente dominato dal paradigma capitalista. In breve, Abramovay sintetizza questa idea nel cambio di mentalità del contadino poiché «quello che prima era un modo di vivere, diventa una professione, una forma di lavoro»²⁷¹. A differenza di Kautsky, il quale trova come unica soluzione la rottura con il sistema capitalista, Abramovay considera l'integrazione al sistema capitalista come la soluzione ottimale per tutti quei contadini legati da un vincolo emotivo con la tradizione *camponese* oppure da un fattore di sostentamento economico familiare. In conclusione, la questione agraria è un tema altamente divisivo che per tale motivo ha portato alla creazione di gruppi di interesse diametralmente opposti e in costante conflitto. Pochi grandi proprietari terrieri in contrasto con una moltitudine di piccoli proprietari

²⁶⁷ Wanderley, M.D.N.B., *O campesinato brasileiro: uma história de resistência*. in Revista de economia e sociologia rural, Vol. 52, 2014, pp. 25-44.

²⁶⁸ Cfr. Kautsky, K., *A questão agrária*, Proposta, terza edizione, São Paulo, 1980

²⁶⁹ Ibid., p. 389

²⁷⁰ Abramovay R., *Paradigmas do capitalismo agrário em questão.*, Edusp, 2012, p.131

²⁷¹ Ibid. p.127

terrieri, una grande disuguaglianza sociale ed economica, elevati livelli di povertà soprattutto in determinate aree, modelli di sviluppo e di lavorazione della terra ben distinti e forse inconciliabili, rendono la questione agraria un campo di analisi di estremo interesse per una ricerca sulle possibilità di una regolamentazione del lobbying.

3.2 *Frente Parlamentar da Agropecuária* e la rappresentanza dei grandi proprietari terrieri

Il *Frente Parlamentar da Agropecuária* (FPA) è uno dei protagonisti dell'azione di lobbying allo scopo di dare attuazione alla proposta di emendamento alla costituzione numero 215 del 2000. Prima di analizzare la proposta sopracitata e l'azione di pressione dei grandi proprietari terrieri affinché questa venisse approvata, è necessario innanzitutto analizzare le caratteristiche di FPA, il suo peso all'interno delle discussioni in Congresso e la sua recente storia.

Le prime forme di un'organizzazione formale del gruppo di interesse dei grandi proprietari terrieri e produttori nell'industria agroalimentare possono essere fatte risalire agli anni dell'Assemblea costituente 1986-1988. Secondo i dati presenti sul sito online di FPA, un gruppo di deputati vicini al mondo agrario, assumendo il nome di *Frente Ampla Ruralista*, cominciarono ad organizzarsi per fare in modo che venissero garantiti e preservati i diritti sulle proprietà rurali nei terreni adibiti alla produzione agroindustriale.²⁷² La cosiddetta *Bancada Ruralista*²⁷³ ha continuato ad agire in maniera informale sino al 1995, anno in cui fu fondato il *Frente Parlamentar da Agricultura* con un atto formale firmato da senatori e deputati.²⁷⁴ Il Fronte cambiò nel corso del tempo nome diventando nel 2002 il *Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária* ed infine nel 2008, per adeguarsi al regolamento della *Câmara dos Deputados*, assunse la denominazione attuale, ovvero *Frente Parlamentar da Agropecuária*.

Il grande cambiamento all'interno del *Frente* avvenne in seguito all'*Ato da Mesa 69/2005*²⁷⁵ con cui si creava il registro dei Fronti Parlamentari operanti nella Camera. L'atto in questione definiva un *Frente Parlamentar* come «un'associazione apartitica

²⁷² História da FPA, <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>

²⁷³ Il termine *Bancada Ruralista* si riferisce a quel gruppo organizzato di parlamentari brasiliani che si riuniscono per confrontarsi o discutere su temi di interesse comune legati al mondo agrario. Cenci A.P., Lacerda L., *A importância da Bancada Ruralista*, Aprosoja Brasil, Agência de Notícias, <https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2019/06/28/a-importancia-da-bancada-ruralista/>

²⁷⁴ História da FPA, <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>

²⁷⁵ Ato da Mesa N° 69, de 10/11/2005, *Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputado*

formata da almeno un terzo dei membri del Poder Legislativo Federal, destinata a promuovere il miglioramento della legislazione federale su un determinato settore della società»²⁷⁶. Fra le motivazioni che hanno portato alla redazione di questa norma vi era l'idea che «i Fronti Parlamentari svolgessero un ruolo unico nel processo di consolidamento della democrazia nel Paese. Pertanto, l'interesse pubblico nell'incoraggiare queste associazioni sovra partitiche di parlamentari per migliorare il processo legislativo brasiliano è innegabile»²⁷⁷. Gli articoli di questa legge insieme alla sua giustificazione appaiono come un tentativo di ampliare la partecipazione al dibattito pubblico e al processo decisionale di gruppi di interesse con un elevato grado di specificità. In questo caso si parla di consolidamento democratico, ma può essere inteso anche come un tentativo di abbracciare un paradigma di *Good Governance* e di *Open Government*. Difatti, la necessità di dare attuazione e regolamentare i Fronti Parlamentari deriva dalla presa di coscienza che tali intergruppi parlamentari, altamente specializzati in determinati settori della società, non possano fare altro che giovare alla democrazia brasiliana ed al processo legislativo. Inoltre, tali intergruppi risultano essere «lo strumento principale di rappresentanza degli interessi da parte delle lobby che aggregano parlamentari di schieramenti differenti al fine di sostenere il proprio interesse»²⁷⁸. Così, nel 2008, ponendosi in attuazione della nuova regolamentazione per i *Frentes Parlamentares*, il deputato federale *ruralista* Valdir Colatto presentò il *Requerimento 2502/2008*.²⁷⁹ Al momento della sua istituzione, FPA raggruppava 206 membri fra deputati e senatori ed era definita da Colatto come un'entità di natura associativa per la difesa di interessi comuni, volta alla stimolazione ed espansione delle politiche pubbliche per lo sviluppo del settore agroalimentare nazionale.²⁸⁰

Secondo Bruno è proprio a partire da questo momento che vi fu un profondo ampliamento negli spazi di azione della *Bancada*. Difatti, tramite l'iscrizione al registro dei *Frentes*, si cercò di rendere ancora più partecipe il gruppo *Ruralista* nella produzione di grandi

²⁷⁶ Ibid Art. 2

²⁷⁷ Ibid, *Justificação*

²⁷⁸ Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019, p. 165

²⁷⁹ Colatto V., *Requerimento 2502/2008, Requer registro da Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA, conforme Ato da Mesa n° 69, de 2005.*

²⁸⁰ Ibid.

politiche istituzionali, espandendo il più possibile la sua area di influenza politica al fine di orientare e controllare dibattiti e negoziazioni.²⁸¹

Lo statuto di FPA attualmente in vigore specifica gli obiettivi e le finalità del Fronte al di là di quanto già detto da Colatto nel suo *Requerimento*. A tal proposito, l'articolo 2 dello Statuto stabilisce le finalità del *Frente parlamentar da Agropecuária*: monitorare la politica per lo sviluppo dell'agricoltura e dell'allevamento nazionale; promuovere dibattiti ed eventi diffondendone i risultati ottenuti; promuovere scambi con istituzioni simili e parlamenti di altri paesi al fine di un reciproco miglioramento delle rispettive politiche nazionali; cercare di migliorare le normative riferite al mondo agro influenzando l'iter legislativo nelle commissioni tematiche nelle Camere; conoscere e aiutare a diffondere nuovi metodi e processi che favoriscano l'agricoltura e l'allevamento; sostenere le istituzioni interessate allo sviluppo di tali politiche nazionali.²⁸²

Ai fini della nostra analisi, risulta essenziale mostrare la composizione di FPA e la sua peculiare struttura: all'interno di FPA vi si trovino deputati e senatori provenienti da partiti, regioni e Stati diversi. La naturale pluralità di tale entità rende i dibattiti e le proposte da questi emerse di particolare forza argomentativa in quanto frutto di un processo di dialogo e cooperazione di individui, in questo caso deputati e senatori, altamente vicini al tema in questione seppur con ideali ed interessi specifici talvolta discordanti.

Per quanto riguarda la struttura del *Frente*, esistono due organi all'interno di FPA che adibiscono a diverse funzioni, ovvero l'Assemblea Generale e il Consiglio di Amministrazione. Il primo, composto dai membri fondatori ed effettivi, si riunisce una volta l'anno nel mese di febbraio per approvare, modificare o revocare lo Statuto deliberando tramite maggioranza assoluta.²⁸³ Il secondo, invece, effettua riunioni ogni martedì ed è composto da un Presidente, un Vicepresidente al Senato, un Vicepresidente ed un secondo Vicepresidente alla Camera oltre che da numerosi rappresentanti regionali e rappresentanti di comitati tematici specifici.²⁸⁴ Il Consiglio di Amministrazione si occupa di: organizzare e diffondere programmi, eventi e progetti di FPA; nominare commissioni ed assegnare funzioni specifiche ai loro membri; mantenere stretti contatti

²⁸¹ Bruno R., *Elites agrárias, patronato rural e bancada ruralista*. Texto de conjuntura. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA, Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura—OPPA/CPDA, 2015, p. 10

²⁸² Frente Parlamentar da Agropecuária, *Estatuto*, Brasília, 2019, Art. 2

²⁸³ Ibid., Art. 4

²⁸⁴ Ibid.

con gli altri Consigli Direttivi e i leader dei partiti allo scopo di monitorare l'iter legislativo relativo alle politiche agricole; prendere decisioni per la realizzazione degli obiettivi di FPA.²⁸⁵

Dal momento che ogni Stato brasiliano presenta esigenze specifiche dettate dalle differenti culture, origini storiche e condizioni climatiche, i membri FPA sono ripartiti secondo l'ordinaria divisione geografica degli stati del Brasile in cinque macroregioni per coprire tutto il vasto territorio brasiliano. Le regioni in questione sono: Regione Nord; Regione Nord Est; Regione Centro Ovest; Regione Sud Est; Regione Sud. I membri di FPA sono attualmente 280, per cui, confrontando questo dato con il totale dei parlamentari, ovvero 594, ci accorgiamo che FPA ne raggruppa quasi la metà. Questo dato rende bene l'idea del peso che può assumere FPA nei processi legislativi riguardanti tematiche legate al mondo dell'agricoltura e dell'allevamento. Inoltre, come mostrato nella figura 3 vi è una maggioranza all'interno di FPA di parlamentari in rappresentanza della Regione Sud Est. In particolare, la suddivisione del *Frente* risulta: 48 Regione Nord; 65 Regione Nord-Est; 35 Regione Centro Ovest; 77 Sud Est; 55 Sud.

La figura 10 mostra la divisione regionale dei membri di FPA evidenziando una maggioranza di parlamentari in rappresentanza della Regione del Sud Est. Confrontando tale grafico con quello di IMAFLORA in merito alla ripartizione geografica delle proprietà rurali che occupano ampi spazi di territorio, ci accorgiamo che proprio la zona del Centro Ovest, dove la concentrazione di terre in mano a pochi è maggiore, è la stessa area regionale che ha anche una minor rappresentanza all'interno di FPA.

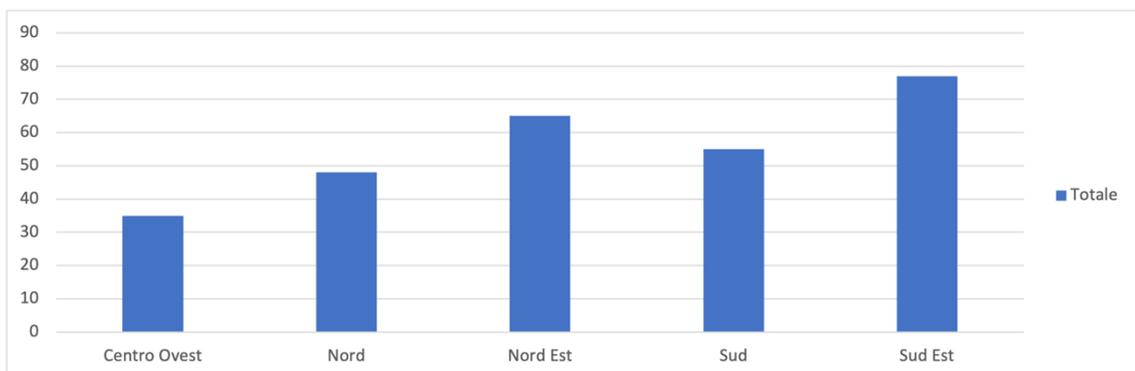


Figura 10, grafico elaborato a partire dai dati presenti in <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>

²⁸⁵ Ibid., Art. 8

Entrando ancor più nello specifico, visualizzando la figura 11 si vede chiaramente come gli Stati di Sao Paolo e Minas Gerais hanno il più alto numero di membri all'interno di FPA rispettivamente con 33 e 28. Invece, fra gli Stati che hanno meno deputati coinvolti nel gruppo FPA ci sono Mato Grosso e Mato Grosso do Sul rispettivamente con 8 e 9. Ciò contrasta evidentemente con la problematica delle diseguali distribuzioni delle proprietà terriere in quanto tale questione è molto più accentuata negli Stati di Mato Grosso e Mato Grosso do Sul rispetto a Stati come Sao Paolo e Minas Gerais nei quali vi è un'urbanizzazione più profonda e minori spazi "verdi".

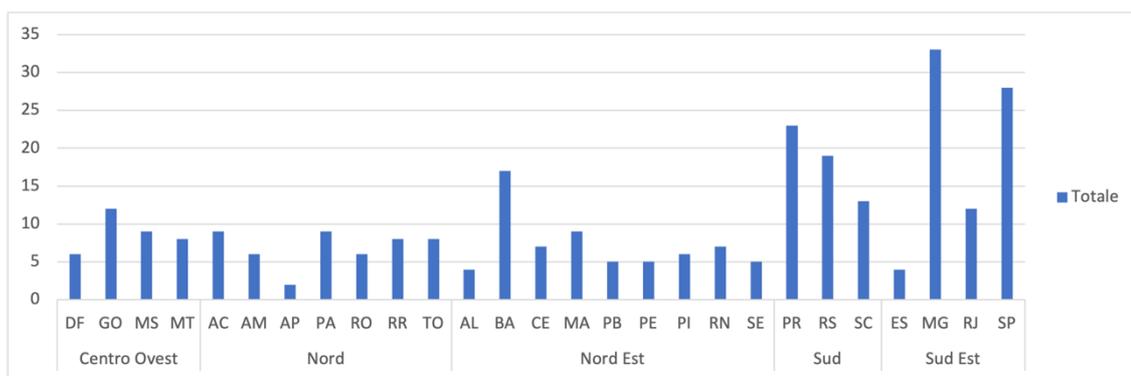


Figura 11, grafico elaborato a partire dai dati presenti in <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>

Una volta dimostrata la grande rappresentanza e il peso del *Frente* all'interno del Congresso è bene chiedersi se quest'ultimo possa considerarsi a tutti gli effetti un mezzo attraverso cui un gruppo di interesse, in questo caso dell'industria agroalimentare, eserciti azioni di lobbying. Per rispondere a tale quesito, prenderemo come riferimento lo studio sui *Frentes Parlamentares* e le *Bancadas* di Araujo e Silva.²⁸⁶ Nella ricerca in questione, i due autori compiono una classificazione dei Fronti e delle *Bancadas* in base alle strategie adottate per la rappresentanza degli interessi, all'ambito tematico e all'origine della propria organizzazione.

Riguardo al primo punto, i due ricercatori individuano *Frentes* volti alla difesa di interessi generali che agiscono per ottenere un sostegno dalla più ampia parte possibile di società e *Frentes* che agiscono essenzialmente in difesa di interessi specifici chiaramente

²⁸⁶ De Araújo S.M.V.G., Silva R.S., *Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa*, 10º encontro Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 2016

identificabili al fine di ottenere direttamente o indirettamente un vantaggio o evitare uno svantaggio. I Fronti che utilizzano il primo metodo sono categorizzati come Fronti di *Advocacy*, mentre i secondi vengono come *Frentes* di lobbying.²⁸⁷

Il secondo criterio di classificazione riguarda gli ambiti in cui tali intergruppi parlamentari operano. In particolare, si fa riferimento a *Frentes* ampi per quelli che rappresentano grandi temi, settori economici o strati sociali, mentre si parla di *Frentes* specializzati per quelli che rappresentano specifiche aree economiche, categorie professionali, istituzioni o questioni specifiche.²⁸⁸

Infine, il criterio dell'origine dell'organizzazione del *Frente* permette una suddivisione fra Fronti esogeni ed endogeni: nel primo caso il gruppo viene creato da attori esterni al ramo legislativo, mentre i *Frentes* di origine endogena sono sorti dalla volontà di attori interni al ramo legislativo.²⁸⁹

Dunque, alla luce della categorizzazione sopracitata, possiamo definire il *Frente Parlamentar da Agropecuária* come un *Frente* ampio, endogeno e di lobbying. Nello specifico, FPA è ampio in quanto gli interessi rappresentati riguardano tutto ciò che è legato al mondo dell'agro e non uno specifico settore di questo ambito. *Il Frente* può essere considerato endogeno per il fatto che la sua formale creazione, come già precedentemente evidenziato, è avvenuta dall'intenzione di alcuni parlamentari ad unirsi in un gruppo sovra partitico per la difesa di interessi legati al mondo agro. Infine, quest'ultimo è un *Frente* di lobbying poiché rappresentando interessi specifici esercita un'influenza sui decisori pubblici al fine di ottenere politiche pubbliche favorevoli o evitare l'emanazione di norme svantaggiose.

3.3 Movimenti, rappresentanza e storia degli Indigeni brasiliani

In forte opposizione con quella forma di capitalismo agrario sostenuta dalla *Bancada Ruralista* vi sono quei gruppi di interesse che identificano il bene terra non come merce ma piuttosto come un dono comune. Ci stiamo riferendo agli indigeni, alle loro culture e tradizioni, le quali, come evidenziato nel primo paragrafo, difficilmente possono coesistere con il discorso capitalista.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Ibid.

Innanzitutto, bisogna chiarire che i «popoli indigeni sono coloro i quali, avendo una continuità storica con i gruppi precolombiani, si considerano distinti dalla società nazionale. Indigeni sono coloro i quali si riconoscono appartenere ad una di queste comunità e ne vengono riconosciuti come membri»²⁹⁰. Secondo l'ultimo censimento IBGE²⁹¹ del 2010, ci sono 896.917 persone che si dichiarano indigene e vivono in Brasile; il 57,7% di queste persone vivono in terre indigene ufficialmente riconosciute, mentre il restante 42,3% vive fuori dalle terre ufficialmente riconosciute. Inoltre, dal censimento è emersa l'esistenza di 305 gruppi etnici brasiliani ed una maggior densità di popolazione indigena negli stati di *Amazonia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul*.²⁹²

Definendo un movimento indigeno come «quell'insieme di strategie e azioni che le comunità, le organizzazioni indigene e i popoli indigeni sviluppano in modo minimamente articolato in difesa dei loro diritti e interessi collettivi»²⁹³, data la molteplicità di etnie, culture e tradizioni di questo popolo, non è possibile affermare l'esistenza di un movimento indigeno, ma piuttosto di più movimenti indigeni.²⁹⁴ Inoltre, l'organizzazione di tali comunità può essere di due tipi: tradizionale o indigena. Si fa riferimento ad un'organizzazione di tipo tradizionale quando la comunità in questione segue linee guida, regole di funzionamento e di controllo sociale basate esclusivamente sulla sua tradizione. Invece, un'organizzazione di tipo indigena è un'organizzazione istituzionalizzata e burocratizzata e che richiede il riconoscimento formale da parte dello Stato.²⁹⁵

Nella recente storia brasiliana, una prima forma di organizzazione nazionale formale in difesa dei diritti e degli interessi delle comunità indigene nacque nel 1981 sotto il nome di *União das Nações Indígenas* (UNI).²⁹⁶ Quest'ultima aveva come obiettivi: rappresentare le Nazioni e le comunità che ne facessero parte; promuovere l'autonomia culturale e l'autodeterminazione dei popoli indigeni; promuovere il recupero e

²⁹⁰ Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, *Povos Indígenas*, 2015, <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/povos-e-comunidades-tradicionais/povos-indigenas>

²⁹¹ L'Istituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) è il principale fornitore di informazioni geografiche e statistiche del Brasile, <https://www.ibge.gov.br/>

²⁹² https://indigenas.ibge.gov.br/images/pdf/indigenas/folder_indigenas_web.pdf

²⁹³ Baniwa G.L., *Movimentos e políticas indígenas no Brasil contemporâneo*, in Tellus, 2007, p. 128

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Cfr. Lacerda R.F., *Diferença não é Incapacidade: Gênese e Trajetória. História da concepção da Incapacidade Indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos Povos Indígenas e do Texto Constitucional de 1988*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito. Brasília: Faculdade de Direito, UnB, 2007

riaffermare l'inviolabilità e la demarcazione delle terre indigene; fornire consulenza ai popoli indigeni e alle loro comunità.²⁹⁷ Gli anni che vanno dalla creazione dell'UNI alla Costituzione del 1988 sono caratterizzati dalla mobilitazione dell'opinione pubblica ai fini della redazione di una nuova Costituzione. Allo stesso tempo, le comunità indigene in questo processo di apertura democratica hanno assunto una sempre maggior visibilità nello scenario politico costituente.²⁹⁸

Difatti, sebbene non sia stato eletto nessun rappresentante indigeno nella prima legislatura della Repubblica Federativa del Brasile, i padri costituenti brasiliani, riconoscendo l'importanza di salvaguardare e tutelare le culture e le tradizioni più antiche del paese, dedicarono ai popoli indigeni il Capitolo VIII *Dos Indios* e in particolare gli articoli 231 e 232.²⁹⁹

L'articolo 231 riconosce i popoli indigeni, i loro costumi, lingue e tradizioni e impegna lo Stato a proteggere e garantire il rispetto dei loro beni. Inoltre, le terre tradizionalmente occupate e abitate stabilmente dalle comunità indigene non possono diventare di proprietà di nessun altro. Rinforzando tale concetto, il medesimo articolo prevede che sia considerato nullo e privo di efficacia giuridica ogni atto di dominio, possesso e sfruttamento delle risorse naturali realizzato nelle terre indigene formalmente riconosciute come tali.³⁰⁰

Tuttavia, nonostante il formale riconoscimento degli indigeni e delle loro terre, la Costituzione non contiene disposizioni riguardo la partecipazione e la rappresentanza politica dei popoli indigeni. Solamente nel 2002 sono stati fatti passi in avanti rispetto a questo tema tramite l'adesione da parte del Brasile alla Convenzione dei popoli indigeni e tribali del 1989 (*Indigenous and Tribal Peoples Convention N° 169*). La Convenzione, redatta dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), stabilisce gli standard minimi che ogni Stato deve assicurare per la partecipazione politica delle popolazioni indigene nelle politiche pubbliche loro riguardanti. A tal proposito, i governi di ciascuno stato firmatario devono: «consultare i popoli interessati [...] ogni volta che vengono prese

²⁹⁷ Cfr. Bicalho P. S. D. S., *Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970-2009)*, 2010

²⁹⁸ Cfr. De Lima A.T., Rodrigues J.A., De Moraes N.R., *Povos Indígenas no Brasil: o desenvolvimento histórico dos direitos e das políticas públicas*, 1° Congresso sobre Ambiente, Tecnologia e Educação-CATE 2018, 2018, pp. 1-25

²⁹⁹ Cfr. Verdum R., *Povos indígenas no Brasil: o desafio da autonomia*, Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília, 2009, pp. 91-112

³⁰⁰ Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, Art. 231

in considerazione misure legislative o amministrative che potrebbero riguardarli direttamente; stabilire mezzi che consentano a questi popoli di partecipare liberamente, almeno nello stesso modo degli altri settori della società, a tutti i livelli decisionali nelle istituzioni elettive e negli organi amministrativi»³⁰¹.

In realtà, anche dopo la ratifica brasiliana alla Convenzione, questa tendenza ad escludere o non considerare le popolazioni indigene nei processi decisionali è rimasta invariata. Dal punto di vista della rappresentanza politica, solamente due indigeni sono riusciti a farsi eleggere nella Camera. Questa scarsa rappresentanza politica ed assenza dai processi decisionali ha condotto Carvalho e De Andrade a ritenere che intorno ai popoli indigeni in Brasile vi sia una sorta di invisibilità.³⁰² In questo senso, i due studiosi fanno riferimento al concetto di invisibilità sociale inteso come «un vasto insieme di forme di esclusione e/o discriminazione [...] che mirano a portare alla negazione del riconoscimento delle differenze culturali»³⁰³.

Sentendo l'esigenza di dover dare maggior rappresentanza a tale settore della società brasiliana in Congresso, è stato creato nel 2011 il *Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas* tramite la Richiesta 2893/2011 del deputato Padre Ton. Il Fronte è stato istituito con la firma di 187 deputati, anche se «i veri alleati degli índios si contano sulle dita delle mani»³⁰⁴. Difatti, i capi delle comunità indigene, i loro rappresentanti e coloro che li sostengono in Congresso, pur venendo spesso consultati su materie e decisioni che coinvolgono direttamente gli indigeni, non riescono ad ottenere vantaggi o ad evitare svantaggi per le comunità, soprattutto quando vengono contrastati da forze più numerose e con più potere contrattuale come la già citata *Bancada Ruralista*.³⁰⁵

Recependo tale problematica, alcuni esponenti del *Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas*, tra cui Padre Ton, hanno presentato la proposta di modifica costituzionale n. 320 del 2013.³⁰⁶ Quest'ultima, secondo le parole dei proponenti,

³⁰¹ International Labour Organization, *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989, Art. 6

³⁰² Cfr. De Andrade B.F., Carvalho V.O., *Participação política dos povos indígenas e a perpetuação da invisibilidade no cenário político*, in Revista do TRE-RS, 2019

³⁰³ Ibid. De Andrade B.F., Carvalho V.O., *Participação política dos povos indígenas e a perpetuação da invisibilidade no cenário político*, in Revista do TRE-RS, 2019

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Capiberibe A., Bonilla, O., *A ocupação do Congresso: contro o quêlutam os índios?*, in Estudos Avançados, Vol. 29, 2015, p. 299

³⁰⁵ Cfr. De Andrade B.F., Carvalho V.O., *Participação política dos povos indígenas e a perpetuação da invisibilidade no cenário político*, in Revista do TRE-RS, 2019

³⁰⁶ Miranda, N., Padre Ton, *proposta de emenda a Constituição N° 320/2013, Dá nova redação ao art. 45da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências.*

basandosi sulla concezione che i popoli indigeni non avessero un'adeguata rappresentanza dei propri interessi nel Congresso, mirava a rafforzare la democrazia brasiliana, non solo riconoscendo l'importanza politica degli indigeni brasiliani, ma anche consolidando un modello democratico volto ad una vera inclusione sociale e politica.³⁰⁷

L'obiettivo della proposta di emendamento era quello di modificare l'articolo 45 della Costituzione che recita: «La Camera dei deputati è composta da rappresentanti del popolo, eletti tramite sistema proporzionale, in ogni Stato, in ogni Territorio e nel Distretto Federale»³⁰⁸. La proposta 320/2013, si proponeva di aggiungere alla composizione della Camera rappresentanti indigeni, eletti tramite un processo elettorale distinto, nelle comunità indigene di riferimento. Gli indigeni avrebbero perciò a disposizione quattro deputati, eletti tramite un processo elettorale comprendente tutti gli elettori domiciliati nelle comunità indigene. Gli indigeni che intendessero partecipare al processo elettorale potrebbero decidere se votare tramite elezioni ordinarie oppure votare tramite elezioni specifiche i candidati alla rappresentanza dei popoli indigeni.³⁰⁹

La proposta in questione è stata approvata dalla *Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania* (CCJC) nel 2014 attraverso il parere favorevole del suo deputato relatore Alessandro Molon. In particolare, l'esame della proposta di emendamento ha portato a riconoscere che tale disposizione, ponendosi in attuazione delle norme di partecipazione presenti nella Costituzione, appare rafforzare la democrazia brasiliana come già annunciato dagli autori della proposta.³¹⁰

Nonostante le intenzioni di maggiore inclusività e il parere favorevole della CCJC, la proposta non si è mai tramutata in legge anche per la percezione che quattro deputati siano ancora troppo pochi per garantire una vera rappresentanza in Congresso delle comunità indigene. A tal riguardo, Souza riporta come esempio di questo scetticismo il discorso di Vomblé Priprá: «cosa farà l'indigeno con solo quattro persone che lo rappresentano [...]? È solo per dire che ci sono indigeni là (nel Congresso). Perché loro possono anche essere

³⁰⁷ Ibid., *Justificação*

³⁰⁸ Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988, Art. 45

³⁰⁹ Miranda N., Padre Ton, *proposta de emenda a Constituição N° 320/2013, Dá nova redação ao art. 45da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências.*

³¹⁰ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Alessandro Molon, *Apresentação do Parecer do Relator n.1 CCJC, pelo Deputado Alessandro Molon 8PT-RJ, proposta de emenda a Consituição N° 320/2013, 2014*

presenti ma non possono fare nulla. Perché tutto ciò che vogliono costruire per difendere il loro popolo verrà soffocato»³¹¹.

3.4 La proposta PEC 215/2000

La proposta PEC 215/2000 è stata una delle azioni legislative più dibattute e controverse della recente storia brasiliana, provocando una ampia mobilitazione dell'opinione pubblica negli anni fra il 2000 e il 2015 perlopiù in favore delle comunità indigene. La proposta di emendamento alla Costituzione vedeva essenzialmente i due gruppi di interesse precedentemente analizzati, FPA e gruppi in sostegno delle comunità indigene, in forte contrasto riguardo alla demarcazione delle terre. Prima di analizzare nello specifico i deputati coinvolti nel rappresentare l'una o l'altra fazione e i loro metodi di pressione o lobbying, vi è la necessità di presentare la proposta di emendamento, le sue variazioni e i pareri a riguardo.

In origine, la proposta di emendamento alla Costituzione fu presentata con 232 firme dal deputato Almir Sá (PPB/RR) e prevedeva 3 punti: l'aggiunta del comma XVIII all'articolo 49 della Costituzione brasiliana; la modifica del paragrafo 4° dell'articolo 231 e l'aggiunta del paragrafo 8° allo stesso.³¹²

L'articolo 49 riguarda le materie di competenza esclusiva del Congresso Nazionale; la proposta aggiungeva alle competenze esclusive del Congresso quella di «approvare la demarcazione delle terre tradizionalmente occupate dagli indiani e ratificare le demarcazioni già approvate»³¹³.

Per quanto riguarda l'articolo 231, quest'ultimo è già stato presentato nel precedente paragrafo ed è considerabile come una delle grandi conquiste ottenute dai popoli indigeni durante i lavori dell'Assemblea costituente. Il paragrafo 4, nel caso di approvazione della proposta, avrebbe recitato: «le terre [indigene] trattate nel presente articolo, una volta approvata o ratificata dal Congresso la rispettiva demarcazione, sono inalienabili, indisponibili, e i relativi diritti imprescrittibili»³¹⁴.

³¹¹ De Souza, C.C., *O movimento indígena e a luta emancipatória*, p. 181

³¹² Almir Sá, *Proposta de emenda a Constituição N° 215, de 2000, Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4° e acrescenta o § ambos no Art. 321, da Constituição Federal*, Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 19/04/2000

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Ibid.

Inoltre, l'aggiunta del paragrafo 8 all'articolo 231 sanciva che «i criteri e le procedure per la delimitazione delle Aree Indigene saranno regolati dalla legge»³¹⁵.

A primo impatto la proposta in questione potrebbe sembrare non di particolarmente vantaggio per i *Ruralisti* né di particolare svantaggio per le comunità indigene. In realtà, la demarcazione delle terre indigene è sempre stata compito del ramo esecutivo e non del Congresso. Perciò il trasferimento di tale competenza avrebbe garantito alla *Bancada Ruralista*, in netta maggioranza in Congresso, la facoltà di non riconoscere nuovi confini territoriali per le aree indigene destinando tali territori alla produzione agricola. Il problema della demarcazione delle terre indigene è uno dei campi di battaglia che rientrano nella vasta questione agraria brasiliana. Difatti, appurata l'esistenza di una profonda disuguaglianza nelle distribuzioni terriere in Brasile, lasciare il compito della demarcazione dei confini delle terre indigene in mano al Congresso significherebbe un'ulteriore accentuazione di tale non equa distribuzione.

La regolamentazione attualmente in vigore che attribuisce all'esecutivo la competenza in merito alla demarcazione delle terre indigene è il Decreto 1775/1996.³¹⁶ Quest'ultimo stabilisce che «le terre indigene saranno delimitate amministrativamente tramite iniziativa e controllo dell'organo federale di assistenza agli indios»³¹⁷. L'organo a cui il decreto fa riferimento è il *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI); quest'ultimo, istituito tramite la legge n. 5371 del 1967³¹⁸ e legato al Ministero della Giustizia e della Sicurezza Pubblica, svolge la funzione di coordinare e attuare la politica indigena del Governo brasiliano.³¹⁹ In particolare, gli obiettivi del FUNAI sono quelli di: proteggere e promuovere i diritti delle popolazioni indigene; formulare, coordinare, monitorare e garantire il rispetto della politica indigena dello Stato brasiliano; amministrare i beni del patrimonio indigeno; promuovere analisi, studi e ricerche scientifiche sui popoli indigeni.³²⁰

I motivi che hanno condotto Almir Sá a proporre la PEC 215 risultano essere formalmente riconducibili ad un mancato equilibrio fra i tre poteri dello Stato sul tema della demarcazione dei confini dei popoli indigeni. Nella giustificazione allegata alla proposta

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Decreto N° 1775, de 8 de Janeiro de 1996, *Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências*

³¹⁷ Ibid., Art. 1

³¹⁸ Lei N° 5371, de 5 de Dezembro de 1967, *Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências*

³¹⁹ <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Institucional>

³²⁰ Funai, *Estatuto*, Art. 2

di emendamento Sá chiarisce la sua posizione: «Nel caso delle terre tradizionalmente occupate dagli índios, si può notare che l'attribuzione attuata dall'Unione Federale in questo caso, tramite il ramo esecutivo, senza nessuna consultazione e considerazione degli interessi e delle situazioni concrete degli Stati membri, ha creato ostacoli insormontabili per le entità della Federazione»³²¹. Riconoscendo e prevedendo che tale proposta sarebbe stata percepita come negativa per i gruppi indigeni, Sá ha cercato di assicurare che questa avrebbe garantito «un livello di sicurezza giuridica inedito riguardo le demarcazioni delle terre indigene»³²².

L'iter legislativo della PEC è stato tuttavia sin da subito molto tortuoso, giungendo ad essere esaminato dalla CCJC solamente quattro anni dopo la sua elaborazione. Il primo parere della CCJC e del suo relatore Luiz Couto (PT-PB) furono negativi in quanto la proposta «oltre ad aggiungere poteri al ramo legislativo, invade i poteri del ramo esecutivo, condizionando la volontà dei suoi atti alla volontà del Congresso Nazionale e delle Assemblee Legislative degli Stati»³²³. Nel 2008 la PEC 215 è nuovamente tornata sotto esame della CCJC con un nuovo relatore, Geraldo Pudim (PMDB-RJ) ricevendo il medesimo giudizio già esposto da Luiz Couto.³²⁴ La proposta è stata esaminata altre tre volte dalla CCJC la quale ha emesso nuovamente pareri negativo per poi, nel 2009, giudicare la PEC non incostituzionale.³²⁵ Contrariamente a quanto detto in precedenza, questa volta la commissione evidenzia che «la partecipazione del Congresso Nazionale al processo di demarcazione delle terre indigene rispetta pienamente la separazione dei poteri»³²⁶. Inoltre, quest'ultimo parere della CCJC tende a premiare il fatto che la questione della demarcazione delle terre indigene possa essere discussa dal ramo

³²¹ Almir Sá, *Proposta de emenda a Constituição N° 215, de 2000, Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o§ ambos no Art. 321, da Constituição Federal, Justificação*, Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 19/04/2000

³²² Ibid.

³²³ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Luiz Couto, *Apresentação do Parer do Relator pelo Dep. Luiz Couto, Proposta da emenda a Constituição N°215, de 2000 (Apensas as PECs n°. 579/02, 257/04, 319/04 e 156/03, 2005*

³²⁴ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Geraldo Pudim, *Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 CCJC, pelo Dep. Geraldo Pudim, PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO No 215, DE 2000 (Apensos: PEC No 579, de 2002; PEC No 156, de 2003; PEC No 257, de 2004; PEC No 275, de 2004; PEC No 319, de 2004; PEC No 37, de 2007; PEC No 117, de 2007), 2008*

³²⁵ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Geraldo Pudim, *Apresentação do Parecer do Relator, PRL 4 CCJC, pelo Dep. Geraldo Pudim, PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.o 215, DE 2000 (APENSAS PECS No 579/02, 156/03, 257/04, 275/04, 319/04, 37/07 E 117/07, 161/07, 291/08, 411/09, 415/09), 2009*

³²⁶ Ibid.

legislativo in quanto «il Congresso Nazionale è l'arena più appropriata per la discussione. L'esigenza che il Congresso si pronunci è un utile strumento per il corretto sviluppo delle relazioni fra l'Unione e gli Stati membri»³²⁷.

Un anno dopo il parere del 2009, la CCJC assunse una nuova fisionomia tramite l'ingresso in commissione di molti nuovi membri, fra i quali Osmar Serraglio (PMDB-PR). Quest'ultimo assunse il ruolo di relatore nella nuova commissione per quanto riguarda la PEC 215/2000 e nel 2011, riprendendo il parere e le motivazioni di Pudim, dichiarò la PEC ammissibile costituzionalmente.³²⁸ Nel medesimo anno, un altro membro della CCJC, Alessandro Molon (PT-RJ), non completamente in accordo con gli altri membri della commissione, presentò la Richiesta n. 57/2011.³²⁹ Quest'ultima, basandosi sul fatto che la questione trattata era molto controversa, proponeva un'udienza pubblica in modo tale da allargare il dibattito permettendo la partecipazione di enti³³⁰ in qualità di rappresentanti dei popoli indigeni.³³¹

Il momento di svolta, tuttavia, avvenne nel 2012 quando, forse per paura che la richiesta di Molon venisse soddisfatta e che le crescenti proteste nelle piazze trovassero una rappresentanza in sede decisionale, il deputato João Campos richiese l'istituzione di una Commissione Speciale volta all'analisi della PEC 215.³³² In seguito, furono presentate altre cinque richieste per la creazione di una commissione speciale e, infine, nel 2013, tramite Atto della Presidenza della Camera, venne istituita la Commissione Speciale GTTERRAS.³³³

³²⁷ Ibid.

³²⁸ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Osmar Serraglio, *Apresentação do Parecer do Relator n. 5 CCJC, pelo Deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR), PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 215, DE 2000 (Apensas as PECs nos 579/02, 156/03, 257/04, 275/04, 319/04, 37/07, 117/07, 161/07, 291/08, 411/09 e 415/09)*, 2011

³²⁹ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Alessandro Molon, *Apresentação do Requerimento n. 57/2011, pelo Deputado Alessandro Molon (PT-RJ), Requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n.º 215/2000, que 'acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal*, 2011

³³⁰ Gli enti in questione sono: Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Ministério da Justiça; Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Associação Brasileira de Antropologia (ABA); Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)

³³¹ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Alessandro Molon, *Apresentação do Requerimento n. 57/2011, pelo Deputado Alessandro Molon (PT-RJ), Requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n.º 215/2000, que 'acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal*, 2011

³³² Câmara dos Deputados, João Campos, *Apresentação do Requerimento n. 6468/2012, pelo Deputado João Campos (PSDB-GO), Requer a criação de Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 215, de 2000*, 2012

³³³ Henrique Eduardo Alves, *Ato da Presidência, Cria Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno*, 2013

Utilizzando i dati disponibili sul sito della Camera, sembrerebbe che la Commissione Speciale sia riuscita ad elaborare un testo sostitutivo a quello originario anche grazie agli interventi della società civile e dei rappresentanti delle popolazioni indigene. Difatti, come si legge nella relazione del 2014 di Osmar Serraglio: «La commissione ha ascoltato il parere di avvocati e altri specialisti, ha raccolto le testimonianze di indigeni, agricoltori, autorità [...], ha offerto al FUNAI e ai leader indigeni l'opportunità di contribuire al dibattito su tutte le questioni di loro interesse e alla presentazione di richieste considerate giuste e necessarie per il benessere degli índios»³³⁴. Il nuovo testo della PEC 215/2000, incorporando in esso altre dieci PECs e ponendosi in attuazione della decisione del *Supremo Tribuna Federal* di approvare la *Petição 3888 Roraima*³³⁵, non avrebbe più modificato l'articolo 49 della Costituzione come inizialmente proposto da Almir Sá, ma avrebbe mutato profondamente l'articolo 231 e altri a questo legati. La figura 12 mostra le tre versioni dell'articolo 231: nella colonna di sinistra si può visualizzare l'articolo 231 come proposto da Almir Sá; nella colonna centrale viene mostrato l'articolo 231 originale e tuttora in vigore; nella colonna di destra si può vedere il nuovo testo della PEC come approvato dalla seconda Commissione Speciale.

Proposta PEC 215/2000	Costituzione	Nuova versione PEC 215/2000
§ 1 Le terre tradizionalmente occupate dagli Indios sono quelle da loro abitate	§ 1 Le terre tradizionalmente occupate dagli Indios sono quelle da loro abitate	§1 Le terre tradizionalmente occupate dagli Indios sono quelle che, in data 5 Ottobre 1988:

³³⁴ Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à proposta de emenda à constituição nº 215-a, de 2000, do sr. Almir Sá e outros, que "acrescenta o inciso xviii ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal" (includi dentre as competências exclusivas do congresso nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei), e apensadas (pec21500), Osmar Serraglio, *Apresentação do Parecer do Relator n. 1 PEC21500, pelo Deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR)*, PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO No 215-A, DE 2000 (Apensadas: PEC 579/2002; PEC 257/2004; PEC 275/2004; PEC 319/2004; PEC156/2003; 37/2007; PEC 117/2007; PEC 411/2009; PEC 415/2009; PEC 161/2007; PEC 291/2008), 2014

³³⁵ La *Petição 3888 Roraima* e la sua approvazione da parte del *Supremo Tribunal Federal* stabiliscono il 5 ottobre 1988 come unica e sola data di riferimento per l'occupazione di un determinato spazio geografico da parte di qualunque gruppo etnico indigeno. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>

<p>permanentemente, quelle utilizzate per le loro attività produttive, quelle indispensabili per la conservazione delle risorse ambientali necessarie al loro benessere e quelle necessarie alla riproduzione fisica e culturale, secondo i loro usi, costumi e tradizioni.</p>	<p>permanentemente, quelle utilizzate per le loro attività produttive, quelle indispensabili per la conservazione delle risorse ambientali necessarie al loro benessere e quelle necessarie alla riproduzione fisica e culturale, secondo i loro usi, costumi e tradizioni.</p>	<p>sono da loro abitate; sono utilizzate per le loro attività produttive; sono necessarie alla riproduzione fisica e culturale, secondo i loro usi, costumi e tradizioni.</p>
<p>§ 2 Le terre tradizionalmente occupate dagli Indios sono destinate al loro possesso permanente e spetterà loro l'usufrutto esclusivo delle ricchezze del suolo, dei fiumi e dei laghi.</p>	<p>§ 2 Le terre tradizionalmente occupate dagli Indios sono destinate al loro possesso permanente e spetterà loro l'usufrutto esclusivo delle ricchezze del suolo, dei fiumi e dei laghi.</p>	<p>§ 2 Le terre tradizionalmente occupate dagli Indios sono destinate al loro possesso permanente e spetterà loro l'usufrutto delle ricchezze del suolo, dei fiumi e dei laghi. Gli Indios possono sfruttarle direttamente o indirettamente, tranne che nelle seguenti situazioni: occupazioni configurate come di rilevante interesse pubblico da parte dell'Unione; installazione ed intervento di forze militari e di polizia, indipendentemente dalla consultazione delle comunità indigene; installazione di reti di comunicazione, autostrade, ferrovie, corsi d'acqua ed edifici destinati ai servizi pubblici, in particolare quelli della sanità e dell'istruzione; aree sotto il controllo di unità di conservazione della natura; perimetri urbani; ingresso, transito e soggiorno autorizzati per i non Indios, compresi ricercatori e religiosi, con il divieto di applicare tasse di qualsiasi tipo</p>
<p>§ 3 Lo sfruttamento delle risorse idriche, comprese quelle energetiche, e la ricerca ed estrazione delle ricchezze minerarie nelle terre indigene possono essere realizzate solo con l'autorizzazione del Congresso Nazionale, dopo aver audito le comunità interessate, alle quali deve essere garantita una partecipazione ai risultati dell'estrazione, in conformità con la legge</p>	<p>§ 3 Lo sfruttamento delle risorse idriche, comprese quelle energetiche, e la ricerca ed estrazione delle ricchezze minerarie nelle terre indigene possono essere realizzate solo con l'autorizzazione del Congresso Nazionale, dopo aver audito le comunità interessate, alle quali deve essere garantita una partecipazione ai risultati dell'estrazione, in conformità con la legge.</p>	<p>§ 3 Lo sfruttamento delle risorse idriche, comprese quelle energetiche, e la ricerca ed estrazione delle ricchezze minerarie nelle terre indigene possono essere realizzate solo con l'autorizzazione del Congresso Nazionale, dopo aver audito le comunità interessate, alle quali deve essere garantita una partecipazione ai risultati dell'estrazione, in conformità con la legge</p>

§ 4 Le terre del presente articolo, una volta approvata o ratificata dal Congresso la rispettiva demarcazione, sono inalienabili, indisponibili, e i relativi diritti imprescrittibili.	§ 4 Le terre del presente articolo sono inalienabili, indisponibili e i relativi diritti imprescrittibili.	§ 4 Le terre del presente articolo sono inalienabili, indisponibili e i relativi diritti imprescrittibili.
§ 5 È vietata la rimozione dei gruppi indigeni dalle proprie terre, salvo referendum del Congresso Nazionale, nel caso di catastrofe naturale o epidemia che metta a rischio la loro popolazione, o nell'interesse della sovranità del Paese, previa delibera del Congresso Nazionale, garantendo, in qualunque caso, il ritorno immediato non appena cessi il rischio.	§ 5 È vietata la rimozione dei gruppi indigeni dalle proprie terre, salvo referendum del Congresso Nazionale, nel caso di catastrofe naturale o epidemia che metta a rischio la loro popolazione, o nell'interesse della sovranità del Paese, previa delibera del Congresso Nazionale, garantendo, in qualunque caso, il ritorno immediato non appena cessi il rischio.	§ 5 È vietata la rimozione dei gruppi indigeni dalle proprie terre, salvo referendum del Congresso Nazionale, nel caso di catastrofe naturale o epidemia che metta a rischio la loro popolazione, o nell'interesse della sovranità del Paese, previa delibera del Congresso Nazionale, garantendo, in qualunque caso, il ritorno immediato non appena cessi il rischio.
§ 6 Gli atti che hanno per oggetto l'occupazione, il dominio, il possesso delle terre del presente articolo, lo sfruttamento delle ricchezze naturali del suolo, dei fiumi e dei laghi, sono nulli e non producono effetti giuridici, salvo nel caso di rilevante interesse pubblico dell'Unione.	§ 6 Gli atti che hanno per oggetto l'occupazione, il dominio, il possesso delle terre del presente articolo, lo sfruttamento delle ricchezze naturali del suolo, dei fiumi e dei laghi, sono nulli e non producono effetti giuridici, salvo nel caso di rilevante interesse pubblico dell'Unione.	§ 6 Gli atti che hanno per oggetto l'occupazione, il dominio, il possesso delle terre del presente articolo, lo sfruttamento delle ricchezze naturali del suolo, dei fiumi e dei laghi, sono nulli e non producono effetti giuridici, salvo nel caso di rilevante interesse pubblico dell'Unione.
§ 7 Le disposizioni dell'articolo 174, § 3 e § 4 non si applicano alle terre indigene.	§ 7 Le disposizioni dell'articolo 174, § 3 e § 4 non si applicano alle terre indigene.	§ 7 Le disposizioni dell'articolo 174, § 3 e § 4 non si applicano alle terre indigene.
§ 8 I criteri e i procedimenti di demarcazione delle Aree indigene saranno regolati dalla legge.		§ 8 È vietata l'ampliamento della terra indigena già demarcata.
		§ 9 La delimitazione definitiva delle terre indigene verrà fatta attraverso legge, competendo al ramo esecutivo proporre un disegno di legge riguardo i limiti dell'area indigena.
		§ 10 Le comunità indigene che hanno grande interazione con i non Indios possono dichiarare di praticare attività agricole, stipulare contratti, compresi contratti di locazione e partnership.

		§ 11 La comunità indigena può scambiare un'area che originariamente gli apparteneva con un'altra.
		§ 12 L'Unione adotterà politiche speciali di educazione, salute e sicurezza sociale per i popoli indigeni, armonizzandole con la cultura, le credenze, le tradizioni e con l'organizzazione sociale delle comunità indigene.

Figura 12, le tre versioni del testo PEC 215/2000

Infine, un anno dopo il parere di Serraglio, venne creata una nuova commissione speciale per l'analisi della proposta PEC 215/2000 tramite l' *Ato da Presidência* del presidente della Camera Edoardo Cunha.³³⁶ La nuova commissione si esprime tramite votazione per la l'approvazione della rivista proposta di emendamento giudicandola positivamente per ventuno voti a zero.³³⁷ Nonostante tale votazione favorevole, la proposta di emendamento nella sua nuova formulazione ha suscitato diversi malcontenti fra alcuni membri della commissione stessa.³³⁸ Anche se l'approvazione del parere del relatore potrebbe risultare una vittoria per i sostenitori della PEC 215 e della *Bancada Ruralista*, quest'ultima ha subito un notevole impasse legislativo sino ai giorni d'oggi. Difatti, l'approvazione della PEC deve ancora passare per le votazioni di Camera e Senato; in tali sedi legislative sembrerebbe che il consenso riguardo tale proposta non riesca ancora a raggiungere il quorum necessario per una sua approvazione definitiva.³³⁹

³³⁶ Eduardo Cunha, *Ato da Presidência, Cria Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno*, 2015

³³⁷ Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), *Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 215-A, de 2000, do Sr. Almir Sá e outros, que "acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal" (inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei), e apensadas Publicado em avulso e no DCD de 04/11/15 PÁG 463 COL 01, Letra B*, 2015

³³⁸ Oliveira J.S., *Com protesto de opositores, comissão aprova PEC sobre terras indígenas*, 2015, <https://www.camara.leg.br/noticias/474188-com-protesto-de-opositores-comissao-aprova-pec-sobre-terras-indigenas/>

³³⁹ Comissão Pró-Índio de São Paulo, *Senadores se manifestam contra a PEC 215 que ameaça povos indígenas e quilombolas*, 2015, <https://cpisp.org.br/senadores-se-manifestam-contra-a-pec-215-que-ameaca-povos-indigenas-e-quilombolas/>

3.5 Gli attori coinvolti nella PEC 215/2000 e le loro azioni di pressione

Una volta presentata la proposta PEC 215 e il suo complesso *iter legislativo*, ai fini della nostra ricerca si cercherà di analizzare gli attori di maggior rilievo che hanno accompagnato la proposta, mettendo in luce gli interessi da loro tutelati e i gruppi di cui fanno parte. In particolare, si può evidenziare che le azioni di pressione sull'approvazione o meno della PEC hanno assunto diverse forme: i sostenitori della PEC, tramite la *Bancada Ruralista* hanno svolto un'azione di lobbying nelle commissioni, in particolare in quella speciale; coloro che si trovano in netto contrasto con la PEC, oltre a svolgere azioni di lobbying in sedi istituzionali dove si trovavano in netta minoranza, hanno agito esternamente mobilitando ampiamente l'opinione pubblica attraverso manifestazioni lungo tutto il territorio brasiliano.

Le due tabelle sottostanti mostrano i membri delle due Commissioni Speciali per la demarcazione delle terre indigene. I dati utilizzati per la figura 13, non essendo più presenti nei siti ufficiali le informazioni sui precedenti membri dei Fronti parlamentari, sono stati ricavati dalla ricerca di Macedo e Becker S. *Contornos das biografias de agentes envolvidos no trâmite da PEC 215*.³⁴⁰ Invece, la figura 14 e le informazioni ad essa connesse sono stati estrapolati dal sito della Camera, della *Frente Parlamentar da Agropecuária* e della *Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas*. Ci siamo serviti di tali informazioni allo scopo di analizzare la composizione di tali commissioni facendo particolare attenzione a coloro che fanno parte dei due Fronti sopracitati.

³⁴⁰ Cfr. Macedo R. B., Becker, S. *Contornos das biografias de agentes envolvidos no trâmite da PEC 215*, in *Revista Nanduty*, Vol. 6.8, 2018, pp. 60-90

TITULAR	SUPLENTE
PT	
Afonso Florence PT/BA (305-IV)	Dalva Figueiredo PT/AP (0-0)
Geraldo Simões PT/BA (0-0)	Padre Ton PT/RO (0-0)
Padre João PT/MG (743-IV)	Valmir Assunção PT/BA (739-IV)
PMDB	
Alceu Moreira PMDB/RS (238-IV)	Amir Lando PMDB/RO (0-0) - vaga do PSC
Darcísio Perondi PMDB/RS (518-IV)	Celso Maldaner PMDB/SC (311-IV)
Osmar Serraglio PMDB/PR (845-IV)	Marinha Raupp PMDB/RO (614-IV)
	1 vaga(s)
PSDB	
Nilson Leitão PSDB/MT (825-IV)	Domingos Sávio PSDB/MG (345-IV)
Reinaldo Azambuja PSDB/MS (0-0)	Raimundo Gomes de Matos PSDB/CE (725-IV)
PSD	
Junji Abe PSD/SP (0-0)	Eliene Lima PSD/MT (0-0)
Moreira Mendes PSD/RO (0-0)	Marcos Montes PSD/MG (334-IV)
PP	
Arthur Lira PP/AL (942-IV)	Carlos Magno PP/RO (0-0)
Luis Carlos Heinze PP/RS (526-IV)	Dilceu Sperafico PP/PR (746-IV)
Toninho Pinheiro PP/MG (584-III) - vaga do PTdoB	
PR	
Giacobo PR/PR (762-IV)	Bernardo Santana de Vasconcellos PR/MG (0-0) - vaga do PTdoB
	Luciano Castro PR/RR (0-0)
PSB	
Janete Capiberibe PSB/AP (209-IV)	Glauber Braga PSB/RJ (362-IV)
DEM	
Lira Maia DEM/PA (0-0)	Mandetta DEM/MS (577-III)
PDT	
Giovanni Queiroz PDT/PA (0-0)	Oziel Oliveira PDT/BA (0-0)
PTB	
Sabino Castelo Branco PTB/AM (0-0)	Nelson Marquezelli PTB/SP (920-IV)
Bloco PV, PPS	
Sarney Filho PV/MA (202-IV)	Penna PV/SP (0-0)
PSC	
Nelson Padovani PSC/PR (0-0)	(Deputado do PMDB ocupa a vaga)
PCdoB	
Perpétua Almeida PCdoB/AC (0-0)	Evandro Milhomen PCdoB/AP (0-0)
PTdoB	
(Deputado do PP ocupa a vaga)	(Deputado do PR ocupa a vaga)
Número de membros: 21 Maioria Absoluta: 11	
Criação: 11/04/2013	Constituição: 10/09/2013
	Instalação: 10/12/2013

Figura 13, fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-215-00-demarcacao-de-terras-indigenas/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>

Secondo Macedo e Becker, all'interno della prima Commissione Speciale, vi si trovavano sedici membri di FPA e quattro membri del Fronte in sostegno ai popoli indigeni.³⁴¹ In particolare, FPA aveva in Commissione i deputati: Alceu Moreira; Darcísio Perondi; Osmar Serraglio; Nilson Leitão; Reinaldo Azambuja; Arthur Lira; Luis Carlos Heinze; Toninho Pinheiro; Giacobo; Celso Maldaner; Marinha Raupp; Domingos Sávio; Raimundo Gomes de Matos; Marcos Montes; Dilceu Sperafico; Mandetta.³⁴² Invece, coloro che facevano parte del Fronte in sostegno delle popolazioni indigene: Janete Capiberibe; Sarney Filho; Nelson Marquezelli; Glauber Braga.³⁴³

Fra i membri titolari ne troviamo nove di FPA, due in difesa degli indigeni e dieci senza una precisa collocazione. Per fare in modo che la proposta possa essere approvata, la maggioranza richiesta era quella assoluta, ovvero di undici membri.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Ibid.

³⁴³ Ibid.

TITULARES	SUPLENTES
MDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PODE/PMN/PRP/ PSDC/PATRI/PRTB	
Alceu Moreira MDB/RS (Gab. 238-IV)	Abel Mesquita Jr. DEM/RR (Gab. 248-IV)
Bilac Pinto DEM/MG (Gab. 806-IV)	Adilton Sachetti PRB/MT (Gab. 374-III)
Celso Maldaner MDB/SC (Gab. 311-IV)	Darcisio Perondi MDB/RS (Gab. 518-IV)
César Halum PRB/TO (Gab. 635-IV)	Diego Garcia PODE/PR (Gab. 745-IV)
Covatti Filho PP/RS (Gab. 228-IV)	Dilceu Sperafico PP/PR (Gab. 746-IV)
Luis Carlos Heinze PP/RS (Gab. 526-IV)	Fausto Pinato PP/SP (Gab. 562-IV)
Mandetta DEM/MS	Jerônimo Goergen PP/RS (Gab. 316-IV)
Marcelo Aro PHS/MG (Gab. 821-IV)	Newton Cardoso Jr MDB/MG (Gab. 932-IV)
Nelson Marquezelli PTB/SP (Gab. 920-IV)	Sergio Souza MDB/PR (Gab. 702-IV)
Osmar Serraglio PP/PR (Gab. 845-IV)	
Tereza Cristina DEM/MS	
Valdir Colatto MDB/SC (Gab. 516-IV)	
Zé Silva SOLIDARIEDADE/MG (Gab. 608-IV)	
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	
Erika Kokay PT/DF (Gab. 203-IV)	Irajá Abreu PSD/TO
Evandro Roman PSD/PR (Gab. 303-IV)	Leo de Brito PT/AC (Gab. 619-IV)
Luiz Nishimori PR/PR (Gab. 907-IV)	Luiz Couto PT/PB (Gab. 442-IV)
Marcos Montes PSD/MG (Gab. 339-IV)	Marcos Reategui PSD/AP (Gab. 344-IV)
Padre João PT/MG (Gab. 743-IV)	Nilto Tatto PT/SP (Gab. 267-III)
Ságuas Moraes PT/MT (Gab. 371-III)	Vicente Arruda PR/CE (Gab. 911-IV)
PSDB/PSB/PPS/PV	
Janete Capiberibe PSB/AP (Gab. 209-IV)	Alessandro Molon PSB/RJ (Gab. 652-IV)
Nilson Leitão PSDB/MT (Gab. 825-IV)	Marco Tebaldi PSDB/SC (Gab. 284-III)
Valdir Rossoni PSDB/PR (Gab. 513-IV)	Ricardo Tripoli PSDB/SP (Gab. 241-IV)
Sarney Filho PV/MA	
Shéridan Oliveira PSDB/RR (Gab. 246-IV)	
PDT	
Pompeo de Mattos PDT/RS (Gab. 704-IV)	
PSL	
Victório Galli PSL/MT (Gab. 539-IV)	
PSOL	
	Edmilson Rodrigues PSOL/PA (Gab. 301-IV)
	Glauber Braga PSOL/RJ (Gab. 362-IV)

Figura 14, fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-215-00-demarcacao-de-terras-indigenas/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>

Nella seconda Commissione Speciale, invece, i membri di FPA ammontavano a diciotto, mentre quelli in difesa dei diritti dei popoli indigeni a dieci.³⁴⁴ In particolare, i membri

³⁴⁴ I dati utilizzati per quantificare i membri del *Frente Parlamentar da Agropecuária* e della *Frente Mista em Defesa dos Direitos Dos Povos Indígenas* sono estrapolati dalle loro pagine online ufficiali. È possibile, pertanto, che uno o più deputati della Commissione Speciale non rientrino all'interno di tale categorizzazione poiché attualmente non fanno più parte di alcun Fronte Parlamentare.

FPA che fanno parte della seconda Commissione Speciale risultano essere: Alceu Moreira; Bilac Pinto; Celso Maldaner; Luis Carlos Heinze; Marcelo Aro; Zé Silva; Evandro Roman; Luiz Nishimori; Sheridan Oliveria; Pompeo de Mattos; Darcisio Perondi; Diego Garcia; Fausto Pinato; Jeronimo Georgen; Newton Cardoso Jr; Sergio Souza; Nilto Tatto; Irajá Abreu.³⁴⁵ I commissari della seconda Commissione Speciale che sostengono i diritti dei popoli indigeni sono: Celso Maldaner; Zé Silva; Erika Kokay; Padre João; Sheridan Oliveria; Diego Garcia; Nilto Tatto; Alessandro Molon; Edmilson Rodrigues; Galuber Braga.³⁴⁶ Ciò che sorprende è che vi sono alcuni commissari che fanno parte di ambedue i *Frentes*, perciò, escludendo tali membri che saranno oggetto di un'analisi a parte, troviamo tredici commissari che sostengono apertamente la proposta PEC e cinque commissari fortemente contrari. Restringendo ancora il campo di indagine ai soli titolari, possiamo vedere come sette fanno parte di FPA mentre solamente due fanno parte della *Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas*. Precedentemente abbiamo sottolineato che il consenso riguardo al nuovo testo PEC era pressoché unanime da parte della Commissione. Inoltre, analizzando le votazioni si può ben capire perché si è giunti ad un risultato così netto in favore dell'approvazione del testo. Fra i ventuno voti favorevoli al nuovo testo della proposta, nove provenivano da membri FPA, mentre nessun voto è stato espresso dai membri della *Frente Mista* in difesa dei diritti dei popoli indigeni.³⁴⁷ Un comportamento ambiguo è stato tenuto da tre commissari: Celso Maldaner; Sheridan Oliveria; Diego Garcia. Quest'ultimi rientrano fra quei commissari che fanno parte di ambedue i Fronti e perciò la loro formale collocazione pro o contro PEC risultava molto poco chiara. Tuttavia, il fatto che tutti abbiano votato a favore del nuovo testo, potrebbe dimostrare che la tutela degli interessi del mondo agro sia prioritaria rispetto agli interessi dei popoli indigeni.

Le motivazioni che hanno spinto Sheridan e Diego Garcia a votare a favore dell'attuazione della PEC non sono discutibili in quanto i commissari sopracitati non hanno mai rilasciato dichiarazioni in merito. Celso Maldaner, invece, è stato più partecipe nei lavori della Commissione effettuando nove interventi nel corso di tre

³⁴⁵ Frente Parlamentar da Agropecuária, *Todos os membros*, <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>

³⁴⁶ Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos do Povos Indígenas <http://frenteparlamentarindigena.com.br/conheca/todos-os-membros-na-camara/>

³⁴⁷ Votação nominal e simbólica, *votação do parecer do Relator*, 2015, <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=41910>

anni.³⁴⁸ Analizzando il contenuto degli interventi di Maldaner si può notare la tendenza del deputato ad abbracciare più la linea di FPA rispetto a quella della *Frente Mista*. A tal proposito, già nel 2012, il deputato in questione riteneva che «la proposta di emendamento alla costituzione (PEC 215/00) è la soluzione migliore; il processo di demarcazione non è trasparente e non c'è alcun diritto in difesa dei produttori che si trovano sul posto e devono essere mandati via»³⁴⁹. Il deputato è stato anche uno dei grandi sostenitori dell'istituzione di una Commissione Speciale per l'analisi della PEC 215/00 come dimostra il suo intervento in cui promette che la proposta verrà analizzata con razionalità e mente fredda.³⁵⁰ Infine, poco prima della votazione al Parere del Relatore, Maldaner, elogiando i lavori della Commissione Speciale, tentò di accelerare l'iter legislativo per l'approvazione di tale proposta argomentando: «Sig. Presidente, gli agricoltori hanno fretta che la questione si definisca, dato che vivono quotidianamente nell'incertezza giuridica di piantare senza sapere se raccoglieranno i frutti del loro raccolto. Questo è inammissibile! Dobbiamo preservare gli agricoltori che hanno acquisito le loro terre in buona fede e che svolgono una funzione sociale, ovvero quella di produrre alimenti»³⁵¹. La posizione assunta da Maldaner risulta perciò chiaramente sbilanciata in favore degli interessi degli agricoltori e della produzione agroalimentare. Questo fatto ci fa ripensare alle parole di Capiberibe e Bonilla riguardo i Fronti nazionali in difesa degli interessi dei popoli indigeni. In questo senso, possiamo ricordare la tesi della due autrici secondo la quale «i veri alleati degli índios si contano sulle dita delle mani»³⁵².

³⁴⁸ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/?wicket:interface=:2:1>

³⁴⁹ Câmara dos Deputados, *Sessão 004.2.O*, Celso Maldaner, 2012 [https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=004.2.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=19&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:36&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20%20%20%20&data=07/02/2012&txApelido=CELSO+MALDANER+PMDB-SC&txFaseSessao=Pequeno+Expediente++++&txTipoSessao=Ordin%EIria+-+CD++++&txEta](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=004.2.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=19&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:36&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20%20%20%20&data=07/02/2012&txApelido=CELSO+MALDANER+PMDB-SC&txFaseSessao=Pequeno+Expediente++++&txTipoSessao=Ordin%EIria+-+CD++++&txEta pa=)

³⁵⁰ Câmara dos Deputados, *Sessão 320.3.54.O*, Celso Maldaner, 2013 <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=320.3.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=16&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:45&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20%20%20%20&data=14/10/2013&txApelido=CELSO+MALDANER+PMDB-SC&txFaseSessao=Pequeno+Expediente++++&txTipoSessao=N%E3o+Deliberativa+de+Deb ates+-+CD++++&txEtapa=>

³⁵¹ Câmara dos Deputados, *Sessão 253.1.55.O*, Celso Maldaner, 2015 <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=253.1.55.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=2&nuOrador=3&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=09:06&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20%20&data=03/09/2015&txApelido=CELSO+MALDANER+PMDB-SC&txFaseSessao=Breves+Comunica%E7%F5es++++&txTipoSessao=Deliberativa+Extraordi n%EIria+-+CD++++&txEtapa=>

³⁵² Capiberibe A., Bonilla O., *A ocupação do Congresso: contro o quêlutam os índios?*, in *Estudos Avançados*, Vol. 29, 2015, p. 299

Per quanto riguarda i membri della Commissione che erano contrari all'entrata in vigore della PEC 215 e al parere del relatore Osmar Serraglio, vi è stato un tentativo di difendere i propri interessi presentando pareri e votazioni separate rispetto a quelle della Commissione di cui facevano parte. In questo senso, i deputati della *Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas*, Edmilson Rodrigues, Glauber Braga ed Erika Kokay hanno formalizzato la loro ferma opposizione alla proposta di emendamento.

I primi due deputati citati, nella loro relazione congiunta in merito alla proposta finale di emendamento, esprimono tutto il loro dissenso mostrando le criticità della proposta.³⁵³ Secondo la loro interpretazione, la PEC contribuirebbe ad accentuare la questione indigena nel paese piuttosto che ad attenuarla. In particolare, sottolineando la mancanza di una effettiva rappresentanza per i popoli indigeni, Rodrigues e Braga sostengono che la partecipazione del ramo legislativo nella demarcazione delle terre indigene condurrebbe ad una emarginazione politica ancora più profonda per tutti coloro che cercano di mantenere o rioccupare le proprie terre tradizionali.³⁵⁴ In conclusione, i due deputati definiscono la PEC 215 come «lo strumento delle oligarchie rurali»³⁵⁵ per eliminare molti progressi faticosamente ottenuti da una parte della società brasiliana.³⁵⁶

Altri due commissari, Sarney Filho e Janete Capiberibe, hanno espresso la loro disapprovazione nei confronti della PEC 215 rilasciando anch'essi una votazione ed un giudizio separato rispetto al resto della Commissione Speciale. Sarney Filho, già contrario alla proposta di emendamento nella prima Commissione speciale, ha ribadito questa posizione anche per quanto riguarda l'edizione finale del testo della PEC 215. A tal riguardo, Sarney Filho evidenzia come il testo sostitutivo tenda ad accentuare la violenza nelle campagne e ad alterare il patto sancito fra i costituenti e gli indigeni in nome e nei migliori interessi di tutta la società.³⁵⁷

³⁵³ Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), *Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 215-A, de 2000, do Sr. Almir Sá e outros, que "acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal"* (inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei), e apensadas Publicado em avulso e no DCD de 04/11/15 PÁG 463 COL 01, Letra B., 2015, pp. 618-633

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Ibid., pp. 633-638

Infine, Janete Capiberibe, nella sua votazione separata, giudica incostituzionale la proposta in quanto viola il principio di separazione dei poteri ed i diritti dei popoli indigeni sulle terre tradizionalmente occupate.³⁵⁸ Inoltre, modificare il processo di demarcazione come è stato sancito nel testo sostitutivo della PEC 215, significherebbe passare da un modello di demarcazione tecnico ad un modello di demarcazione politicizzato.³⁵⁹ In questo senso, «l'attuale processo dichiaratorio [trasformerebbe] un diritto fondamentale in un processo costitutivo, sottoposto al gioco degli interessi politici nel Congresso Nazionale»³⁶⁰.

La pressione esercitata da coloro che difendevano gli interessi delle popolazioni indigene affinché non venisse approvata la PEC 215 non è stata effettuata solamente in maniera ufficiale dai sopraccitati deputati, ma anche tramite una massiccia mobilitazione della popolazione. Dal momento che gli indigeni erano a conoscenza del loro svantaggio rappresentativo nelle sedi istituzionali, sono state effettuate una serie di manifestazioni lungo tutto il territorio brasiliano e in particolare a Brasilia per fare in modo di bloccare l'approvazione della proposta.³⁶¹ Solitamente le azioni di protesta dei movimenti indigeni consistevano in: occupazione di istituti e spazi pubblici; marce/cortei; occupazione di proprietà private; attivismo mediatico; blocchi stradali; atti simbolici.³⁶²

Nella ricerca di Soares viene mostrato l'andamento dei cicli di protesta dei movimenti indigeni fra il 2009 e il 2016. In particolare, dallo studio sono emerse 286 azioni di protesta perlopiù sotto forma di attivismo mediatico, localizzate principalmente nella capitale Brasilia. L'autore in questione mostra chiaramente come vi sia stata un'alta concentrazione di proteste nel periodo che va da agosto 2013 a ottobre 2013, momento in cui veniva istituita la prima Commissione Speciale per l'analisi della proposta.³⁶³

Tuttavia, nonostante le proteste indigene, la Commissione Speciale è stata creata lo stesso dimostrando nuovamente il fatto che in tali sedi istituzionali la rappresentanza di settori minori come quello indigeno è ampiamente sotto gli standard di una buona *Governance*. In questo senso, la creazione della Commissione Speciale e la sua sbilanciata composizione interna, nonostante la mole di proteste lungo tutto il territorio nazionale, è

³⁵⁸ Ibid., pp. 646-648

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Cfr. Soares L.B., *Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indígena brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215*, in *Revista Brasileira da Ciência Política*, 2017, pp. 191-222

³⁶² Ibid.

³⁶³ Ibid.

un esempio emblematico per dar prova di una mancanza di democraticità ed equità decisionale nel Paese brasiliano.

Infine, è importante mostrare come i maggiori movimenti indigeni hanno nuovamente organizzato manifestazioni dopo l'approvazione del testo sostitutivo della PEC. L'11 novembre 2015 circa quattromila indigeni hanno manifestato nelle principali piazze e lungo le strade bloccando per lunghi tratti il traffico stradale e causando ampi disagi nelle città.³⁶⁴ Le proteste in questione sono state effettuate in nome del Manifesto contro la PEC ed in favore delle proposte di soluzione dei conflitti, sostenuto da più di centotrenta movimenti sociali ed organizzazioni della società civile. Quest'ultimo, dichiarava che «questa Commissione, dominata da una maggioranza di deputati Ruralisti radicali, ha affrettato questa decisione con l'obiettivo di fare pressione sul Presidente della Camera»³⁶⁵. Per questo motivo, i firmatari del Manifesto «suggeriscono l'elaborazione urgente di proposte legislative più politicamente convergenti, volte ad armonizzare i diritti e contribuire a soluzioni efficaci e durature che garantiscano la coesistenza pacifica fra i brasiliani»³⁶⁶.

In conclusione, pur non essendo possibile definire con esattezza se le manifestazioni degli indigeni o gli interventi dei deputati sopraccitati in Commissione siano stati gli unici motivi per cui la proposta PEC 215 non è stata ancora portata ai voti in Congresso, è innegabile che tali azioni di contrasto all'approvazione della proposta hanno mobilitato una grossa fetta della società brasiliana e hanno riportato al centro dei dibattiti politici la questione indigena.

Per quanto riguarda il tema che a noi preme maggiormente in questa sede, ovvero quello della rappresentanza degli interessi, è chiaramente identificabile una diseguale rappresentanza in sede legislativa, specchio di una diseguale redistribuzione terriera e di quelle profonde diseguaglianze citate inizialmente nell'elaborato. È bene pertanto ricordare come in entrambe le Commissioni Speciali vi sia sempre stata una maggioranza in favore dell'approvazione della proposta e una non equa distribuzione della rappresentanza di interessi. In questo senso, la pressione che i due gruppi di interesse contrapposti potevano esercitare in questo caso, attraverso i propri rappresentanti di

³⁶⁴ Conselho Indigenista Missionário, *Povos indígenas realizaram protestos de repúdio à PEC 215 em dez estados, além do DF*, 2015, <https://cimi.org.br/2015/11/37950/>

³⁶⁵ *Manifesto contra a PEC 215 e a favor de propostas de solução para conflitos*, <https://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/Manifesto%20Contra%20a%20PEC%20215.pdf>

³⁶⁶ Ibid.

interesse, era fortemente sbilanciata in favore degli interessi dei proprietari terrieri e del mondo agro. Nonostante il fatto che le popolazioni indigene rappresentino un settore minoritario nella società brasiliana, le Commissioni istituite, dovendo giudicare una proposta di emendamento che evidentemente rientra negli interessi degli indigeni, non dovrebbero essere composte in tale maniera. Si auspica pertanto, che si trovino modi tramite i quali la rappresentanza degli interessi possa essere maggiormente equa e garantire una ampia partecipazione al processo legislativo da parte del maggior numero possibile di settori della società civile.

Conclusioni

La nostra ricerca ha cercato di dimostrare quanto una regolamentazione nel lobbying, specie in Stati come quello brasiliano ricchi di culture, etnie e interessi diversificati, sia essenziale per una ridefinizione del logorato rapporto fra pubblico e privato.

L'analisi dei modelli di *Good Governance* e *Open Government* e la loro concreta applicazione tramite iniziative ed organizzazioni, ci ha portati a constatare una tendenza nell'area sudamericana nell'adottare tali paradigmi all'interno dei rispettivi processi decisionali, dando ulteriore impeto alla concreta possibilità di un modello di democrazia partecipativa. Molti Stati dell'area, infatti, hanno dimostrato di aver implementato nei loro ordinamenti interni norme volte ad una maggior trasparenza, partecipazione e *accountability*. Anche per quanto riguarda le iniziative internazionali sono stati presentanti alcuni esempi significativi, tra cui quello dell'*Open Government Partnership* e dei *National Action Plans* (NAPs) brasiliani. La dettagliata indagine dei cinque NAPs ci ha permesso di comprendere la concreta opportunità di rendere un processo decisionale effettivamente inclusivo, orizzontale ed efficace. Il metodo delineato dal terzo Piano d'Azione in poi è risultato vincente sia nei risultati ottenuti sia nella ampia partecipazione da parte della società civile. L'attiva collaborazione fra cittadini e governo, prevedendo meccanismi di *check and balance* e gruppi di lavoro misti, ha condotto alla realizzazione di piani strategici in mutuo accordo fra settore pubblico e privato. In questo senso sembra realizzarsi, almeno in parte, quell'ideale negoziale di confronto fra le parti, delineato dalle teorie deliberative e partecipative. Nonostante il fatto che non si sia realizzata l'inclusività assoluta come secondo quanto prescritto dai teorici della democrazia deliberativo-partecipativa, i NAPs brasiliani risultano essere nondimeno un interessante esempio della funzionalità di un processo decisionale portato avanti congiuntamente da rappresentanti della società civile insieme a rappresentanti istituzionali.

Riconoscendo l'impossibilità di una completa e assoluta partecipazione da parte di tutta la società civile per ogni processo decisionale in atto, abbiamo considerato il lobbying come uno strumento ideale per una partecipazione, seppur indiretta, dei cittadini al processo decisionale. Partendo dal presupposto che spesso il lobbying venga erroneamente associato al fenomeno della corruzione, abbiamo verificato come queste due attività siano inversamente correlate fra di loro. Difatti, risulta che una

regolamentazione delle attività di lobbying possa effettivamente attenuare il fenomeno della corruzione. Questo discorso è estremamente interessante in tutti quei contesti dove vi è una particolare diffusione del fenomeno corruttivo accompagnata da scarsi livelli di trasparenza e *accountability*. Esaminando alcune disposizioni presenti nell'ordinamento brasiliano e il processo che ha portato alla redazione dell'attuale Costituzione brasiliana, è stata data prova della legittimità di tali attività e del frequente loro utilizzo benché non organicamente regolamentato. Sebbene tutti i tentativi legislativi volti ad una regolamentazione delle attività di pressione non si siano tramutati in legge, è indubbio non sostenere che il tema abbia assunto una sempre maggior rilevanza nel dibattito politico brasiliano. Tramite le interviste effettuate abbiamo avvalorato la tesi secondo la quale una regolamentazione di tale materia sia necessaria. In questo senso, seppur con tempi e modi differenti, tutti gli intervistati hanno dimostrato con convinzione il loro pieno sostegno ad iniziative volte al riconoscimento delle attività di pressione e alla loro regolazione all'interno dell'ordinamento interno del Paese brasiliano.

Infine, abbiamo presentato il caso della PEC 215/2000 per cercare di comprendere gli esiti e i metodi di un'azione di lobbying nel contesto brasiliano. I risultati ottenuti dall'analisi delle composizioni delle due Commissioni Speciali, istituite per giudicare l'ammissibilità costituzionale di tale proposta di emendamento, hanno mostrato, inoltre, che i principi di trasparenza e partecipazione delineati dal modello *Good Governance* sono stati disattesi. Difatti, per quanto riguarda il principio di trasparenza non si comprende fino in fondo le motivazioni che hanno spinto le commissioni, prima a considerare la proposta non ammissibile, per poi modificare completamente il parere a riguardo e redigere un nuovo testo della PEC ancora più svantaggioso per gli indigeni rispetto a quello iniziale. Per ciò che concerne il principio di partecipazione, risulta evidente che l'iter legislativo della PEC non possa considerarsi un buon esempio di processo decisionale per chi abbraccia metodi e ideali deliberativo-partecipativi. A partire dalla constatazione che gli intergruppi parlamentari, definiti e regolati come *Frentes* nell'ordinamento brasiliano, siano «lo strumento principale di rappresentanza degli interessi da parte delle lobby [...] al fine di sostenere il proprio interesse»³⁶⁷, abbiamo analizzato in che modo hanno agito due intergruppi parlamentari contrapposti durante l'iter legislativo della proposta di emendamento PEC 215/2000. I risultati dell'analisi

³⁶⁷ Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019, p. 59

fanno chiaramente emergere uno squilibrio, in termini di capacità di influenzare il decisore pubblico, da parte dell'intergruppo di maggioranza, o meglio, dell'intergruppo di maggior peso in determinate commissioni. Questo ci porta a riflettere sul fatto che l'utilizzo di tali intergruppi parlamentari come mezzi di lobbying, pur essendo una pratica legittima e consentita, non ha la stessa incisività per ogni gruppo di interesse. Lungi da noi dare qualunque tipo di giudizio riguardo l'approvazione e l'attuazione della PEC 215/2000, ci limitiamo a constatare un utilizzo non paritario delle tecniche di lobbying istituzionali. In questo senso, se la tecnica per fare pressione sul legislatore maggiormente efficace da parte di settori della società minori, come nel nostro caso gli indigeni, è quella di svolgere manifestazioni e proteste, non possiamo non evidenziare un problema di fondo nella rappresentanza degli interessi di tali categorie.

Dobbiamo inoltre constatare che l'utilizzo degli intergruppi parlamentari come strumento delle lobby non conduca ad alcun cambiamento positivo nella percezione dell'opinione pubblica rispetto a tale attività. Casi come quello analizzato rendono, a nostro parere, ancora più marcata la distanza fra settore pubblico e privato e avvalorano quei sentimenti di disaffezione e sfiducia nelle istituzioni pubbliche e nei rappresentanti politici ancora più radicati nella società brasiliana.

In conclusione, possiamo ipotizzare che, nel caso in cui l'iter legislativo della PEC 215/2000 fosse avvenuto in un contesto di lobbying regolamentato, gli interessi del popolo indigeno sarebbero stati maggiormente tutelati e la forza negoziale/contrattuale di tale settore della società civile sarebbe stata sicuramente maggiore. Difatti, nel caso in cui i rappresentanti del popolo indigeno e i rappresentanti del gruppo di pressione dell'*Agropecuária* avessero avuto una equa capacità iniziale di negoziazione degli interessi, avremmo assistito a un dibattito alla pari e probabilmente a un esito di reciproco accordo fra le parti.

Ricordando che il lobbista «esercita la propria azione al fine di trovare soluzioni di compromesso [...] e che il decisore pubblico è chiamato a compiere una sintesi tra le molteplici pluralità rappresentate»³⁶⁸, riteniamo che una regolamentazione di tale figura sia imprescindibile per tutti quegli Stati che intendono abbracciare nuovi modelli politici come quello deliberativo-partecipativo per superare la profonda crisi di rappresentanza politica in cui riversano.

³⁶⁸ Ibid., p. 237

Appendice

Intervista a Raquel Araujo - capo dipartimento Relazioni Istituzionali presso la società Di Blasi, Parente & Associates, Intellectual Property Firm e direttrice dipartimento comunicazione presso *l'Instituto de Relações Governamentais* (IRelGov).

GMC: Secondo lei una regolamentazione del lobbying può essere una cosa positiva?

RA: Io credo che una regolamentazione del lobbying sia positiva se si fa nell'ottica di ottenere un dialogo più trasparente. Il lobbying in Brasile non è un'attività regolamentata e a causa degli scandali precedenti è stata sempre vista male. Io penso che sia utile anche per demistificare il concetto negativo che si ha del lobbying. Una regolamentazione è positiva e può essere utile solo se viene accompagnata dall'obbligo delle imprese e dei ministeri di avere registri ufficiali e meccanismi di controlli trasparenti.

GMC: Una regolamentazione può avere un impatto positivo su fenomeni quali la corruzione?

RA: Si può contribuire. Ho fatto un articolo su questo per Jota. Maggiore trasparenza e meccanismi istituzionali di controllo insieme ad una regolamentazione possono aver come conseguenza una minor corruzione.

GMC: Che relazione c'è fra attività di lobbying e *relações governamentais*?

RA: Il secondo è oltre il discorso di lobbying, è un concetto più ampio. Al suo interno c'è attivismo politico, advocacy e lobbying. L'ambito di *relações* include una serie di attività di rappresentanza che hanno come obiettivo quello di diminuire la distanza fra ente privato e pubblico.

GMC: In che modo si svolge il tuo lavoro nella società Di Blasi & Parentes?

RA: Io lavoro aiutando clienti privati nel dialogo con il potere pubblico e lavoro per le istituzioni pubbliche per cause rilevanti allo sviluppo economico del Brasile. Si lavora con il governo e con la società civile.

GMC: Quali sono di solito i tuoi clienti privati?

RA: Dipende, abbiamo di tutto: multinazionali, nazionali o imprese piccole.

GMC: L'attività di dialogo si svolge maggiormente con il potere legislativo o quello esecutivo?

RA: Anche questo dipende dalla questione desiderata dal cliente. Di solito il cliente non sa con chi bisogna parlare, per questo noi identifichiamo il problema, facciamo un'analisi contestuale, con quali stakeholder si interagisce.

GMC: Ci sono settori in cui il dialogo con il decisore pubblico è più complicato rispetto ad altri?

RA: No, in Brasile no. Io vedo il lobbying come un esercizio democratico, il decisore pubblico dovrebbe ascoltare tutti. Io penso che definire il lobbying come un'attività di influenza sia errato e regolamentare il lobbying per portare più blocchi al dialogo potrebbe avere l'effetto contrario. Per questo io sono stata contraria ad una regolamentazione del lobbying perché stavano cercando di introdurre una tessera come una OAB. Questo secondo me è sbagliato perché se il lobbying è un esercizio della democrazia, allora perché devo essere obbligato a pagare un lobbista per fare da intermediario con il decisore pubblico? Qualunque settore di attività se riesce a parlare bene o male al decisore pubblico è più una capacità interna di quel settore e degli agenti che ci lavorano piuttosto che del dialogo in sé. Una regolamentazione serve per facilitare una trasparenza nel dialogo ma non per ampliare la capacità di dialogo con il decisore pubblico.

Intervista Luciano Pedregal – capo dipartimento di Relazioni Istituzionali presso l’*Associação Nacional dos fabricantes de Autopeças (Sindepeças-Abipeças)*

GMC: Una regolamentazione del lobbying e delle attività di pressione può essere una cosa positiva?

LP: Sì noi lo vogliamo tanto, difatti sono membro di IRelgov. Ci sono due associazioni che si battono per questo ABRIG e IRelGOV. ABRIG è più verso i lobbisti, sono come una OAB dei lobbisti e sono molto presenti a Brasilia. IRelGOV, invece, è più aperta e difende maggiormente il *direito de petição* come diritto ad essere rappresentati. IRelGov si batte per una regolamentazione più aperta ed è importante per tutto quello che è successo a partire dagli scandali degli anni passati. Da quel momento furono aggiustate molte regole di *compliance*. Oggi le regole di *compliance* e i codici di condotta sono molto più applicate e strutturate nelle imprese. Per esempio, ora se si vuole sollecitare una riunione con un organo di governo o un’udienza si deve definire chi partecipa, quale è l’obiettivo e tutto viene registrato. Una regolamentazione serve per maggiore trasparenza, nonostante l’esistenza di questi codici mancano ancora parametri entro i quali si possa definire un’azione di lobbying legale. In assenza di questa regolamentazione organica si usano codici di condotta interni, il mercato, in questo senso, si autoregola, ma mancano parametri comuni.

GMC: Può una regolamentazione del settore influenzare impattare in qualche modo sulla corruzione?

LP: In realtà, io non credo perché per esempio il settore delle automobili dove lavoro è già un settore globale e quindi le regole di *compliance* e di condotta sono già incorporate e ben presenti. Questo è già un settore ampiamente regolato. Non tutti i settori sono così, questo settore ha già avuto problemi di concorrenza sleale o di corruzione ma sono stati risolti tramite l’introduzione di tutte queste regole che si hanno ora. I problemi maggiori erano legati alla creazione dei cartelli per chiudere il mercato ma ora il mercato è globale e inserito internazionalmente. Tutti i settori più globalizzati e più aperti allo scambio con

l'estero hanno già regolamentazioni in materia di corruzione importanti, in altri settori, per esempio nel commercio di imprese minori, talvolta ci sono alcuni problemi legati alla corruzione ma non in settori grandi come quello della mobilità.

GMC: Come si svolge nella pratica il suo lavoro di relazioni con il governo nel suo settore della mobilità?

LP: È un lavoro di dialogo fra settore privato e pubblico per accompagnare progetti leggi e rendere noti quelli prioritari. Si fa un'analisi dei rischi, si forniscono dati e informazioni per costruire politiche pubbliche a favore del settore tutelato. Il dialogo non avviene sempre nella stessa maniera. Dipende dalla riunione, tutto il contatto con il settore sono loro che lo fanno non è la parte pubblica che contatta loro. Quando le persone organizzano una riunione, bisogna capire l'importanza dell'esecutivo e del legislativo, bisogna capire bene che potere hanno le persone che si vanno a contattare per capire se possono essere le persone giuste. La costruzione delle politiche passa tanto per il legislativo quanto per l'esecutivo. Quando si parla di un programma specifico di un settore di solito si tende di più verso l'esecutivo, mentre quando pensa di una *medida provisoria* o un projeto di lei che sta facendo il suo *iter* ci sono momenti in cui si discute con l'uno o l'altro oppure con entrambi nello stesso momento. Di solito il dialogo è con il potere esecutivo e i suoi organi o legislativo con deputati e senatori.

GMC: Mi puoi fare un esempio in cui tu hai accompagnato una politica pubblica per il settore tutelato?

LP: Vai a guardare Rota 2030. È un programma che prevede incentivi gradualmente annuali in ricerche di sviluppo. Le imprese aderiscono a questo programma e devono comprovare di aver fatto questo investimento e quando vanno a pagare le tasse ne pagheranno meno. È più di un incentivo fiscale perché vengono attratti investimenti esteri in Brasile. Se prendiamo Porsche o Volkswagen, queste investono per lo sviluppo nel loro Paese. Con questa politica si tenta di fare investire le aziende nel Paese brasiliano. L'obiettivo della politica pubblica è quello di fare arrivare investimenti esteri nel paese tramite incentivi fiscali. Questa politica pubblica è iniziata nel 2018-2019 ed è stata regolamentata e ora è in fase di discussione la seconda leva. Perché questa politica è divisa in fasi. I risultati

dopo la prima leva sono stati che già più di 58 imprese sono entrate nel programma e solo per l'innovazione sono stati predisposti quasi un bilione di reais. A fine anno si attesta di arrivare intorno a 1.6 bilioni di reais in investimenti per lo sviluppo e innovazione in tutto il settore della mobilità. Questo è un caso interessante ed è una politica pubblica recente.

GMC: Quale è la percezione dell'opinione pubblica sui lobbisti e sull'attività di lobbying?

LP: Di solito il problema è legato al concetto di lobbying perché hanno distrutto il termine lobbying. Quando si parla di lobbying è sempre legato a qualcosa di negativo. Dire sei un lobbista o hai agito da lobbista è una forma negativa per dire che hai svolto un'azione di relazioni con il governo non legale o comunque che ti reca un vantaggio personale. In teoria lobbying non è un crimine perché è un'attività di rappresentanza di interessi legittima ma che non viene capita. Il problema è di percezione della parola perché viene associata ad una cosa negativa che in realtà non lo è. Oggi, quindi, si dice che sono esperto di relazioni con il governo non lobbista.

GMC: Quale è nella tua opinione il gruppo di interesse più forte in Brasile?

LP: Oggi quello più forte e organizzato è quello dell'*agronegócio* anche perché sono molto organizzati e hanno una rappresentanza nel Congresso Nazionale molto forte. L'industria è forte ma c'è una partecipazione minore perché ci sono interessi molto divisi al proprio interno. Hanno interessi in comune e interessi divergenti quindi sono più deboli. L'agro è più organizzato perché hanno interessi più interconnessi. I sindacati prima erano forti ma hanno perso molto con la riforma del 2016. Continuano ad essere rilevanti ma ora meno perché il finanziamento ai sindacati fatto dalle imprese oggi non esiste più e hanno perso molto potere. Oggi non hanno più i finanziamenti obbligatori ma vengono finanziati privatamente in base ai risultati che ottengono.

Intervista Lucas De Aragão – direttore del dipartimento Comunicazione e socio di ArkoAdvice.

GMC: La ArkoAdvice di cosa si occupa? Può essere definita come una società di lobbying?

LDA: Arko è una società divisa in due settori. C'è tutta una parte che si occupa di analisi politica. I dati e le ricerche scaturite dall'analisi politica vengono usate da banche, imprenditori, aziende, fondi di investimento perché la politica ha un grande peso sulla borsa brasiliana. Un'altra parte della ArkoAdvice si occupa di relazioni istituzionali, non facciamo lobbying per i clienti, noi svolgiamo solamente la fase di back-office.

Per esempio, qualora un cliente non volesse l'attuazione di una nuova legge, noi analizziamo chi sono le persone interessate al progetto legge, chi sono gli oppositori. Essenzialmente mappiamo le posizioni a favore e contro nell'ambiente politico ma anche tra la popolazione. A questo punto presentiamo la nostra relazione al cliente e poi starà a lui decidere se portare avanti un'azione di pressione oppure no.

GMC: Secondo il tuo parere, quale è la differenza fra relazioni istituzionali e lobbying?

LDA: La parola lobbying non è nient'altro che una parola meno sofisticata per dire relazioni istituzionali. Relazioni istituzionali è un processo e svolgere azioni di lobbying è solo una piccola parte di questo processo.

GMC: Pensi che attuare una regolamentazione del lobbying possa avere delle conseguenze positive?

LDA: Io penso che tutte le materie che hanno delle zone grigie dovrebbero essere discusse e regolamentate. Ora, guardando a ciò che è successo negli altri Paesi mi sembra che nessuna regolamentazione del lobbying abbia generato gli effetti sperati. In Brasile, la relazione fra pubblico e privato è sempre stata molto oscura a causa di corruzioni, finanziamenti illeciti ecc. A partire dal 2014-2015, c'è stata la nascita di diverse associazioni come Abrig e IRelGov. La mia percezione è che loro lottano per una regolamentazione più per una questione di poca sicurezza interna rispetto ad una

questione di benessere della società. Io penso che loro si vergognino di essere definiti come lobbisti e quindi preferiscono essere chiamati come esperti di relazioni istituzionali. Io comunque penso che la questione della regolamentazione del lobbying debba essere discussa, ricordando però che il diritto a difendere i propri interessi già esiste nel *direito a petição* e si trova nella Costituzione.

Io penso che il grande problema del lobbying in Brasile non sia il rapporto fra lobbista politico ma il rapporto fra il grande imprenditore e il politico. Quest'ultima relazione è impossibile da regolare e per questo serve solamente un maggiore controllo da parte delle istituzioni. Per esempio, lo scandalo LavaJato sarebbe accaduto lo stesso anche se fosse stato regolamentato il lobbying. Questo perché in realtà ciò che serve è solamente un maggior controllo e non una regolamentazione della professione del lobbista.

GMC: Chi sono di solito i clienti della ArkoAdvice per l'area di relazioni istituzionali?

LDA: Di solito sono grandi imprese che già hanno una area di relazioni istituzionali già esistente al loro interno. Tuttavia, si servono di noi perché conosciamo molto bene Brasilia, chi sono decisori pubblici più importanti e che cosa pensano.

GMC: Mi puoi fare un esempio in cui voi avete collaborato con una di queste realtà e siete riusciti ad ottenere risultati positivi?

LDA: Sono molti i casi che abbiamo trattato ma non posso entrare molto nello specifico per questioni di contratto con i clienti. Comunque, l'anno scorso il governo ha emanato una *Medida provisoria* di effetto immediato che era molto svantaggioso per alcune società. Così ci hanno chiesto un aiuto e noi abbiamo mappato gli 80 parlamentari più influenti sull'argomento dei quali 49 erano contro, 18 neutri e gli altri a favore. Per ciascuno di loro abbiamo elaborato una strategia e un messaggio e abbiamo parlato con tutti. Quello che abbiamo fatto noi però è stato solamente mappare questi 80 politici influenti e indicare quali erano le strategie migliori per dialogare con ciascuno di loro. Per esempio, c'erano otto deputati contrari la *Medida* che in realtà facevano seguito ad uno solo, considerabile il loro leader. Così abbiamo suggerito solamente di dialogare con il leader, il quale era di uno Stato brasiliano in cui le aziende avevano investito molto. A questo punto i rappresentanti delle aziende hanno dialogato con questo deputato

servendosi dell'argomentazione di diminuire gli investimenti nel suo Stato di provenienza.

GMC: Esistono temi o ambiti più in cui è più difficile mappare gli interessi e gli attori politici più rilevanti?

LDA: Più che temi è più difficile in relazione alle sedi istituzionali. Intendo dire che tutto quello che non passa per il Congresso è molto più difficile da seguire.

Intervista Giovanni Paolo Falcetta – Socio ed esperto in *compliance* e investigazione presso la società TozziniFreire Advogados

GMC: Quale è la percezione riguardo le attività di lobbying in Brasile?

GPF: Per me quanto più trasparenza tanto è meglio. Regolare gli individui che attuano lobbying sarebbe una cosa fantastica perché quanta più luce c'è sul tema e meglio è. La situazione come è ora non va bene secondo me perché secondo me questa situazione di incertezza favorisce la corruzione. Io mi occupo di anticorruzione e sistemi di compliance, quindi mi occupo di rendere i contratti legali fra privato e pubblico il più trasparente possibili. Quando ho iniziato a fare questo lavoro era un disastro perché la corruzione in Brasile era lampante. Secondo me cose come un registro pubblico adibito agli incontri fra lobbisti e decisori pubblici sono importanti per le attività di lobbying giuste e oneste.

GMC: L'introduzione di questo registro potrebbe già essere un primo passo importante in vista di una regolamentazione organica del lobbying?

GPF: Sì assolutamente.

GMC: Nel contesto brasiliano dove ancora non vi è una regolamentazione, come si svolge nella pratica il lavoro di mediazione e rappresentanza degli interessi da parte del lobbista?

GPF: Ti premetto che io non faccio lobbying né pressione ma ho investigato molto su questo tipo di attività per casi pregressi di corruzione. Ci sono società molto serie che fanno questo lavoro come ArkoAdvice. Loro guardano tutto il processo legislativo per allarmare il cliente riguardo a nuove norme che potrebbero essere svantaggiose per il cliente. A quel punto individuano una strategia e un'argomentazione per cercare di convincere il legislatore che l'introduzione di questa norma sia poco produttiva. Tutto questo viene fatto poi tramite udienze ufficiali. Questo è quello che fanno le società serie. Poi ci sono le imprese meno serie che solitamente si servono di ex deputati o ex senatori o alcuni loro parenti. Di queste persone noi diciamo "*fulando tem entrada*". In Brasile

noi abbiamo ancora i figli dei ministri che hanno studi, sono specialisti in qualcosa? Assolutamente no. Non si capisce neanche cosa siano. Non sono uno studio legale, non fanno vero lobbying.

GMC: Di solito i clienti di queste società, sia quelle come Arko sia quelle meno pulite, chi sono?

GPF: Allora solitamente sono imprese private ma quando una questione legislativa impatta su tutto un settore allora intervengono confederazioni e associazioni.

GMC: Quest'ultime hanno una forza contrattuale maggiore rispetto alle singole aziende?

GPF: Sì e no. Normalmente sì ma ci sono dei mercati in cui c'è tanta competizione. Il mercato dell'Agropecuaria è molto competitivo in Brasile, tutte le aziende normalmente si fanno concorrenza. Se uno di loro vede mezza cosa che potrebbe favorirli rispetto agli altri non vanno dalla loro associazione di riferimento ABPA ma provano a fare da soli.

GMC: In questo caso, per esempio, loro hanno già una figura o un reparto all'interno dell'azienda che svolge la funzione di relazionarsi con le istituzioni e fare pressione sul legislatore?

GPF: Sì, hanno un dipartimento che si chiama *Relações Governamentais*. Per esempio, UBER ha un grosso apparato interno di *Relações Governamentais* e non si affidano a nessun altro. Hanno Società come UBER con un tale fatturato hanno una forza contrattuale molto importante. Alcune aziende dell'agropecuaria sono talmente grosse che valgono di più di alcuni singoli Stati brasiliani. Quando questo tipo di aziende hanno una facilità nell'ottenere vantaggi ed evitare svantaggi molto superiore rispetto le altre.

Bibliografia

- Abramovay R., *Paradigmas do capitalism agrário em questão.*, Edusp, 2012,
- Addink G.H., *Good Governance: Concept and Context.*, First edition, Oxford: Oxford University Press, 2019
- Baniwa G.L., *Movimentos e políticas indígenas no Brasil contemporâneo*, in Tellus, 2007
- Barone L.A., *O MST frente ao campo político institucional do início do século XXI*, in REDD-Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Vol. 3.2, 2011
- Belligni S., *Miss Governance, I presume*, in Meridiana, Riformismo/i, XVIII, n. 2/3, 2004
- Bertacchini T., *Il tortuoso cammino verso il consolidamento democratico*, in CeSPIONline
- Bevilacqua P., *Latifondo*, in Enciclopedia delle scienze sociali (1996), Treccani
- Bevir, M., *Governance: A very short introduction*, Oxford University Press, 2012
- Bicalho P. S. D. S., *Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970-2009)*, 2010
- Bifulco, R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2009
- Bobbio L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in Stato e Mercato, Vol. 73, 2005
- Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Il Dizionario di Politica*, Utet libreria, Torino, 2004
- Boninu M., *La democrazia deliberativa: Costituzione e volontà generale*, LUISS University Press, 2012
- Bruno R., *Elites agrárias, patronato rural e bancada ruralista*. Texto de conjuntura. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA, Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura–OPPA/CPDA, 2015
- Campos N.F., Giovannoni F., *Lobbying, corruption and political influence*, in Public choice, 131.1, 2007
- Capiberibe A., Bonilla, O., *A ocupação do Congresso: contro o quêlutam os índios?*, in Estudos Avançados , Vol. 29, 2015

Cavalcante J.L., *A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra*, in Revista Histórica, Vol. 1, 2005

Ceccherini E., *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, Vol. 44 No 3, in DPCE online 3-2020, 2020

Cesário P.S., *Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse*, in Revista de Sociologia e Política 24, 2016

Chari R. et al., in *Regulating lobbying: a global comparison.*, Manchester University Press, 2020.

Congress of Local and Regional Authorities, *Transparency and open government*, Report CG35(2018)12final, 35th session, 7 Novembre 2018

Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988

De Andrade B.F., Carvalho V.O., *Participação política dos povos indígenas e a perpetuação da invisibilidade no cenário político*, in Revista do TRE-RS, 2019

De Aragão M., *A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil*, in Revista de Sociologia e Política 06-07, 1996

De Araújo S.M.V.G., Silva R.S., *Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa*, 10^o encontro Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 2016

De Lima A.T., Rodrigues J.A., De Moraes N.R., *Povos Indígenas no Brasil: o desenvolvimento histórico dos direitos e das políticas públicas*, 1^o Congresso sobre Ambiente, Tecnologia e Educação- CATE 2018, 2018

De Souza, C.C., *O movimento indígena e a luta emancipatória*

De Souza R., Justiniano R., Cabral J.P.C, *Aspectos históricos da questão agraria no Brasil*, in Produção acadêmica, Vol. 2.1, 2016

Delgado G.C., *A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, in IPEA, 2005

Della Porta D., *Democrazie*, Il Mulino, 2011

European Commision, *European Governance: A white paper*, 2001

Fabbrini S., *Nuovi paradigmi politici: governare l'Italia tra government e governance.*, LUISS Univeristy Press, 2012

Fraundorfer M., *The open government partnership: mere smokescreen or new paradigm?*, in Globalizations 14.4, 2017

Frente Parlamentar da Agropecuária, *Estatuto*, Brasília, 2019

Fuks N., Kabanov Y., *Open Government and Quality of Governance: Does OGP Make Any Difference?*, in *International Conference on Digital Transformation and Global Society* Springer, 2019

Funai, *Estatuto*

Giovannoni F., *Lobbying versus corruption*, CESifo DICE Report, 9.1, 2011

Gozetto O., Cristina A., Thomas C. S., *Interest groups in Brazil: a new era and its challenges*, in *Journal of Public Affairs* 14.3-4, 2014

Graziano L., *Lobbying pluralism democrazia*, Roma, Nis, 1995

Guilmo N.S., *A constituição histórica e política da Confederação Nacional da Indústria*, XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2017

Guimarães C.B.D.S., *Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios*, 2014

Harstad B., Svensson B., *Bribes, Lobbying and development*, in *American Political Science Review* 105.1, 2011

Heidenheimer A.J., Johnston M., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Vol. 1, Transaction Publishers, 2011

International Labour Organization, *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989

Johnston M., *The political Consequences of Corruption: A Reassessment*, in *Comparative Politics*, Vol. 18, No 4, 1986

Kautsky, K., *A questão agraria*, Proposta, terza edizione, São Paulo, 1980

Lacerda R.F., *Diferença não é Incapacidade: Gênese e Trajetória. História da concepção da Incapacidade Indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos Povos Indígenas e do Texto Constitucional de 1988*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito. Brasília: Faculdade de Direito, UnB, 2007

Lewanski R., *La democrazia deliberativa*, Nuovi Orizzonti per la politica, in *Aggiornamenti sociali*, 2007

Lo Giudice A., *La democrazia infondata: dal contratto sociale alla negoziazione degli interessi*, Carocci, 2012

Macedo R. B., Becker, S. *Contornos das biografias de agentes envolvidos no trâmite da PEC 215*, in *Revista Nanduty*, Vol. 6.8, 2018

Machado J., Bellix L., Burle C., Marchezine J., *O caso do Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e acertos.*, VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP, Madrid, 2017

Machado J., Interview. USP-GPoPAI (Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso a Informação), São Paulo, 2015

Mazzuca L., *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, XXIV Convegno Sisp Venezia, Università IUAV

Mkandawire, T., “Good Governance”: *The itinerary of an Idea*, in *Development in Practice* 17, no. 4-5, 2007

Morlino L., *Democrazie e Democratizzazioni*, Vol.590, Il Mulino, Bologna, 2003

Nye, J. S., *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, in *American Political Science Review* 61 No. 2, 1967

Obama B., *Memorandum of January 21, 2009: Transparency and open government*, 2009

OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, 2016

OECD, *Open Government in Latin America, OECD Public Governance Review*, OECD Publishing, 2014

OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, 2014

Open Government Partnership, *Declaration of Open Government*

Open Government Partnership, *OGP National Handbook*

Orlandini B., *Sviluppo e “good governance”: retorica e pratica di nuove forme di potere.*, in *Meridiana*, n. 68, 2010

Oxfam Brasil, *Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, 2016

Pereira A., *O declínio das Ligas Camponesas e a ascensão dos sindicatos: As Organizações de trabalhadores rurais em Pernambuco na Segunda República, 1955-1963*, in *Revista de Pesquisa Histórica*, Vol. 26.2, 2008

Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying: regole, casi, procedure*, Il mulino, Bologna, 2019

Pinto L. F. G., Guidotti V., Sparovek G., Reydon B., Azevedo-Ramos C., Siqueira G., *Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil—O Mapa da Desigualdade*, in *Sustentabilidade em Debate*, Vol. 10, 2020,

Ribeiro S. et. al., *Grupos de Interesse (Lobby): A possibilidade de regulação jurídica no Brasil*, in *Série Pensando o Direito*, No 08/2009, Brasília, 2009

Rodrigues R., *A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*, in *Revista de Administração Pública* 30.1, 1996

Santos L.A.D., *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, 2007

Santos, M.L., Cunha, L., *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*, Texto para Discussão No. 2141, in IPEA, 2015

Santos M. L., Cunha L., *Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada*, in Ipea 2094, 2015

Santos M. L., et al., *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*, Texto para Discussão No. 2334, in IPEA, 2017

Scalone A., *Governance: superamento o integrazione del paradigma rappresentativo?*, Rubettino, 2008

Schmitter P., *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford University Press, 1971

Schneider B.R., *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004

Soares L.B., *Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indígena brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215*, in *Revista Brasileira da Ciência Política*, 2017

Stédile J.P., *A Questão Agrária no Brasil. O debate tradicional 1500-1960*, Expressão Popular, São Paulo, 2011

Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, World Bank, 1989

Trapani M., *La corruzione e l'etica pubblica alla prova delle istituzioni: corsi e ricorsi di un istituto dimezzato nella questione brasiliana*, in *DPCE Online* 29.1, 2017

Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012

Vassallo S., *Sistemi politici comparati*, Seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 2016

Verdum R., *Povos indigenas no Brasil: o desafio da autonomi*, Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília, 2009

Volpi M., *Libertà e Autorità: La classificazione delle Forme di Stato e Delle Forme Di Governo*, Giappichelli editore, Torino, 2007

Wanderley, M.D.N.B., *O campesinato brasileiro: uma história de resistência*. in Revista de economia e sociologia rural, Vol. 52, 2014

What is Good Governance?, Escap, 10 Luglio 2009

Wirtz B., Birkmeyer S., *Open government: Origin, development, and conceptual perspectives*, in International Journal of Public Administration, 38, 2015

Zanatta L., *Storia dell'America Latina contemporanea*, Editori Laterza, 2012

Sitografia

Aprosoja Agência de Notícias, *A importância da bancada ruralista*, 2019, <https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2019/06/28/a-importancia-da-bancada-ruralista/>

Câmara dos Deputados, *Com protesto de opositores, comissão aprova PEC sobre terras indígenas*, 2015 <https://www.camara.leg.br/noticias/474188-com-protesto-de-opositores-comissao-aprova-pec-sobre-terras-indigenas/>

Câmara dos Deputados, *PEC 215/00 – Demarcação de terras indígenas*, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-215-00-demarcacao-de-terras-indigenas/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>

Câmara dos Deputados, Comissão Especial PEC 215/00 – Demarcação de terras indígenas, *Composição de 20/12/2014*, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-215-00-demarcacao-de-terras-indigenas/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>

Câmara dos Deputados, *PL 1202/2007*, <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/353631>

Câmara dos Deputados, *Projeto regulamenta atividade de lobby*, 2007, <https://www.camara.leg.br/noticias/101132-projeto-regulamenta-atividade-de-lobby/>

Câmara dos Deputados, *Sessão: 004.2.54.O, Orador: CELSO MALDANER, PMDB-SC*, 2012, <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=004.2.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=19&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:36&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20%20%20&data=07/02/2012&txApelido=CELSO+MALDANER+PMDB-SC&txFaseSessao=Pequeno+Expediente+++++++&txTipoSessao=Ordin%Elria+-+CD+++++++&txEtapa=>

Câmara dos Deputados, *Sessão: 253.1.55.O, Orador: CELSO MALDANER, PMDB-SC*, 2015, <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=253.1.55.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=2&nuOrador=3&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=09:06&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20&data=03/09/2015&txApelido=CELSO+MALDANER+PMDB-SC&txFaseSessao=Breves+Comunica%E7%F5es+++++++&txTipoSessao=Deliberativa+Extraordin%Elria+-+CD+++++++&txEtapa=>

Câmara dos Deputados, *Sessão: 299.2019, Orador: Carlos Zarattini, PT-SP, 2019*, <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=299.2019&nuQuarto=191922&nuOrador=9&nuInsercao=9&dtHorarioQuarto=21:20&sgFaseSessao=&Data=01/10/2019>

Câmara dos Deputados, *Sessão: 320.3.54.O, Orador: CELSO MALDANER, PMDB-SC, 2013*, <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=320.3.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=16&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:45&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20%20%20&data=14/10/2013&txApelido=CELSO+MALDANER+PMDB-SC&txFaseSessao=Pequeno+Expediente+++++++&txTipoSessao=N%E3o+Deliberativa+de+Debates+-+CD+++++++&txEtapa=>

Câmara dos Deputados, *Votação nominal e simbólica, 2015*, <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=41910>

Comissão Pró-Índio de São Paulo, *Senadores se manifestam contra a PEC 215 que ameaça povos indígenas e quilombolas, 2015*, <https://cpisp.org.br/senadores-se-manifestam-contr-a-pec-215-que-ameaca-povos-indigenas-e-quilombolas/>

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), <https://www.cnabrazil.org.br/cna>

Confederação Nacional da Indústria (CNI), *Histórico*, http://www.sistemaindustria.org.br/publicacao/portal_da_industria/cni_institucional/timeline_historico/index.html

Conselho Indigenista Missionário, *Povos indígenas realizaram protestos de repúdio à PEC 215 em dez estados, além do DF, 2015*, <https://cimi.org.br/2015/11/37950/>

Council of Europe, *Congress of Local and Regional Authorities* <https://www.coe.int/en/web/congress/home>

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), <https://eiti.org/>

Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), *História da FPA*, <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>

Frente Parlamentar da Agropecuária, *Todos os membros, 2021*, <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>

Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas, *Membros na Câmara*, <http://frenteparlamentarindigena.com.br/conheca/todos-os-membros-na-camara/>

Fundação Nacional do Índio, *A Funai*, 2020, <https://www.gov.br/funai/pt-br/acao-a-informacao/institucional/Institucional>

Governo do Brasil, *Inscriver Imóvel Rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR)*, 2022, <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-imovel-rural-no-cadastro-ambiental-rural-car>

Governo Federal, *4º Plano de Ação Brasileiro*, 2021, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro>

Governo Federal, *Brasil inicia construção do 5º Plano de Ação Nacional de Governo Aberto*, 2021 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2021/1/brasil-inicia-construcao-do-5o-plano-de-acao-nacional-de-governo-aberto>

Governo Federal, *Está aberta consulta para priorização de temas do 5º Plano de Ação Nacional de Governo Aberto*, 2021, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2021/2/esta-aberta-consulta-para-priorizacao-de-temas-do-5o-plano-de-acao-nacional-de-governo-aberto>

Governo Federal, *Governo Aberto e Clima - 2ª oficina de cocriação*, 2020, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/governo-aberto-e-clima-2a-oficina-de-cocriacao>

Governo Federal, *Plano Plurianual*, <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>

Governo Federal, *Transparência Fundiária – 1ª oficina de cocriação*, 2020, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/transparencia-fundiaria-1o-oficina-de-cocriacao>

Governo Federal, *Transparência Fundiária – 2ª oficina de cocriação*, 2020, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/transparencia-fundiaria-2a-oficina-de-cocriacao>

Imaflora, *Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil – O mapa da desigualdade*, 2020, https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade_terras_agricolas.pdf

Imaflora, *Quem somos*, <https://www.imaflora.org/quem-somos/sobre-nos>

Instituto Brasileiro da Geografia e Estatística (IBGE), <https://www.ibge.gov.br/>

Instituto Brasileiro da Geografia e Estatística, *Censo Agropecuário 2006*, 2009, https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf

JBS, *Quem somos*, <https://jbs.com.br/sobre/jbs/>

Manifesto contra a PEC 215 e a favor de propostas de solução para conflitos, <https://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/Manifesto%20Contra%20a%20PEC%20215.pdf>

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, *O Incra*, 2022, <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-incra>

OECD, *Fighting Transnational Corruption in Latin America and the Caribbean*, 2018, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Brochure-Latin-America-Caribbean-Anti-Corruption-Initiative-ENG.pdf>

Open Government Partnership, *About the Steering Committee* <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/steering-committee/about-the-steering-committee/>

Open Government Partnership, *Fifth National Action Plan on Open Government*, 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/01/Brazil_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Open Government Partnership, *OGP Local*, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local/>

OXFAM Brasil, *História*, <https://www.oxfam.org.br/historia/>

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, *Povos Indígenas*, 2015, <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/povos-e-comunidades-tradicionais/povos-indigenas>

Supremo Tribunal Federal STF – EMB.DECL. na Petição: Pet 3388 RR, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>

TozziniFreire Advogados, <https://tozzinifreire.com.br/>

Transparency International Italia, <https://www.transparency.it/>

Riassunto

Viviamo in un'era in cui stiamo assistendo ad un graduale deterioramento della fiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni e nella sempre più scarsa capacità da parte di quest'ultime nell'intercettare i bisogni e i particolari interessi della popolazione. Un esempio lampante di tale criticità è riscontrabile nelle moderne democrazie sudamericane dove i testi costituzionali garantiscono l'esistenza della democrazia ma, al contempo, non estirpano del tutto vecchi sentimenti autocratici ben radicati nella società dalle passate esperienze militari. In questo senso, si inserisce il modello di *Good Governance*, inteso come l'implementazione di tutte quelle pratiche basate su di un processo di negoziazione fra attori pubblici e attori privati, portatori di interessi. I principi cardine per una *Good Governance* (*Openness, Participation, Accountability, Effectiveness, Coherence*) sono stati inizialmente delineati dall'Unione Europea al fine di porre un rimedio alla sempre più diffusa disaffezione fra i cittadini europei e l'istituzione UE.

La traduzione concreta dei principi di *Good Governance* è stata effettuata tramite l'elaborazione del modello di *Open Government*, inteso come una forma di *Governance* basata su politiche pubbliche innovative e sostenibili, ispirate dai principi di *Transparency, Accountability e Participation*. I benefici di un piano di riforme condotto secondo queste linee guida sono: maggior fiducia dei cittadini nel Governo; una più ampia ed equa partecipazione della società civile al *policy making process*; la possibilità di un rapporto costi-benefici più vantaggioso per lo Stato attingendo ad un più ampio bacino di idee e risorse. Ipotizzare che tale modello sia adeguato solamente nel contesto europeo risulta riduttivo; pertanto, si è presa in riferimento un'altra area geografica, ovvero quella latino-americana. A partire dai report OCSE, è possibile individuare le politiche e le riforme adottate dai Paesi latino-americani sulla base del modello *Open Government*. In questo senso, Perù e Colombia hanno rispettivamente regolato l'accesso trasparente alle informazioni pubbliche tramite la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (*Ley 27806/2002*) e la *Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional* (*Ley 1712/2014*). In realtà, il modello *Open Government* conduce ad un profondo cambiamento nella *Governance* solamente quando gli Stati, tramite la cooperazione, riescono ad accordarsi e lanciare un piano di riforme comune.

Una delle iniziative promosse dall'OCSE per fare in modo che ciò avvenga è l'Open Government Partnership (OGP), la quale nacque nel 2011 dalla volontà di abbracciare il paradigma *Open Government* da parte di Brasile, Filippine, Indonesia, Messico, Norvegia, Sud Africa, Regno Unito e Stati Uniti. Ad oggi l'organizzazione conta 78 Paesi membri, 76 giurisdizioni locali e più di mille organizzazioni della società civile. La peculiarità di OGP risiede nel meccanismo di co-partecipazione dei *National Action Plans* (NAPs), piani strategici redatti ciclicamente ogni due anni dagli Stati membri insieme a rappresentanti della società civile al fine di implementare trasparenza, *accountability* e partecipazione.

In riferimento all'area dell'America del Sud, risalta il nome del Brasile all'interno della *Partnership* sia per il suo carattere di paese fondatore sia per la convinzione che quest'ultimo possa essere la potenza socioeconomico trainante una modernizzazione nella regione in esame. Nonostante i buoni propositi iniziali, i primi due NAPs brasiliani si rivelarono un fallimento in quanto, quel processo di co-decisione tanto ricercato e sperato non avvenne e ci fu una profonda rottura fra le organizzazioni della società civile e l'amministrazione brasiliana. Nel 2015, tuttavia, il dialogo fra pubblico e privato per la creazione del terzo *National Action Plan* riprese, portando le parti a convenire una metodologia strategica basata sulla suddivisione degli ambiti di lavoro in tre macroaree. Quest'ultime avrebbero fatto emergere: cinque questioni prioritarie da parte delle organizzazioni della società civile tramite un processo di consultazione pubblica; cinque questioni prioritarie per il Governo; tre questioni prioritarie, individuate congiuntamente da rappresentanti istituzionali e rappresentanti della società civile. Dopo aver individuato tutti e tredici i temi prioritari, venivano istituiti gruppi di lavoro *ad hoc* formati da rappresentanti istituzionali e della società civile, esperti e accademici. Dal terzo *National Action Plan* in poi, la metodologia adottata ha continuato ad avere questo carattere partecipativo e co-decisionale, simbolo del fatto che, un processo decisionale di questo tipo, non solo sia concretamente realizzabile, ma che instauri anche un circolo virtuoso fra settore pubblico e privato.

La partecipazione di rappresentanti della società civile a questo tipo di processi decisionali non potrebbe funzionare se non adeguatamente regolata. In questo senso, regolare l'azione di pressione di lobbisti risulterebbe cruciale per fare in modo che tali processi assumano standard di *transparency*, *accountability* e *participation* più elevati. Inoltre, considerando che le politiche pubbliche anticorruzione sono comprese fra quelle

iniziative volte a implementare un governo aperto e trasparente, una regolamentazione delle attività di lobbying potrebbe indirettamente impattare positivamente sul fenomeno della corruzione, largamente diffuso in Brasile e America del Sud. Sebbene le attività di lobbying e quelle di corruzione siano accomunate da un fine comune, ovvero quello di ottenere un vantaggio o evitare uno svantaggio, vi è una grande differenza metodologica fra i due fenomeni che permette di individuare la legittimità dell'uno contro l'illegittimità dell'altro. Il metodo del lobbista è quello di mediare fra l'interesse tutelato e quello dei *competitors* con il decisore pubblico mentre quello del corruttore consiste nell'offrire soldi o promettere vantaggi per il proprio interesse o quello rappresentato. L'attività di corruzione, inoltre, risulta essere anche meno conveniente rispetto al lobbying in quanto i benefici che ne derivano hanno un orizzonte temporale minore. Sostanzialmente, se violare una legge tramite il metodo corruttivo potrebbe recare indubbi vantaggi nel breve periodo, modificare la medesima normativa tramite il lobbying garantirebbe un risultato più duraturo e quindi maggiormente profittevole nel lungo periodo.

A questo punto è necessario chiedersi come vengano percepite le attività di lobbying in Brasile e se queste siano in qualche modo regolate. Prima di tutto, è possibile individuare una forte presenza di attività di pressione da parte di diversi gruppi di interesse già durante il processo che ha portato alla redazione della Costituzione brasiliana nel 1988. Inoltre, il preambolo, l'articolo 5 e l'articolo 74 della Costituzione stessa, riconoscendo il pluralismo politico come uno dei principi cardine della democrazia brasiliana, garantiscono la legittimità costituzionale delle attività di lobbying. Nonostante la mancata esistenza di una regolamentazione organica del lobbying, esistono tutta una serie di norme sparse nell'ordinamento brasiliano che indirettamente ricadono sui lobbisti e sulle loro azioni. A tal proposito, oltre alla *Lei Anticorrupção (Lei 12846/2013)*, è possibile individuare queste norme nella *Lei de Conflito de Interesses (Lei 12813/2013)* e nel Decreto 10889/2021.

L'esistenza "strisciante" di queste norme nell'ordinamento brasiliano non ha comunque esaurito la percezione che una regolamentazione organica del fenomeno sia essenziale alla democrazia brasiliana. L'idea di dotarsi di una legge in merito alle attività di lobbying risale a prima della Costituzione del 1988, precisamente nel 1984, tramite il progetto legge del senatore Marco Maciel (PLS 25/1984). La proposta aveva come obiettivo quello di regolare radicalmente l'attività di pressione sui decisori pubblici in modo tale da poter garantire maggior trasparenza ed *accountability* in molti settori della pubblica

amministrazione. Un altro progetto legge volto alla regolamentazione del lobbying è stato presentato dalla deputata Vanessa Grazziotin (PL 6928/2002). Quest'ultimo si poneva come obiettivo quello di migliorare ed implementare la partecipazione della società civile al processo decisionale tramite il coinvolgimento dei gruppi di pressione, visti come un fondamentale strumento della democrazia partecipativa. I due tentativi di regolamentazione citati non forniscono tuttavia una precisa delimitazione delle attività di lobbying, pertanto, la proposta che ha assunto maggior rilievo ed è considerabile come la più completa è quella di Carlos Zarattini (PL 1202/2007). Attraverso quest'ultima la parola lobby veniva per la prima volta utilizzata in ambito legislativo, liberandola da quell'aurea di attività corruttiva. L'obiettivo della proposta di Zarattini era quello di regolare le attività di lobbying dei gruppi di interesse e pressione sugli enti ed organi della pubblica amministrazione. Nonostante questo tentativo di innovazione, il testo della proposta è stato modificato tre volte ridimensionandone profondamente la portata e la sua efficacia. In questo senso, risulta emblematico il fatto che nel testo finale sostitutivo non solo sia stato modificato l'obiettivo principale della proposta, ma non vi sia neanche più traccia della parola lobby. Sembra, difatti, che la parola stessa soffra di una accezione negativa difficilmente modificabile e si tenda sempre ad usare altri termini per descrivere l'azione pratica svolta dalle lobby o dai rappresentanti di gruppi di interesse.

Una questione da risolvere però è relativa ai gruppi di pressione: se i gruppi di pressione si formano a partire dalla particolare esigenza di un gruppo di interesse di influenzare le decisioni del legislatore, allora è bene mostrare l'esistenza e la storia dei gruppi di interesse brasiliani di maggior rilievo. A questo proposito, la proliferazione dei gruppi di interesse nel Paese è avvenuta in controtendenza rispetto agli altri Stati. In Brasile, infatti, lo sviluppo dei gruppi di interesse è avvenuto in un contesto autoritario e corporativo, piuttosto che liberale e pluralistico. Questa peculiarità brasiliana ha condotto il Brasile ad oscillare fra istanze corporativiste, simbolo del retaggio dell'era Vargasiana, e sentimenti pluralisti liberali ispirati dalle moderne democrazie più sviluppate.

La domanda che sorge spontanea a questo punto è relativa a come siano organizzati ora i gruppi di pressione più influenti e quali siano le tecniche e i luoghi adibiti al lobbying oggi in Brasile. Così è emersa l'esistenza di due associazioni, ABRIG e IRelGOV, in difesa degli interessi dei lobbisti o meglio, dei professionisti di relazioni istituzionali. Nonostante la presenza di questi enti e la necessità condivisa da esperti e deputati di dotarsi di una regolamentazione organica delle attività di lobbying, il problema principale

risulta risiedere quando si discute su come regolare tale materia. Infine, i luoghi privilegiati per le attività di lobbying sono in linea con quelli usati dalla maggioranza dei lobbisti negli altri Paesi. In questo senso, si segnalano la *Câmara dos Deputados*, il *Senado*, circoli, teatri e ristoranti. La *Câmara dos Deputados* risulta essere il luogo in cui si concentrano le azioni di lobbying in Brasile; ciò deriva da una maggior facilità nell'accesso a tale sede istituzionale rispetto a quella del *Senado*. Inoltre, nella *Câmara* vi si trova una più ampia rappresentanza di interessi, minori competenze professionali e maggior suscettibilità nel venire influenzati o convinti.

Le nozioni sulla *Good Governance*, *Open Government*, democrazia partecipativa, regolamentazione delle attività di lobbying, gruppi di pressione e percezioni relative al fenomeno trovano espressione nel caso studio della proposta di emendamento alla Costituzione PEC 215/2000. Il dibattito sulla PEC 215/2000 si inserisce all'interno della "questione agraria" brasiliana, intesa come la diseguale redistribuzione del bene terra. Questo tema accompagna la società e gli squilibri economico-sociali brasiliani dal 1850, quando venne promulgata la *Lei de Terras no Brasil* (*Lei* 601/1850). La questione agraria vede in contrasto il gruppo di interesse dei grandi proprietari terrieri, i quali desiderano espandere sempre più la loro capacità produttiva, contro il gruppo di interesse dei piccoli proprietari terrieri, i quali lottano per far sì che le loro terre non vengano espropriate. In realtà, il discorso è molto complesso in quanto i due gruppi di interesse seguono paradigmi produttivi completamente differenti. Difatti, mentre i grandi proprietari terrieri seguono un modello produttivo capitalista basato sul fatto che la terra giochi esclusivamente un ruolo di moltiplicatore di ricchezza e creatore di surplus economico, i piccoli proprietari terrieri sono perlopiù legati ad un modello di agricoltura basato sulla mera cooperazione familiare.

Il gruppo di interesse dei grandi proprietari è rappresentato in Congresso dal *Frente Parlamentar da Agropecuária* (FPA) anche denominata *Bancada Ruralista*. FPA era nata con l'obiettivo di radunare deputati vicini al mondo agrario per fare in modo che venissero garantiti e preservati i diritti sulle proprietà rurali nei terreni adibiti alla produzione agroindustriale. L'intergruppo parlamentare FPA venne istituito formalmente nel 2008 tramite il *Requerimento* 2502/2008 raggruppando 206 membri fra deputati e senatori. I membri attuali di FPA sono 280, suddivisi secondo l'ordinaria divisione geografica degli Stati del Brasile in cinque macroregioni. Il *Frente*, inoltre, ha come caratteristiche quelle di essere ampio, endogeno e di lobbying. In questo caso, si intende *Frente* di lobbying

poiché veicola gli interessi dei grandi produttori del mondo agro cercando di evitare loro uno svantaggio oppure ottenere l'attuazione di norme per loro vantaggiose.

Dall'altra parte della PEC 215/2000 vi è il gruppo di interesse dei piccoli proprietari terrieri, in particolare il sottogruppo degli indigeni brasiliani. Riprendendo il discorso circa la conflittualità derivante da modelli di sviluppo contrapposti, gli indigeni brasiliani identificano il bene terra non come marce ma piuttosto come un dono comune. La loro popolazione ammonta a circa 900.000 individui di cui poco più della metà vive in terre indigene ufficialmente riconosciute. Il riconoscimento formale dei popoli indigeni, i loro costumi, lingue e tradizioni è stato garantito dall'articolo 231 della Costituzione in seguito alla pressione svolta dalle comunità indigene in sede di Assemblea costituente. L'articolo in questione né altre disposizioni tengono tuttavia conto della partecipazione e della rappresentanza politica di tali popoli. Per fare in modo che i loro interessi vengano tutelati in Congresso alla pari di qualsiasi altro gruppo, nacque il *Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas*, trasformatosi poi nel *Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas*. Ciononostante, l'intergruppo parlamentare in questione difficilmente riesce ad ottenere vantaggi o evitare svantaggi per le comunità tutelate, specie quando si trova a dover fronteggiare forze più numerose e con un maggior potere contrattuale come per l'appunto la *Bancada Ruralista*.

Una dimostrazione di tale debolezza dell'intergruppo in sostegno ai popoli indigeni proviene proprio dal fallimento dell'azione di contrasto alla PEC 215/2000. In questo caso, si intende un fallimento dal punto di vista istituzionale in quanto si è riusciti a bloccare la proposta in questione solamente tramite manifestazioni e atti simbolici e non grazie al sostegno dell'attività di lobbying del *Frente* di riferimento. Per comprendere le motivazioni che stanno alla base di questa ambigua situazione si deve prima brevemente presentare la proposta PEC 215/2000 e il suo tortuoso iter legislativo. In origine, la proposta di emendamento alla Costituzione è stata presentata dal deputato Almir Sá e prevedeva che la demarcazione delle terre indigene divenisse competenza esclusiva del *Congresso*. Fino a quel momento, la demarcazione dei territori dei popoli indigeni era competenza esclusiva del ramo esecutivo. La posizione degli indigeni in contrasto con tale proposta di emendamento muoveva dalla constatazione che, qualora la competenza di tale materia venisse trasferita in *Congresso*, essendo quest'ultimo un luogo in cui la *Bancada Ruralista* si trova in netta maggioranza, ci sarebbe stata una netta diminuzione nel riconoscimento di nuovi confini per le aree indigene con conseguente aumento dei

territori adibiti alla mera produzione agricola. Il cammino legislativo della PEC 215/2000 è stato sin da subito complesso in quanto ricevette in diverse occasioni il parere negativo di incostituzionalità da parte della Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e del relatore della proposta stessa Luiz Couto. Con il cambio di relatore, questa volta Osmar Serraglio, e un sostanziale ricambio di membri nella CCJC, la PEC 215/2000 è tornata nuovamente sotto esame per poi essere giudicata ammissibile costituzionalmente. La materia in esame era considerata talmente delicata che si pensò di istituire una commissione *ad hoc* che analizzasse la proposta di emendamento. Poco tempo dopo, nel 2013, venne creata la Commissione Speciale GTERRAS che produsse un nuovo testo per la PEC, se possibile, ancora più svantaggioso per gli indigeni rispetto a quanto lo era già in origine. Il nuovo testo della PEC venne approvato dalla CCJC e dal suo relatore Serraglio, dopodiché venne creata una nuova commissione speciale, la quale si espresse nuovamente in maniera positiva con ventuno voti favorevoli e zero contrari. Analizzando la composizione delle due Commissioni Speciali, è possibile individuare all'interno delle stesse una netta maggioranza di deputati e senatori membri di FPA. Questo fa intuire chiaramente perché il testo della PEC è stato approvato nonostante il fatto che, al di fuori degli ambienti istituzionali, l'opinione pubblica si posizionava chiaramente in supporto alle popolazioni indigene. In questo senso, la pressione che i due gruppi di interesse contrapposti potevano esercitare in questo caso, attraverso i propri rappresentanti di interesse, era fortemente sbilanciata in favore degli interessi dei proprietari terrieri e del mondo agro. Questa situazione diseguale fra ciò che succede nelle sedi di rappresentanza politica e ciò che invece avviene nelle realtà extra-istituzionali sta a provare nuovamente quella crisi di rappresentanza delle democrazie evidenziata in apertura. Inoltre, l'utilizzo degli intergruppi parlamentari come mezzi di lobbying, pur essendo ampiamente legittimo, inasprisce ancora di più quella distanza fra settore pubblico e privato. Ritornando al punto di partenza, ovvero quello che una regolamentazione delle attività di lobbying sia necessaria in vista di una reale applicazione dei principi di *Good Governance*, è possibile ipotizzare una situazione in cui i gruppi di interesse precedentemente evidenziati svolgessero la loro attività di pressione in un contesto regolato. In questo senso, gli interessi del popolo indigeno sarebbero stati maggiormente tutelati e la forza negoziale/contrattuale di tale settore della società civile sarebbe stata sicuramente maggiore. Difatti, nel caso in cui i rappresentanti del popolo indigeno e i rappresentanti del gruppo di pressione dell'*Agropecuária* avessero

avuto una equa capacità iniziale di negoziazione degli interessi, avremmo assistito a un dibattito alla pari e probabilmente a un esito di reciproco accordo fra le parti. Questo non vuol dire che l'utilizzo degli intergruppi parlamentari come mezzi del lobbying debba essere vietato, ma quantomeno essere regolato, alla pari di qualsiasi altra azione di pressione sul legislatore. Facendo ciò si sarebbe garantito un accesso più equo al *policy making process* che avrebbe condotto conseguentemente ad una maggior fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini e nella capacità negoziale di un settore della società altrimenti in palese svantaggio.