

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ANDRÉA CRISTINA DE JESUS OLIVEIRA

**Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu
impacto sobre a representação de interesses no
Brasil**

Tese de doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de Ciência Política
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas, sob
Orientação do Prof. Dr. Bruno W. Speck.

Campinas, fevereiro de 2004.



200407898

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ANDREA CRISTINA DE JESUS OLIVEIRA

**Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a
representação de interesses no Brasil**

Tese de Doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de Ciência
Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de
Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Bruno
Wilhelm Speck.

Este exemplar corresponde à versão final da
tese defendida e aprovada em 20/2/2004,
perante à Banca Examinadora.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Profa. Dra. Rachel Meneguello

Prof. Dr. Alexandre de Souza Costa Barros

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Marcos Otavio Bezerra

02/2004

Campinas, SP

UNIDADE FC
Nº CHAMADA ITUNICAMP
OL4L
V _____ EX _____
TOMBO BCI 58091
PROC 16-117-04
C _____ D 2
PREÇO 11,00
DATA 28/05/04
Nº CPD _____

CM00198075-9

bibid 316902

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

OL4L Oliveira, Andréa Cristina de Jesus
Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004.

Orientador: Bruno W. Speck.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

I. Confederação Nacional da Indústria (Brasil). 2. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. 3. Lobby. 4. Grupos de pressão. 5. Governo representativo e representação. I. Speck, Bruno Wilhelm. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

In memoriam

Maria Rita de Cássia Serrano

Camponesa analfabeta, minha avó sempre afirmou
que com garra e persistência podíamos tudo.

AGRADECIMENTOS

Várias pessoas e instituições contribuíram para a execução desse trabalho e, portanto, é preciso nomeá-las.

Agradeço a Bruno Speck pela atenção que dispensou a mim sempre que necessário. Sua compreensão e paciência foram um esteio para quem tinha um prazo curtíssimo de tempo para organizar as idéias e dados em palavras. Soube me motivar na hora certa e criticar quando foi preciso. Além disso, seu auxílio na confecção do projeto foi essencial para que eu conseguisse construir meu objeto de pesquisa.

Agradeço ao CNPq pelo auxílio financeiro que recebi durante os últimos quatro anos. Devo ressaltar que, sem a reativação da taxa de bancada, o trabalho de campo empreendido não poderia ter sido realizado tão tranqüilamente.

Devo agradecer especialmente ao apoio do Prof. Terrie Groth, do Instituto de Ciência Política da UNB, e à UNB por ter me acolhido em um de seus apartamentos funcionais.

Agradeço também ao apoio da Profa. Elza Andrade Oliveira, que sempre esteve disponível quando precisei de seus conhecimentos técnicos e apoio.

Christopher Garman, ao discutir meu texto de qualificação, contribuiu com várias sugestões e alternativas.

Meu amigo Eduardo Zanardi auxiliou-me no árduo trabalho de revisão da tese e a ele sou grata. Seu perfeccionismo foi de grande valia nessa fase do trabalho.

Aos lobistas entrevistados, agradeço por terem partilhado comigo suas experiências e conhecimento sobre a atividade de lobbying no Brasil. Sem sua contribuição, esse trabalho não teria sido possível.

Israel Barnabé e Rosângela Cavalcanti sempre me apoiaram e contribuíram para que os dias inteiros passados em sala de aula fossem mais agradáveis e divertidos.

Agradeço a minha família, especialmente a minha mãe, que nunca duvidou que eu conseguiria transpor mais esse desafio.

Fernando Gozetto, além de me acompanhar, utilizou seu conhecimento técnico para tornar minha estada em Brasília mais confortável e tornou as pressões que sofri durante o processo de redação da tese, suportáveis. Com sua alegria, fez e continua fazendo, diariamente, a vida valer a pena.

RESUMO

Este trabalho examina a atuação dos lobistas a fim de investigar sua relação com os poderes Legislativo e Executivo, com seus clientes e, sobretudo, as estratégias de ação que utilizam para alcançar seus objetivos. Como a atividade lobista apresenta várias formas de atuação, a caracterizamos em quatro tipos: lobbying público; lobbying institucional; lobbying classista e lobbying privado. Nossa análise, no entanto, foi delimitada à comparação dos lobbying classista e privado. O pleno desenvolvimento do lobbying no Brasil só foi possível com o fortalecimento do poder Legislativo, resultante do processo de redemocratização do país. Porém, a atual predominância do poder Executivo sobre o poder Legislativo faz com que o foco de atuação do lobbying no Brasil se dirija aos dois poderes. Dessa forma, o foco de atuação do lobista depende do interesse que se deva defender e quem propôs a matéria que lhes interessa. A relação entre lobistas e clientes é tensa devido ao forte estigma de marginalidade que o lobbying carrega. Sendo assim, o cliente desconfia dos métodos do lobista e o lobista, por sua vez, desconfia das intenções do cliente. Contudo, a atividade de lobbying é necessária para que se crie um canal de comunicação entre sociedade civil e Estado. Esse canal de comunicação é uma via de mão de dupla, pois, ao mesmo tempo em que melhora a imagem da empresa ou entidade junto ao Estado, possibilita ao mesmo trocar idéias e informações com a sociedade civil, o que subsidiará o seu processo de tomada de decisões e tornará a empresa ou entidade um interlocutor qualificado do Estado. As estratégias de ação comuns aos quatro tipos de lobbying são: monitoramento legislativo e político, elaboração de estudos técnicos e pareceres que subsidiem a informação que fornecem aos tomadores de decisão e o corpo-a-corpo, que consiste em argumentar para convencer. A grande visibilidade pública, a legitimidade, a capacidade de mobilização de suas bases e o caráter consensual e majoritário dos interesses defendidos pelas entidades classistas analisadas, são fatores que diferenciam a sua atuação frente à dos escritórios de consultoria e lobbying, que costumam defender interesses específicos e particularistas. O lobbying realizado no Brasil é reativo, já que em um país em que o poder Executivo propõe 85% dos projetos em tramitação e que regulamenta diversas áreas que afetam a atuação da iniciativa privada, seria difícil apresentar uma atuação propositiva. Apesar de polêmica, a regulamentação do lobbying é defendida por lobistas e autoridades públicas, uma vez que, pautado por regras claras, o lobbying poderia contribuir para a transparência do processo de tomada de decisões e a noção errônea de clandestinidade também chegaria ao fim. Porém, parece não haver vontade política por parte dos parlamentares e a regulamentação da atividade continua a aguardar debates mais contundentes, tanto por parte do poder Legislativo, quanto do poder Executivo.

ABSTRACT

This paper evaluates the work of lobbyists in order to look into their relationship with the Legislative and Executive powers, their clients and above all, their strategies of action used to achieve their objectives. As the lobbying activity has many ways of operation, we divide the into four types: public lobbying; institutional lobbying; class lobbying and private lobbying. Our analysis, however, was limited to comparing class lobbying and private lobbying. The full development of lobbying in Brazil was made possible only with the strengthening of the Legislative power, which resulted from the process of re-democratization of the country. However, the present predominance of the Executive power over the Legislative, makes the focus of lobbying in Brazil be aimed at both powers. Therefore, the focus of the lobbyist depends on the interest to be defended and who proposed the issue which interests them. The relationship between lobbyists and clients is tense due to the strong marginality stigma carried by lobbying. The client is suspicious of the methods of the lobbyist and the lobbyist is suspicious of the client's intentions. In spite of this, the lobbying activity is needed so that a communication channel is created between the civil society and the State. This communication channel is a two-way street, for it improves the image of the company as well as enables the exchange of ideas and information with the public in general, which will subsidize their decision-making process, and will make the company or entity a qualified state interlocutor. The strategies of action which are common among the four types of lobbying are: legislative and politics supervision, development of technical studies which subsidize the information that provides decision makers and the debate which consists of making an argument in order to convince. The great public visibility, legitimacy, the capacity of mobilization of their basis and the consensual and majoritary character of the interests defended by the class entities analyzed, are factors which makes them stand out of the consulting and lobbying offices, which usually defend specific and particular interests. Lobbying carried on in Brazil is reactive, since in a country where the Executive power proposes 85% of the bills of law and rules several areas which affect the operation of the private initiative, it would be difficult to present a propositive action. In spite of all controversy, lobbying regulations are defended by lobbyists and by public authorities, once based on clear rules, the lobbyist would be able to contribute to the transparence in the decision making process and the wrongful notion of illegality would also come to an end. However, it seems that there is a lack of political willingness from some members of Parliament and the regulation of the activity will have to expect more scathing debates from the Legislative power as well as the Executive.

SUMÁRIO

Resumo _____	Vii
Introdução _____	1
Capítulo 1	
Organização e desenvolvimento do lobbying no Brasil Contemporâneo _____	11
1. Origem e significado do lobbying _____	12
2. Lobbying: um fenômeno da democracia norte-americana _____	15
3. Classificando o lobbying _____	16
4. Lobbying x Corrupção _____	17
5. Características negativas do lobbying _____	21
6. Foco de atuação _____	24
7. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil _____	27
8. Estrutura e organização dos grupos de pressão no Brasil contemporâneo _____	37
Capítulo 2	
Desvendando o perfil lobista _____	47
1. Lobista: quem é esse profissional? _____	48
1.1. Percepção da mídia sobre os lobistas _____	49
2. Caracterização da amostra _____	53
2.1. Características demográficas e formação acadêmica _____	56
2.2. Credibilidade e Estilo de atuação _____	60
2.3. Lobistas, seus escritórios e suas equipes _____	63
2.4. Experiência Profissional _____	66
2.5. Atividade anterior do lobista _____	67
2.6. Características de um bom lobista _____	70
3. Construindo o perfil lobista _____	73
Capítulo 3	
Lobistas e sua forma de atuação na esfera de representação de interesses no Brasil _____	77
Os quatro tipos de lobbying e sua forma de atuação _____	78
1. Lobbying público _____	79
1.1. Forma de atuação do lobbying público _____	83
2. Departamentos de Assuntos Corporativos e/ou Institucionais _____	86
2.1. Estrutura e organização dos departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais _____	89
2.2. Forma de atuação dos departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais: empresa A e empresa B _____	93
3. CNI e DIAP _____	101
3.1. Confederação Nacional da Indústria (CNI) _____	101
Organização do empresariado industrial brasileiro _____	101
A CNI e a Assembléia Nacional Constituinte _____	103
Os desafios da década de 90 _____	106
3.1.1. Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL) _____	108
Estrutura e organização da COAL _____	109
Os interesses defendidos _____	110
3.1.2. Forma de atuação da COAL _____	114
Monitoramento Legislativo _____	114
Monitoramento Político _____	116

Estratégia de ação	116
3.1.3. As publicações da CNI	122
3.1.4. Modernização e Profissionalização do lobbying da CNI	125
3.2. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)	128
História do DIAP	128
O DIAP e a Assembléia Nacional Constituinte	131
Estrutura e organização do DIAP	135
3.2.1. Forma de atuação do DIAP	136
Monitoramento Legislativo	136
Cenário Político	137
Monitoramento Político	137
Estratégia de ação	138
3.2.2. Publicações do DIAP	142
3.2.3. Atuação Propositiva	144
4. Escritórios de Consultoria e Lobbying	145
Os primórdios dos escritórios de consultoria e lobbying	148
Estrutura e organização dos escritórios de consultoria e lobbying	153
Relação com os clientes	154
Captação de clientes	157
Foco de atuação: Executivo x Legislativo	167
4.1. Forma de atuação dos escritórios de consultoria e lobbying	170
Identificação do problema e objetivos do cliente	171
Apreensão do cenário político	172
Monitoramento Legislativo ou <i>Tracking</i>	173
Análise das informações coletadas pelo monitoramento legislativo	173
Monitoramento político	174
Estratégia de ação	175
Corpo-a-Corpo	181
5. CNI e DIAP x Escritórios de consultoria e lobbying: diferentes formas de atuação	182
Estrutura e organização	182
Relação com filiados e clientes	183
Redemocratização como fomentadora da defesa e representação de interesses	184
Visibilidade pública e legitimidade	185
Mobilização das bases	186
Foco de atuação: Executivo x Legislativo	188
5.1. Forma de atuação	188
Capítulo 4	
A Regulamentação do lobbying no Brasil	197
1. O Estigma	198
1.2. O fim da clandestinidade?	201
2. As tentativas de regulamentação do lobbying no Brasil	205
2.1. Regimento Interno da Câmara dos Deputados	206
2.2. Projeto de Lei nº 6.132	209
2.3. Analisando o projeto de lei nº 6.132	211
2.4. Lobbying e poder Executivo	214
3. O que impede a regulamentação do lobbying no Brasil?	216
4. O lobbying dos lobistas	220

5. Vantagens e desvantagens da regulamentação do lobbying _____	222
5.1. O que pensam os lobistas que apóiam a regulamentação _____	224
5.2. O que pensam os lobistas contrários à regulamentação _____	225
6. Princípios e propostas para a regulamentação do lobbying _____	226
7. Profissionalização do lobbying no Brasil _____	227
Considerações Finais _____	231
Referências Bibliográficas _____	249

Lista de Quadros

Quadro 1	
Composição da amostra entrevistada _____	56
Quadro 2	
Características de um bom lobista _____	71
Quadro 3	
Forma de atuação de CNI e DIAP em contraposição aos escritórios de consultoria e lobbying _____	189

Anexos

Anexo I _____	257
Roteiro de entrevista semi-orientada _____	258
Anexo II _____	259
Agenda Legislativa da Indústria 2003 _____	260
Agenda Legislativa da Indústria do DF _____	264
Informe Legislativo da CNI _____	266
Roteiro de Acompanhamento Parlamentar (ANFIP) _____	267
Conheça a história do DIAP _____	269
Boletim do DIAP _____	273
Agência DIAP _____	274
Jornal do DIAP _____	276
Portifólio da Semprel _____	278
Portifólio de um escritório de consultoria e lobbying _____	279
Processo de Trabalho dos escritórios de consultoria e lobbying _____	287
Anexo III _____	289
Portaria nº 34 _____	290
Carta de Eduardo Carlos Ricardo a Pedro Parente _____	292
Propostas da PATRI para a Regulamentação do Lobbying _____	294
Manifesto Lobbying: Regulamentação e não discriminação da PATRI _____	296

Introdução

Lobbying é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país.

Para isso, os grupos de pressão utilizam-se de uma cadeia multi-facetada de atividades que incluem coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. A pressão é seu último estágio e geralmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país (Graziano, 1994).

Em uma sociedade democrática, os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e se valem das idéias e opiniões dos grupos de pressão para subsidiarem suas decisões. Os grupos de pressão fornecem informações confiáveis e comprováveis aos tomadores de decisão e os mesmos transformam esses grupos em interlocutores, convidando-os a emitir sua opinião quando necessário.

Sendo assim, podemos conceber o lobbying como saber especializado e representação técnica, pois enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político (Graziano, 1994).

Esse tipo de saber específico ajuda os tomadores de decisão a formular propostas políticas e a perceber as reações da sociedade civil frente a essas propostas.

Desse modo, o lobby desempenha destacado papel como força social de aproximação entre a sociedade civil e o Estado (Figueira, 1987).

Apesar de presente na vida política norte-americana desde o final do século XIX, o lobbying inicia seu desenvolvimento no Brasil em meados da década de 70. Porém, apesar de não haver muito espaço para que os grupos de pressão participassem, já que o Congresso foi extremamente enfraquecido e o atendimento de demandas, assim como a formulação de políticas públicas, havia se tornado atribuição do poder Executivo, a mídia passou a chamar de lobbying qualquer atitude que tivesse alguma

relação com influência e convencimento, sem se importar com o caráter da representação de interesses.

Como o processo de tomada de decisões e as informações que subsidiariam essas decisões eram muito centralizados, o lobbying que surgiu em meados da década de 70 era aquele em que bastava conhecer a figura do “amigo do Rei”.

O resultado dessa prática foi a expansão da compra de acessos e resultados. Conhecer ministros influentes ou militares em cargos estratégicos era essencial para o sucesso do lobista. No entanto, todo o processo se desenrolava na clandestinidade.

Segundo Borin (1988), com a redemocratização do país, a ação dos grupos de pressão, que se concentrava sobre algumas figuras-chave do Poder Executivo, cedeu lugar a um trabalho especializado de persuasão, mediante dados, relatórios, visitas e trocas de opiniões. Nascia o lobbying enquanto saber especializado e representação técnica e a “clandestinidade” parecia ter chegado ao fim.

Contudo, durante aproximadamente quinze anos o termo lobbying foi utilizado quando a imprensa se referia à corrupção e tráfico de influência, o que desgastou o termo, criando um estigma de marginalidade que, hoje, longe de ter sido superado, ainda envolve a atividade.

Bem documentado pela imprensa, o termo lobbying, não raro, é utilizado com imprecisão. Algumas vezes é usado como sinônimo de pressão simples, tráfico de influência ou corrupção. Outras vezes, é tomado como prática exclusiva de grandes corporações que utilizam seu poder econômico para alcançar seus objetivos.

O estigma que o lobbying carrega está relacionado ao fato da atividade aparecer associada a escândalos, a licitações direcionadas, propinas e obras superfaturadas. E os protagonistas dessas histórias, no Brasil e no exterior, têm sido na maioria das vezes empresas e autoridades públicas. Esses fatos reforçam a imagem do lobby como ilegítimo e ilegal.

A imagem negativa do lobbying é reforçada quando denúncias sobre negócios ilegais envolvendo lobistas são feitas. Segundo Bezerra (1999:219), há denúncias sobre o envolvimento de escritórios de lobbying e consultoria em irregularidades,

principalmente com relação à liberação de verbas. O Jornal do Brasil de 17/01/1998, por exemplo, publicou a seguinte matéria,

"Lobistas assediaram 45 prefeitos. Por carta ou telefonema, empresas pediam percentual para apressar liberação de verba do orçamento do Ministério da Saúde em 97" (apud Bezerra, 1999:219).

Esse tipo de denúncia sobre a participação de lobistas em irregularidades reforça ainda mais a face negativa do lobbying, e conseqüentemente, torna o acesso a informações sobre seu funcionamento mais difícil, pois lhe atribui um caráter de ilegalidade.

Como conseqüência desse tipo de denúncia, o lobista seria sempre confundido pela mídia com o profissional que oferece suborno, faz pressão indesejável, possui contatos pessoais nos altos escalões dos poderes executivo, legislativo e judiciário, e é aquele que corrompe. Sempre carregando uma mala cheia de dólares, está às soltas no Congresso pronto a comprar lealdades.

Dessa maneira, a discussão sobre o lobbying no Brasil não consiste em tarefa simples, uma vez que, apesar ser um tema presente na mídia e relativamente bem documentado pela imprensa, não tem merecido estudos mais aprofundados e nem despertado o interesse da academia (Aragão, 1994; Rodrigues, 1982; Toledo, 1985).

O desinteresse da academia se reflete na carência expressiva sobre estudos que analisam a atividade de lobbying e grupos de pressão no Brasil.

As análises empreendidas até o momento se concentraram na atuação de determinados grupos de pressão ou setores produtivos e não associaram sua atuação ao lobbying como fenômeno mais geral. Atentando para esse fato, nosso trabalho é uma tentativa de traçar um panorama geral sobre a atividade lobista no Brasil. Além da dificuldade em obter informações sobre seu funcionamento, dado ao estigma de marginalidade que carrega, como a atividade não é regulamentada, o acesso a dados confiáveis é uma tarefa bastante difícil.

O desconhecimento sobre a atividade, o estigma de marginalidade que carrega, aliados à ausência de dados confiáveis, muitas vezes desencorajam os pesquisadores, contribuindo para manter a atividade de lobbying em uma espécie de limbo teórico.

A fim de contribuir com o aprofundamento dos estudos acadêmicos sobre essa atividade, nosso objetivo principal foi descrever e analisar a atuação dos lobistas - agentes de um grupo de interesses, ou de pressão, que atuam junto ao poder público com o intuito de representar seus interesses - com o objetivo de investigar sua relação com os poderes Legislativo e Executivo, assim como a relação com seus clientes e, sobretudo, as estratégias de ação que utilizam para alcançar os objetivos pretendidos por seus clientes, procurando assim caracterizar o processo de influência no Brasil.

A partir da escassa bibliografia sobre o tema, foi possível apreender que o lobbying apresenta várias formas de atuação e os interesses defendidos pelos lobistas, de maneira geral, determinam essas diferenças. Dessa maneira, dividimos a atividade de lobbying em quatro tipos, levando em consideração questões como origem dos interesses, tipo de interesses representados, organização dos interesses e origem dos recursos utilizados.

Os quatro tipos de lobbying são representados pelos seguintes profissionais, entidades ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (**lobbying público**); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (**lobbying institucional**); c) entidades classistas, como a CNI e o DIAP (**lobbying classista**) e d) escritórios de lobbying e consultoria (**lobbying privado**).

O lobbying público diz respeito à atuação de Ministérios, Empresas Estatais, Autarquias, Agências Reguladoras e outros órgãos estatais, a fim de pressionarem os poderes Executivo e Legislativo com o objetivo de assegurar seus direitos ou pleitear novos. Geralmente, todos os órgãos estatais possuem Departamentos de Assessoria Parlamentar com o intuito de influenciar os tomadores de decisão sobre o que é melhor para o próprio Estado, e isso acontece porque os órgãos governamentais às vezes defendem interesses diversos e conflitantes, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas ou competências.¹

¹ É interessante notar, contudo, que a noção de lobbying público utilizada nos EUA é diferente da utilizada no Brasil. Nos EUA, lobbying público significa grupos que articulam os interesses mais amplos

O lobbying institucional refere-se à atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais dedicam-se às relações com as diferentes esferas e níveis governamentais.

Como já possuíam larga experiência no exterior, as empresas multinacionais foram as primeiras a utilizar o lobbying institucional no Brasil. Os seus departamentos de assuntos corporativos ou institucionais já atuavam durante a ditadura militar. Com o período de distensão entre 1974 e 1978 e a redemocratização a partir de 1985, essa atuação foi reforçada.

O lobbying classista refere-se à atuação das entidades de classe, como a CNI e o DIAP. Sua atuação tem como objetivo pressionar e influenciar os poderes Executivo e Legislativo com o intuito de defender os interesses de seus filiados. Ao representar sindicatos e federações, as entidades de classe deparam-se com interesses bastante amplos e muitas vezes divergentes. É por isso que se restringem a defender apenas os interesses que se mostram consensuais e majoritários entre seus filiados.

Já o lobbying privado refere-se à atuação dos escritórios de lobbying e consultoria. Os primeiros escritórios começaram a ser abertos em meados da década de 70, porém, a atividade dos escritórios se intensificou com a redemocratização a partir de 1985. Como a atividade não é regulamentada e devido ao estigma de marginalidade que o lobbying carrega, agências de publicidade, agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política atuam no setor, mas não se assumem como tal. Dessa forma, o universo dos escritórios de consultoria e lobbying é amplo e ao mesmo tempo muito difícil de ser apreendido.

Normalmente esses escritórios são dirigidos por um só lobista, que imprime seu estilo no trato com os clientes, os quais, na maioria das vezes, são empresas privadas nacionais e em menor número, entidades de classe.

Preocupados em não incorrer no erro da generalização demasiada, delimitamos nossa análise à comparação de dois tipos de lobbying, o lobbying classista e o lobbying

da sociedade civil, como a preocupação ambiental ou o anti-tabagismo. No Brasil, os interesses defendidos pelo lobbying público têm origem e fim no próprio Estado.

privado. Esses dois tipos de lobbying são os que apresentam uma maior diversidade com relação aos interesses defendidos.

Com relação ao lobbying público e ao lobbying institucional, analisamos sua forma de atuação, porém, privilegiamos seu histórico e sua forma de organização. Atenção especial foi dada à forma de atuação e estratégias de ação utilizadas pelos lobbying classista e privado.

Alguns autores se referem à atuação dos lobistas levando em conta, principalmente, fatores externos à sua própria organização, como os clientes representados ou a esfera que se pretende influenciar, seja ela o poder Legislativo ou Executivo.

Nossa hipótese principal consiste na afirmação de que os procedimentos adotados na atividade de representação de interesses e pressão pelos lobistas são diferentes em função de sua organização dentro dos quatro tipos de lobbying apresentados, e não em função dos interesses representados ou do centro decisório em que exercem pressão. Desse modo, afirmamos que os lobistas de entidades classistas como a CNI e o DIAP, agem segundo a lógica de disseminação de informação qualificada, enquanto os lobistas de pequenos escritórios utilizam predominantemente seus contatos e relações pessoais para exercer pressão ou influenciar os tomadores de decisão, o que aproximaria sua prática do tráfico de influência. Um fator a ser levado em conta é a visibilidade pública que entidades como CNI e DIAP possuem.

Para alcançar os objetivos descritos, nosso trabalho de campo assumiu as características de uma pesquisa qualitativa combinando pesquisa documental, bibliográfica e um trabalho etnográfico. Os dados e informações necessárias foram coletados através de fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram obtidos a partir de observação direta e indireta e os dados secundários, a partir de jornais e revistas de grande circulação nacional, como os jornais A Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Gazeta Mercantil e as revistas Veja, Isto É, etc.

A escolha de um trabalho etnográfico, realizado por observação direta e indireta, justifica-se pela natureza do nosso objeto de estudo. Como já ressaltado anteriormente,

o lobbying é tido como ilegal ou visto meramente como tráfico de influência e corrupção. Essa estigmatização fez com que a coleta de dados tenha sido mais difícil, pois os lobistas nem sempre aparecem como tal e é necessário um trabalho de investigação utilizando-se informantes gerais para chegar aos informantes-chave. Acreditamos que métodos quantitativos como surveys não seriam suficientes para garantir a obtenção de dados em uma pesquisa que trata de um fenômeno não oficial como o lobbying. Concordamos com Bezerra (1999:26), quando argumenta que,

“as práticas sociais, como bem lembrou F. Weber, não possuem o mesmo grau de visibilidade, reconhecimento social ou legitimidade. Neste sentido, elas não são igualmente apreendidas pelos diferentes métodos de pesquisa (por exemplo, estatística, entrevista por questionário ou pesquisa de campo). O trabalho etnográfico, argumenta a autora, mostra-se particularmente útil para o estudo dos fenômenos menos oficiais”.

É importante ressaltar que, ao nos referirmos à observação direta, não estamos nos referindo à observação participante, pois a mesma requer um equilíbrio entre os papéis de participante e de observador e uma clara compreensão do envolvimento do pesquisador naqueles papéis, ou seja, o observador deve representar um papel no grupo em que está inserido. Identificamo-nos como pesquisadora, nos tornando assim um participante observador, o que nos deu maior liberdade para participar não só de ocasiões formais, mas também das informais.

A observação indireta foi efetivada por meio de entrevistas orientadas para buscar informações específicas, a partir da identificação de indivíduos importantes para o tema de estudo em questão. Nossa opção recaiu em entrevistas formais e informais. As entrevistas formais foram semi estruturadas², com questões prescritas e seqüência pré-planejada, ideal para a coleta de dados sócio-econômicos e profissionais dos lobistas. Já as entrevistas informais foram menos estruturadas visando dar liberdade ao informante para discorrer sobre sua forma de atuação e organização, sua relação com os poderes Legislativo e Executivo e também sobre a relação com seus clientes. Algumas entrevistas foram gravadas com o consentimento do informante. Porém, o anonimato de nossos informantes foi mantido. Nos referimos aos nossos entrevistados utilizando o cargo que ocupavam na data da entrevista e evitamos adicionar qualquer

² O roteiro de entrevista semi estruturada encontra-se no anexo I.

informação que possa identificá-lo. As denominações são: assessor parlamentar A, executivo de relações governamentais A ou lobista A, B, C, consecutivamente.

A identificação dos informantes-chave foi feita através de contatos já estabelecidos pela pesquisadora e também novos contatos adquiridos em Brasília. Foram utilizadas também informações obtidas com informantes gerais, ou seja, parlamentares, assessores parlamentares, chefes de gabinete, profissionais da área de comunicação e relações públicas.

A amostra foi intencional, selecionada a partir da técnica bola de neve pela qual a escolha dos informantes-chave dependeu de informações e indicações dos próprios entrevistados.

O acesso a esses informantes-chave foi facilitado pelo fato de já possuímos contatos em nosso universo de pesquisa. Como já ressaltado por Bezerra (1999) e Barros (1978), é necessário que tenhamos fiadores e também que contemos com relações pessoais que possam nos auxiliar na obtenção das entrevistas. Tanto os fiadores quanto as relações pessoais estabelecidas visaram nos apresentar como pesquisadores legítimos e garantir que fôssemos recebidos.

O tamanho da amostra foi determinada por dois fatores: saturação e redundância. A saturação ocorreu quando os informantes, particularmente o informante chave, expressaram a sensação de já ter informado tudo o que foi questionado e a redundância ocorreu quando se obteve o ponto de saturação na variedade de informações.

As observações diretas foram anotadas em nosso diário de campo ou fichas com dados identificando data, local, horário em que foram realizadas. A análise dessas informações seguiu os passos característicos da sistematização de material levantado em pesquisas etnográficas ou pesquisas de campo. Em outras palavras, consistiu na identificação de categorias, temas que serviram aos propósitos da confecção da tese.

A elaboração dos dados implicou análise de conteúdo efetivada a partir de categorias extraídas da leitura e releitura do material levantado. Os dados obtidos pela parte mais estruturada das entrevistas foram sistematizados de forma a se identificar o

perfil sócio-econômico e profissional característico dos lobistas em cada um dos tipos de lobbying identificados.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, observando sua ordem lógica. No primeiro capítulo discutimos a conceituação de lobbying e suas características, assim como seu surgimento e desenvolvimento no Brasil, além de apontarmos as suas características negativas.

O segundo capítulo consiste em apresentar um perfil do lobista, através da discussão das seguintes questões: composição da amostra entrevistada; características demográficas e educacionais dos lobistas; condição de inserção no mercado de trabalho; experiência anterior de trabalho e situação atual no mercado de trabalho. A partir dessas categorias foi possível traçar o perfil dos lobistas entrevistados.

No capítulo três apresentamos o histórico, a estrutura, a organização e a forma de atuação dos quatro tipos de lobbying investigados. A comparação entre o lobbying classista e o lobbying privado foi efetuada nesse capítulo e nos mostrou que algumas características referentes aos interesses defendidos e a organização interna dos dois tipos de lobbying determinam as suas diferenças.

No capítulo quatro discutimos a construção do estigma do lobbying, assim como as tentativas de regulamentação da atividade tanto no poder Legislativo quanto no poder Executivo, as tentativas de auto-regulamentação por parte dos próprios lobistas, uma alternativa à idéia da regulamentação e as tendências de profissionalização da atividade.

Capítulo 1

Organização e desenvolvimento do lobbying no Brasil Contemporâneo

1. Origem e significado do lobbying

A palavra “*lobby*” significa, em inglês, ante-sala, vestibulo, saguão. Por extensão, o lugar onde ficavam as pessoas que procuravam influenciar as autoridades e/ou políticos e que acabou por designar a ação de profissionais ou grupos que buscavam exercer pressões, muitas vezes legais, para que fossem aprovados projetos ou medidas em benefício daqueles que são por eles representados (Borin, 1988).

O primeiro cientista político a empregar o termo lobby como a busca de influenciar decisões políticas ou a aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo foi Arthur F. Bentley em *The Process of Government* editado em 1908 (Lemos, 1988).

Há duas visões sobre a origem do lobby. A primeira é a de Freire (1986), que afirma que o lobby tem como origem a prática dos agricultores do Estado de Virgínia, nos EUA, que procuravam, ainda no século XIX, influenciar as decisões sobre política agrícola por meio de seus representantes, na ante-sala do edifício do Parlamento (apud Borin, 1988).

A segunda visão é a de Graziano (1994), que afirma que o lobby emerge no contexto americano com a política de interesses depois das eleições de 1896, bem como em consequência da derrota do movimento operário no final do século, que decidiu a luta de classes nos EUA.

Dessa perspectiva, o lobbying seria um produto de uma “homogeneização” política, e muitas de suas estratégias e todos os seus procedimentos específicos seriam impraticáveis em um mundo marcado por profundas divisões ideológicas.

O lobbying surgiu como processo de diálogo entre grupos de interesses econômicos e o governo, tendo sido apropriado por organizações que não tinham motivos econômicos, as quais poderiam ser denominadas de entidades sociais ou idealísticas, comprovando a validade do processo para representar interesses face aos agentes governamentais.

Entendemos o lobbying como o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país.

Os grupos de pressão são grupos de interesse que exercem pressão. A pressão é a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam através do uso de sanções ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honra e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político (Schwartzberg, 1979).

O lobby se dirige aos centros de decisão, não sendo nenhuma ação de marketing. Ele não procura vender um produto ou serviços, mas sim influenciar burocratas e/ou políticos para a tomada de decisões que beneficiem um grupo social ou empresarial, um programa econômico ou uma linha de atuação de determinado segmento sócio-econômico, mediante uma legislação específica ou por meio de medidas especiais. Fornece a esses burocratas e políticos informações que supostamente eles não detêm e que são essenciais para a maior clareza sobre o tema em questão (Borin, 1988).

Desse modo, os grupos de pressão utilizam o lobbying para esclarecer o legislador ou a autoridade pública sobre as decisões ou propostas que possam vir a ser encaminhadas como um mecanismo operacional de persuasão. O lobbying deve ser visto como informação objetiva disponível para, em tempo hábil, instrumentar a melhor decisão.

Para Lemos (1988:49), “O lobby precisa ser visto como a organização e a operação de “um eficiente canal de informações de mão dupla”, entre a entidade que o apropria e o setor do poder que focaliza”.

A atividade inclui a coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. O lobbying proporciona a troca de informações e de idéias entre governo e partes privadas, capazes de infundir nas políticas públicas conhecimento de causa e realismo consciente. Seu último estágio é a pressão, momento em que o lobista deve se valer de seu poder de comunicação e persuasão (Graziano, 1994 e 1996).

Dessa maneira, lobbying é saber especializado e representação técnica, pois enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político (Graziano, 1994).

Essa atividade requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país. Segundo Graziano (1996:139),

“os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação. Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades científicas”.

Apesar de ser encarado com desconfiança e associado ao abuso do poder econômico (em função da necessidade de recursos de monta para pessoal e infraestrutura envolvidos no fornecimento de informações, relatórios, pesquisas, elaboração de estatísticas, promoção de debates e eventos especiais, propaganda), segundo Figueira (1987), o lobby desempenha destacado papel como força social de aproximação entre sociedade e o Estado.

De nosso ponto de vista, o lobbying é um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos, uma vez que,

“Originário do próprio mecanismo democrático, a essência do lobby é a informação direta, a visão aprofundada de um fato ou situação, suas razões, conseqüências ou implicações, próximas ou remotas. Seu relacionamento orgânico com a prática democrática baseia-se no consenso universal que nega a onisciência dos agentes governamentais, assim como dos demais partícipes da sociedade e, ao mesmo tempo, indica ser altamente salutar o exame de todas as informações precedentemente a qualquer tomada de posição. O que faz do lobby uma prática racional por excelência e obrigatoriamente responsável pelas conseqüências que vier a gerar” (Lemos, 1988:49).

No Brasil, o lobbying é reconhecido como atividade de relações públicas, de assessores parlamentares, de jornalistas e profissionais liberais, identificados com os interesses de um determinado grupo empresarial ou segmentos sociais organizados da sociedade, que exercem suas influências de forma transparente, respondendo perante à Justiça por qualquer ato que exceda os limites da atividade lobista, mesmo aqui, onde ele não é regulamentado (Borin, 1988).

2. Lobbying: um fenômeno da democracia norte-americana

Para Graziano (1994), nenhum país foi tão longe quanto os EUA no reconhecimento do lobbying como instituição e profissão. Há uma regulamentação legal e o número de pessoas envolvidas no processo é elevado. Os lobistas são um componente fundamental da classe política, sem a qual a política americana, em sua atual configuração, seria inimaginável.

Dessa forma, segundo o autor, há três aspectos que o caracterizam como componente fundamental da democracia americana. O primeiro aspecto está relacionado a uma concepção ampla de interesses, mais ampla e abrangente que as encontradas nas variantes europeias do pluralismo. Esses interesses não se resumem a variáveis econômicas quantificáveis, pois expressam também inclinações, preferências, finalidades ou paixões. Há uma enorme gama de interesses organizados em jogo, que podem ser vistos através da atuação de igrejas, universidades, minorias étnicas, governos locais e estados, assim como os grupos de interesse público ou lobbies de cidadãos, que são bastante fortes nos EUA.

O segundo aspecto diz respeito à competitividade da política dos grupos, que se mostra contrária aos sistemas centrados em pactos, como os neocorporativos. Movimentos cooperativos só ocorrem no interior da própria “comunidade” lobista da qual o grupo faz parte, e coalizões, quando se formam, têm duração provisória e finalidade circunscrita a determinado jogo.

O terceiro aspecto diz respeito às complexas relações entre política de pressões e o processo democrático. Reside no caráter instrumental da reciprocidade que viabiliza, ou seja, nas expectativas da clientela que apóiam-se na capacidade de obter respostas apropriadas e oportunas de funcionários e de instituições públicas, mediante um repertório variado de instrumentos, estratégias e recursos.

Segundo o autor, o crescimento do lobbying reflete, além de importantes mudanças na economia política da sociedade americana, também forças profundas na cultura política desse país.

3. Classificando o lobbying

O que singulariza o lobbying e lhe confere imensa complexidade é a sua fluidez. Desse modo, há diversos fatores que podem contribuir para a dificuldade no estabelecimento de um padrão rígido de classificação. Esses fatores são: o caráter transitório de alguns interesses defendidos, as alianças efêmeras entre setores da sociedade em torno de interesses convergentes e o surgimento de novos interesses na sociedade (Aragão, 1992).

Werneck Vianna (1995) analisa o lobbying a partir de uma série de categorias. Com relação à natureza e ao escopo do interesse, a autora afirma que o lobby pode representar uma grande empresa (a IBM, por exemplo), grupos de empresas (as grandes empresas de um setor) ou frações do capital (os bancos, o capital imobiliário, etc); pode também ser representativo de segmentos sociais, mais ou menos amplos, com ou sem interseções, com interesses empresariais: universidades, cientistas, consumidores, portadores de deficiências físicas, minorias, e tantos outros; e pode ainda aparecer como representante de um sindicato ou dos interesses de um setor de trabalhadores.

Com relação ao perfil organizacional do lobbying, afirma que os lobistas, em certos casos, são identificados como representantes de um grupo ou empresa, ou seja, é o lobbying individual. Porém, cada vez mais, o lobbying individual é tido como ultrapassado e vem sendo substituído por escritórios (geralmente de advocacia e/ou de consultoria) e por associações. As diferenças se aguçam quando a autora analisa os Institutos (ou organizações *White-hat*) e as coalizões. Ambos se apresentam como representativos de interesses amplos, relacionados ao bem público. Os institutos, no entanto, procuram se revestir de feições acadêmicas. Já as coalizões reúnem "aliados não tradicionais" - sindicatos e associações empresariais, grupos de consumidores e firmas industriais -, têm possuem visibilidade pública e legitimidade junto à opinião pública e visam diminuir as incertezas de decisores e congressistas quando pressionados a beneficiar algum interesse.

Outra categoria de análise é a relação mantida com os clientes. Existem os lobistas “vinculados” - aqueles que trabalham para um ou mais interesses e que são reconhecidos como tal - e os *gum-for-hire*, os que, individualmente ou através de “escritórios”, alugam seus serviços a causas bem pagas, quaisquer que sejam. Também nesta dimensão as fronteiras são opacas, pois o líder de uma associação que atua como lobby pode ter “seu próprio negócio” como *free-lance*.

A última categoria utilizada refere-se ao *expertise* do lobista. Há os especialistas em acesso, os que sabem contactar, quando perguntar e como conseguir respostas, e os que dominam a informação. Os especialistas que dominam a informação são técnicos que trabalham com exclusividade para lobistas, membros de entidades de pesquisa que dão consultoria aos lobbies e que normalmente possuem seus próprios institutos.

As estratégias empregadas na atividade de lobbying variam, qualificando diferenciadamente os lobbies. Contudo, criar categorias explicativas sobre o lobbying é tarefa complexa, já que a atividade se compõe de um emaranhado de práticas justapostas ou interconectadas que ocorrem simultaneamente.

4. Lobbying x Corrupção

Ressaltamos que o nosso trabalho não teve como objetivo principal o estudo da corrupção, uma vez que nossa investigação teve como foco a atuação dos lobistas - agentes de um grupo de interesses, ou de pressão, que atuam junto ao poder público com o intuito de representar seus interesses - com o objetivo de analisar sua relação com os poderes Legislativo e Executivo, assim como a relação com seus clientes e, sobretudo, as estratégias de ação que utilizam para alcançar os objetivos pretendidos por seus clientes, procurando assim caracterizar o processo de influência no Brasil.

Desse modo, esperamos poder contribuir para a compreensão do funcionamento do lobbying no Brasil.

A corrupção, no entanto, como bem demonstrado por Bezerra (1999), faz parte do jogo da representação de interesses e por isso é importante, para situar nosso objeto, distingui-lo da corrupção e do tráfico de influência.

O lobbying no Brasil está envolto em um forte estigma de marginalidade, pois durante décadas foi confundido com a prática de corrupção e tráfico de influência.

No entanto, tanto corrupção quanto tráfico de influência não fazem parte do conjunto de estratégias de ação utilizadas pelo lobbying. Ambos são crime e devem ser punidos como tal. Desse modo, é importante mostrar a diferença entre esses modos de atuação.

O estudo de Graziano (1996), ao discutir a relação entre o lobby e o interesse público, é uma tentativa de distinguir lobby e corrupção.

O autor argumenta que, na Europa, o lobby é visto como uma anarquia organizada. Ao referir-se a essa constatação, o autor apresenta alguns fatores que podem evitar que esse processo degenera em anarquia e corrupção.

Aponta seis fatores: a) lobbying é representação política de interesses, os clientes são identificáveis e instituições de prestígio recorrem à prática; b) a atividade vem sendo prevista como o exercício de liberdade de expressão, reunião e direito de petição de desagravo; c) o lobby é regulamentado e institucionalizado; d) o lobista é empregado em uma organização a fim de representá-la politicamente; e) as associações que recorrem ao lobby exercem uma regulação social sobre ele e f) o lobby não é só pressão; para exercer a atividade deve-se coletar informações, redigir propostas políticas, pensar em estratégias apropriadas para dar suporte a essas demandas, confeccionar pesquisas e procurar aliados.

Em primeiro lugar, afirma que fazer lobby não é corrupção. Há algumas "áreas cinzentas", mas os representantes de interesses privados e as autoridades públicas percebem claramente essa diferença. É na área do financiamento de campanhas eleitorais que o lobby e a corrupção se interpenetram de maneira mais perigosa.³

³ Já no Brasil, como demonstrou Bezerra (1999), uma área perigosa de interpenetração entre lobby e corrupção é a de liberação de verbas para estados e municípios.

Graziano (1996:138) aponta uma demarcação bastante nítida com relação à essas duas atividades:

“O lobby é representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. O próprio fato de que instituições de prestígio – desde universidades respeitadas, como Princeton e Harvard, até governadores de estados e a Conferência da Igreja Católica Americana (organização dos bispos americanos), e uma série de outras – recorram normalmente ao lobby, diretamente ou por intermédio das suas associações, reforça aos olhos do público a distinção entre a fisiologia e a patologia do lobby”.

Assim visto, lobbying e corrupção tendem a se excluir mutuamente uma vez que, o lobbying é uma operação cara e seu retorno é normalmente incerto.

Em primeiro lugar, o autor não acredita que haja espaço para o lobby em sistemas políticos onde a corrupção já se generalizou, assumindo dimensões sistêmicas, como na Rússia.

Porém, o autor faz uma ressalva a essa argumentação, dizendo que “estudos recentes sobre corrupção política destacam nitidamente esse aspecto. Revelam que os laços de cumplicidade entre autoridades públicas e elites sociais são tão estreitos que o lobby é a um só tempo inútil e sem sentido” (Graziano, 1996:144).

A partir dessa afirmação, há de se acreditar que Graziano não tem uma opinião firme sobre a necessidade do lobby, já que sua relação com a corrupção é tão tênue.

Em segundo lugar, há dispositivos constitucionais para o lobby, já que essa atividade vem sendo entendida como o exercício de liberdades previstas na Primeira Emenda (1971) - liberdade de expressão, de reunião, e o direito de petição de desagravo.

Em terceiro lugar, o lobby nos EUA é regulamentado pela Lei de Regulamentação do Lobby, de 1946, que ajudou a institucionalizar a prática. A regulamentação visa revelar abertamente os interesses legislativos, inclusive o nome do “principal” e dos recursos financeiros envolvidos. A lei de 1946 vem sendo constantemente aprimorada e o *Public Disclosure Act* de 1995 estendeu os dispositivos da lei aos contatos entre os lobistas e a administração pública, já que a lei de 1946 previa apenas os contatos com o Congresso. Graziano (1996) afirma que a

regulamentação é ineficaz, uma vez que apenas uma pequena parcela dos 15 mil lobistas profissionais de Washington são registrados.

Em quarto lugar, ao discutir a composição social dos lobistas, afirma entender como lobista toda pessoa que é empregada numa organização, qualquer que seja seu título formal, e encarregada de fazer a representação política dessa organização.

Para Graziano (1996:139), “a composição social desse corpo de pessoas favorece sua profissionalização, por conter importantes implicações deontológicas (elaboração de códigos de conduta, controle social pelos pares, etc.)”.

Em quinto lugar, há mecanismo de regulação social atuando sobre o lobby. Normalmente o lobby se origina dos interesses politicamente organizados em associações, que não costumam agir isoladamente. Desse modo, acabam por criar “comunidades de lobby”, para trocar informações, construir coalizões, etc.

Por último, o autor argumenta que lobbying não é apenas exercer pressão. A pressão é o último estágio de uma multi-facetada cadeia de atividades, que incluem coleta de informação, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados.

Apesar de todos os argumentos apresentados por Graziano (1996), do nosso ponto de vista, o que diferencia lobbying e corrupção é a durabilidade dos resultados alcançados.

De um lado, ao utilizar-se da corrupção, os grupos de pressão podem conseguir resultados mais imediatos, porém, toda vez que o assunto voltar a apresentar riscos ou oportunidades, relações espúrias deverão ser retomadas e mais dinheiro será gasto. Portanto, a longo prazo essa prática se torna incerta e perigosa.

Por outro lado, ao defender um interesse no Congresso Nacional, os grupos de pressão têm grandes chances de vê-lo sendo transformado em leis que podem regulamentar todo um setor produtivo, criar oportunidades ou evitar riscos para comunidades inteiras. O resultado do lobbying, dessa maneira, é seguro e duradouro, além de legítimo.

Sendo assim, diferentemente do que se busca ao utilizar-se a corrupção, com o lobbying,

“busca-se a conversação detalhada, exaustiva, sempre que possível, já que sua força reside na argumentação consistente, que perdure além do efêmero contato entre as partes, dispensando qualquer forma de “reforço de argumentação”, exceto o próprio peso das razões alinhadas, podendo até se tratar de uma diferença sutil, mas ainda assim, uma diferença (Lemos, 1988:75).

5. Características negativas do lobbying

Apesar de acreditarmos que o lobbying desempenha destacado papel como força social de aproximação entre sociedade civil e Estado ao possibilitar a participação dos grupos de pressão no processo de tomada de decisões, ele carrega um estigma de marginalidade que não pode ser desprezado.

Esse estigma começou a ser gestado juntamente às primeiras denúncias de corrupção relacionadas à prática, já na década de 70. Hoje, a palavra lobbying carrega um significado tão negativo que os próprios profissionais da área preferem utilizar outros termos para descrever sua atividade.

Desse modo, acreditamos ser importante ressaltar não só os aspectos positivos do lobbying, como também suas características negativas.

Alguns autores mostraram em seus trabalhos uma face do lobbying realizado no Brasil que se utiliza da corrupção e tráfico de influência para a representação de interesses (Borin, 1988; Figueira, 1987; Bezerra, 1995 e 1999).

Bezerra (1999) mostrou a atuação dos escritórios de lobby e consultoria na liberação de verbas dos Ministérios para prefeituras municipais e governos estaduais utilizando-se da intermediação de parlamentares. O que se vê são redes de relações pessoais atuando sobre o trâmite dos pleitos, que envolvem Ministros, deputados, senadores, assessores parlamentares, funcionários federais, técnicos, prefeitos e governadores. Mostra também como as grandes empreiteiras montam esquemas de influência para a liberação de verbas, utilizando-se ou não dos serviços dos escritórios de lobby e consultoria.

Para agilizar os pleitos, os funcionários recebem presentes e dinheiro dos assessores parlamentares e lobistas, que “acompanham” os processos do interesse de seus clientes.

Mas as atividades dos escritórios de lobby não dizem respeito apenas ao “acompanhamento” dos processos. Muitas vezes esses escritórios são responsáveis pela elaboração do projeto e pelo encaminhamento das providências burocráticas necessárias para o encaminhamento de processos ao Ministério. Ao receber informações privilegiadas dos funcionários federais, informam aos prefeitos e governadores quais verbas serão liberadas e como devem proceder para ter acesso a essas verbas.

Apesar de entendermos lobby como saber especializado e informação privilegiada, sabemos - como o estudo de Bezerra (1999) mostrou, e como a imprensa noticia cotidianamente - que o lobbying nem sempre é praticado da maneira ideal.

Além das práticas ilegais propriamente ditas, o lobbying apresenta algumas características que podem ser vistas como danosas a uma sociedade democrática e igualitária.

Em primeiro lugar, gostaríamos de ressaltar os investimentos de monta que devem ser feitos para qualquer tipo de ação de lobbying.

Apesar do lobby público no Brasil não ser forte, como Aragão (1992) afirma, idealmente, qualquer grupo de interesse ou pressão pode se associar a outros de mesmo tipo e que apresente os mesmos ideais e montar uma estratégia de lobbying no Congresso Nacional. Desse ponto de vista, há condições iguais para todos, o que reforçaria o interesse público.

Porém, nem todos tem condições financeiras e estrutura para realizar a atividade de lobbying.

O fato de que apenas alguns segmentos da sociedade são aptos a implementar uma ação de lobbying, leva a um desequilíbrio na esfera da representação de interesses. O ideal seria que todos os segmentos da sociedade - sejam eles de trabalhadores ou de empresários, grupos ambientalistas ou feministas - tivessem as mesmas condições de implementar uma ação de lobbying. No entanto, não é o que a realidade nos mostra.

Um exemplo bastante simples dessa argumentação reside nas diferenças com relação à estrutura que possuem a CNI e o DIAP. A CNI dispõe de recursos financeiros

muitas vezes maiores que os do DIAP. E isso ocorre porque o DIAP, além de não ser agraciado com a contribuição sindical das Federações e Sindicatos da Indústria, depende da mensalidade de seus associados para se manter.

Desse modo, é inegável que o lobbying apresenta um formato de articulação de interesses que acentua as divisões sociais e favorece os grupos que possuem maiores recursos financeiros.

Outra questão que deve ser levantada está relacionada à prática dos lobistas. Ao defender interesses específicos e muitas vezes particularistas, o modo lobista de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que coíbe coalizões amplas e duradouras.

Todos esses fatos conjugados reforçam ainda mais um grande preconceito que existe com relação à atividade. Dependendo do segmento social que implementa a prática, esse preconceito aumenta ou diminui.

Se o lobbying é realizado por um grupo de pressão do setor financeiro, é um lobby do mal e, portanto, ilegítimo. Porém, se o lobbying é realizado por um grupo de pressão que congrega os interesses de trabalhadores ou de uma ONG ambientalista, então o lobbying realizado é considerado do bem e, portanto, louvável.

Com relação ao lobbying privado, o preconceito é ainda maior, pois ele é rapidamente relacionado ao abuso de poder econômico e à defesa de interesses egoísticos ou particularistas. No entanto, como é visto o lobby público? O lobbying de alguns setores governamentais é particularista, porém, não é visto como tal.

De nosso ponto de vista, isso ocorre pois não se vê o próprio Estado como lobista, defendendo interesses particularistas em seu próprio bojo. Se é Estado, o interesse público vem em primeiro lugar e não há discussões sobre sua legitimidade ou não.

Os lobistas são os mais afetados por esse preconceito. A sociedade os vê de maneira negativa, pois é atribuída a eles imensa influência política e, portanto, um poder de transformação que nem sempre os mesmos possuem.

A não regulamentação da atividade também contribui para o que o estigma se perpetue, já que não há impedimentos legais para aqueles que exercem a profissão de maneira inapropriada.

Existe um certo desconforto com relação à atividade, e isso é inegável. Quanto menos ideologizada e mais particularista nossa sociedade se torna, mais necessária se faz a discussão em torno do lobbying, pois o seu crescimento é inevitável.

6. Foco de atuação do lobbying no Brasil: Executivo x Legislativo

Uma das questões mais contundentes na discussão sobre o lobbying no Brasil se refere ao seu foco de atuação. Afinal, a atuação do lobbying se dirige ao poder Legislativo ou ao poder Executivo?

O lobbying sempre foi visto como um instrumento próprio aos sistemas políticos democráticos e sua atuação comumente é dirigida ao poder Legislativo.

Porém, a história e o sistema político brasileiros apresentam algumas peculiaridades que se refletem na maneira como o lobbying é realizado em nosso país.

Segundo Aragão (1992), na maioria das nações democráticas, a ação dos grupos de interesse verifica-se de modo mais intenso no âmbito do poder Legislativo. No Brasil, porém, é forte o lobbying que se dirige ao poder Executivo.

Um dos fatores mais fortes que levam os grupos de pressão a dirigirem sua atuação ao poder Executivo diz respeito à centralização do processo de tomada de decisões no poder Executivo, sobretudo após a ditadura militar instalada no país em 1964. Hoje, essa centralização continua a ser uma realidade.

O lobbying sobre o Executivo foi possível, já que no Brasil, as características do presidencialismo de 1889 e do centralismo de 1964 fizeram com que, por longos anos, as atenções se concentrassem no Executivo e não no Congresso Nacional (Aragão, 1992).

Com o Golpe de 1964, o governo tomou para si o poder de legislar por meio de decretos-lei, voltando-se à prática dos 8 anos de Estado Novo. A nova regulamentação,

corporificada na Constituição de 1967 e no Ato Institucional n.º 5, promulgado pelo Executivo em 1968, impedia que o Legislativo apresentasse vários tipos de emendas, especialmente aquelas que resultassem em aumento de despesas ou modificassem a utilização de verbas. Estabelecia também prazos para a apreciação dos projetos de lei apresentados pelo poder Executivo. Se a conclusão das atividades ultrapassasse o tempo pré-estabelecido, os projetos de lei eram considerados aprovados. Essas limitações e o poder do Executivo em promulgar decretos-lei eliminaram quase que completamente a função legislativa do Congresso, exceção feita ao sentido mais formal.

A Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares, com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas.

Para Figueiredo e Limongi (1999), há uma continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, e essa continuidade legal se reflete no foco de atuação do lobbying.

Segundo os autores, manteve-se a forte preponderância do Executivo observada ao longo do regime militar. A capacidade de editar - e reeditar - medidas provisórias, o pedido de urgência e as vantagens estratégicas de que dispõe a apreciação do orçamento e de créditos suplementares garantem ao Presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do poder Legislativo.

As alterações constitucionais introduzidas pelo regime militar acabaram por elevar o Executivo à posição de principal fonte de iniciativa legislativa. Na Constituição de 1946, as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis do período, aumentando para 89% no período militar. Em 1988 esse número foi de 85%. Esse padrão não muda na década de 90.

O impacto do Executivo na produção legislativa é uma consequência direta de suas prerrogativas institucionais. As leis originárias de medidas provisórias enviadas pelo Executivo e de projetos versando sobre matéria orçamentária respondem por 60% do total de leis na década de 90. O Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-Constituinte.

Essa preponderância está ligada ao fato da capacidade do Executivo em controlar a agenda do Legislativo, uma vez que é ele quem define prazos, e possui posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas.

A importância das ações governamentais que dependem de aprovação de recursos e os prazos do exercício orçamentário colocam nas mãos do Executivo recursos importantes que lhe permitem garantir não só a prioridade às leis por ele introduzidas, como também boas chances de aprovação da proposta inicial.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada no Colégio de Líderes e nas Comissões, em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.

A Constituição brasileira de 1988 confere iniciativa exclusiva ao presidente em matérias orçamentárias e veda emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos. O presidente brasileiro tem ainda exclusividade da iniciativa em matérias tributárias e relativas à organização administrativa.

A escassa autonomia do poder Legislativo na formulação de políticas públicas torna a participação no governo ainda mais importante para os parlamentares interessados em garantir retornos eleitorais.

A partir do exposto, podemos concluir que o Congresso Nacional está longe de constituir obstáculo à ação governativa do Executivo.

A centralização do processo de tomada de decisões no poder Executivo, iniciada durante a ditadura militar e em prática até os dias de hoje, aliada ao forte poder de legislar do presidente, que lhe dá o poder de editar e reeditar Medidas Provisórias, controlar sua tramitação através do pedido de urgência e lhe possibilita ter iniciativa exclusiva sobre matérias orçamentárias e tributárias, além de seu poder de barganhar verbas e atribuições de maneira pouco democrática, utilizando-se do Colégio de Líderes, são os fatores que garantem a preponderância do poder Executivo sobre o poder Legislativo.

Dessa forma, seria impossível que os grupos de pressão desprezassem o poder Executivo enquanto foco de atuação.

7. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil

Pouco foi escrito sobre lobbying no Brasil. Existem alguns estudos efetuados, em sua grande maioria, por profissionais das áreas do Direito, Administração, Jornalismo e Relações Públicas (Lodi, 1982 e 1986; Figueira, 1987; Lemos, 1988; Borin, 1988; Aragão, 1992 e 1994; Werneck Vianna, 1994 e 1995; Rodrigues, 1996 e Bezerra, 1999).

Bezerra (1999) e Werneck Vianna (1995), assim como Aragão (1992), são alguns dos poucos representantes da academia a estudar o lobbying no Brasil. Bezerra (1999), um antropólogo político, ao discutir o processo de negociação para o orçamento da União, esbarra nos escritórios de lobby e consultoria atuantes em Brasília, fazendo uma análise em que lobby e corrupção estão fortemente ligados. Werneck Vianna (1995), com o objetivo de desvendar os fatores de natureza política que dificultam a concretização do modelo universalista de seguridade social inscrito na Constituição de 1988, afirma que há uma americanização (perversa) da seguridade social no Brasil e utiliza-se do lobbying como categoria explicativa. Aragão (1992), por sua vez, produziu um dos mais completos trabalhos sobre grupos de pressão já escritos.

Uma das razões para o pequeno interesse da academia sobre o lobbying reside no fato de uma insistência demasiada dos pesquisadores em uma perspectiva estatista, que Werneck Vianna (1994) chama de européia. Segundo a autora, além de reduzida, a produção acadêmica parece sofrer de um certo preconceito, pois diversos trabalhos que abordam a atuação de grupos sociais e/ou setores empresariais na defesa de seus interesses procuram referenciais analíticos alheios à questão do lobismo, contribuindo para mantê-la num certo limbo teórico.

Segundo a autora, a literatura recente sobre políticas sociais acentua o papel dos interesses diversificados na situação atual sem associá-lo ao lobbying como fenômeno mais geral.

Foi atentando para esse fato que escolhemos, em nosso trabalho, fazer uma discussão de caráter mais geral sobre o lobbying.

A maioria dos trabalhos sobre políticas sociais foi escrita nas décadas de 70 e 80. No entanto, isso não quer dizer que não havia grupos de pressão atuando no cenário nacional antes disso.

Segundo Figueira (1987), no século passado já havia lobby no Brasil e o movimento da abolição da escravidão é um bom exemplo.

Aragão (1994), por sua vez, acredita que no século XIX já se praticava lobbying no Brasil e cita como exemplo as práticas da Associação Comercial do Rio de Janeiro, que começou a se organizar em 1808 com o objetivo de defender e cooperar ativamente e constantemente com relação a tudo quanto pudesse concorrer para o desenvolvimento das classes que representava.

O autor lembra a atuação da Associação Comercial da Bahia, fundada em 1811, e que em vários casos atuou em defesa dos interesses de seus associados e de entidades coligadas, perante o Congresso Nacional durante a Primeira República.

Além dos estudos acadêmicos escassos, eventos voltados para a discussão do tema não aconteceram em profusão.

A preocupação com o fenômeno, embora não seja nova, só tem se manifestado em eventos esparsos. Um desses eventos foi a I Conferência Nacional da OAB em 1958, que incluiu o tema "Advocacia e Poder Legislativo: Lobbying".

A tramitação de leis - como a criação da Petrobrás, o Código Brasileiro de Radiodifusão, o Estatuto do Trabalhador Rural, todas aprovadas antes do golpe militar de 1964 - tiveram a decisiva participação dos grupos de pressão na sua aprovação (Aragão, 1992).

Já durante a ditadura militar, a atuação dos grupos de pressão era restrita devido à centralização do processo de tomada de decisões no Executivo, o que resultou na fragilidade do poder Legislativo. Essa centralização, porém, não impedia que certos grupos pressionassem o poder Executivo, a fim da obtenção de suas demandas.

O regime autoritário levou a cabo a modernização econômica do Brasil. Criou interesses, ao mesmo tempo em que impedia ou fragmentava suas vias de expressão, mudando assim a relação tradicional entre o Estado e a sociedade civil (Werneck Vianna, 1995).

Deu-se então a interrupção de um vigoroso processo associativo que tendia a se fortalecer na medida em que a prática democrática continuasse a ser exercida pela sociedade. Segundo Schmitter (1971), não existia no Brasil pré-64 um genuíno pluralismo na organização dos interesses no país (apud Aragão, 1992).

No entanto, o golpe militar teve ampla sustentação por parte de setores organizados da sociedade civil, revelando a interferência dos grupos no sistema político do país.

Durante sua vigência, há um grau bastante alto de interferência por parte do Estado na vida brasileira. Calcula-se que ao final do regime militar existiam mais de 150 mil normas, entre leis, decretos-lei, decretos, atos, portarias e circulares, regulando praticamente todas as atividades no país, principalmente a econômica.

Uma reportagem da revista *Visão*, publicada em 12/11/1973, chama a atenção para a atuação dos grupos de pressão no Congresso. Tinha como título: *Lobby à Brasileira* (Aragão, 1994; Werneck Vianna, 1995).

Já a *Gazeta Mercantil*, em 02/07/1980, publica a matéria intitulada: *Lobby: no Brasil, uma instituição tão antiga quanto Brasília*. Seu autor narra casos de lobismo explícito. Em 1982, a questão dos lobbies motivou a publicação de mais de cinquenta matérias e artigos na imprensa (Werneck Vianna, 1995).

Além do grande número de matérias e artigos na imprensa, 1982 foi um ano propício à realização de eventos sobre o lobbying.

O VII Congresso Brasileiro de Relações Públicas trouxe especialistas americanos, entre eles, Phillip Kotler, um proeminente autor da área, que ressaltou o aspecto profissional do lobbying para o profissional de relações públicas. Nessa época, profissionais de relações públicas defendiam uma espécie de reserva de mercado no exercício das atividades profissionais como lobistas. Esteve presente também o Senador Marco Maciel, que posteriormente, em 1984, foi o primeiro parlamentar a tomar a iniciativa de propor uma lei que regulamentasse a atividade.

Outro evento organizado na mesma ocasião foi um seminário, promovido pela Universidade de Brasília, intitulado: "Lobby e Grupos de Pressão". Professores, profissionais e parlamentares avaliaram a legitimidade do lobbying.

Para Aragão (1994), um reflexo da importância dessa nova realidade é o fato de algumas entidades empresariais buscarem o Congresso para a defesa de seus interesses. Seguem alguns exemplos:

- 1) Disputa de 1978 a 1980 entre distribuidores de veículos e montadoras, que terminou com um acordo de paz intermediado pelo Palácio do Planalto.
- 2) Disputa entre plantadores de frutas, notadamente de cítricos, e produtores de refrigerante, em 1975. Os plantadores queriam estabelecer um percentual de suco de frutas nos refrigerantes.
- 3) No final dos anos 70 e início dos 80, uma disputa entre transportadores de cargas, nacionais e multinacionais, encerrou-se com o veto presidencial ao projeto de lei que permitia a entrada de empresas multinacionais no setor.
- 4) A indústria da comunicação mobilizou-se entre 1978 e 1984 para impedir a aprovação de projeto que baniu a propaganda de cigarros na televisão (Aragão, 1992).

Segundo Aragão (1992), do ponto de vista econômico, o pacto entre o alto empresariado e o regime militar havia chegado ao fim, agravado pelos choques do petróleo nos anos 70 e a redução dos empréstimos externos, determinando o encerramento do ciclo desenvolvimentista conhecido como o milagre brasileiro.

Apesar da excessiva intervenção e regulamentação do Estado na economia, o regime militar perdeu a capacidade de arbitrar o conflito entre diversos grupos empresariais e os conflitos entre capital e trabalho e o aumento da pressão política e econômica dos sindicatos de trabalhadores a partir de 1978 aliado a outros fatores como o início de um ciclo de crise econômica com o aumento da inflação; a perda do poder aquisitivo da população e, a ocorrência de choques econômicos através de sucessivos planos heterodoxos com congelamento de preços e elevação de tarifas públicas, contribuíram para o início do período de abertura política: lenta, gradual e irrestrita (Aragão, 1992).

Nos anos que antecederam a Constituinte, de fato, as condições propiciadoras do lobbying se consolidaram. Podemos ressaltar dois fatores: a) diversificação de instrumentos e canais de comunicação entre segmentos, principalmente empresariais e o Congresso; b) fragmentação crescente desta representação (Werneck Vianna, 1995).

Em 1982, os grupos de pressão possuíam maior visibilidade no Congresso Nacional, principalmente os grupos empresariais, pois, com a vitória do PMDB nas eleições para a Câmara dos Deputados e nas vitórias oposicionistas no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, o empresariado temia a ascensão das oposições ao poder.

Em 1983, era possível perceber uma ligeira diferença com relação ao processo adotado na representação de interesses. Embora o Congresso Nacional ainda fosse frágil, os representantes ali alocados possuíam alguma influência.

“Conhecer os ministros é bom, mas já não resolve tudo. O apoio de um parlamentar é muito importante”, afirmou o lobista José Pereira Graça Couto à revista Senhor de 31/08/1983.

Com a democratização, uma série de agentes, pouco acostumados com o novo modelo de participação e carentes de canais de representação política, aderiram ao lobbying como forma de pressionar os decisores em favor de seus interesses, o que ganhou visibilidade no período de atuação da Assembléia Nacional Constituinte.

Em um regime democrático, a atuação dos grupos de pressão é essencial, uma vez que garante e defende efetivamente os interesses de minorias que o regime representativo não tem condições de abarcar.

O fortalecimento do Congresso Nacional como esfera decisória é vital para esse processo. Segundo declaração do lobista Alexandre Paes dos Santos à revista Senhor de 31/08/1983, o lobby tende a se expandir com o fortalecimento da influência dos representantes eleitos. Segundo ele, “Há 20 anos, não há lobby no Congresso. Agora, como a oposição fortaleceu-se, o lobby começou a tornar-se importante. E os amadores estão perdendo terreno” (Op. cit., pg. 49).

A democracia trouxe novos atores à arena decisória e os aspectos processuais da tomada de decisão foram muito alterados. Dessa forma, o Congresso passa a ter um poder sem precedentes na formulação de políticas.

Segundo Aragão (1992), foi a partir das eleições de 1982 que o empresariado passa a se preocupar com a oposição no Congresso, porém, antes, algumas entidades já realizavam serviços regulares de monitoramento legislativo. Destacavam-se as seguintes entidades: CNI (Confederação Nacional da Indústria), CNC (Confederação

Nacional do Comércio), CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), CACB (Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil), ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), Federação do Comércio de São Paulo e FIESP (Federação das Indústrias do estado de São Paulo).

Essa nova situação, além de motivar uma aproximação entre os grupos e o Congresso Nacional, os leva a montar departamentos de assessoria parlamentar e a contratar consultores externos.

O aumento da importância das assessorias parlamentares e a contratação de consultores externos é um reflexo dessa nova realidade. Não só as empresas e entidades de classe tratam de adquirir melhores recursos humanos, como o fazem também deputados e senadores que passam a depender cada vez mais de assessores qualificados, que podem interpor certas barreiras ao assédio lobista, ou participar do jogo. Sendo o lobbying uma via de mão-dupla, da mesma maneira que os lobistas pressionam os parlamentares, os parlamentares pressionam os governadores para que mobilizem suas bancadas. Nesse sentido, o papel do assessor técnico é o de alavancar lobbies (Werneck Vianna, 1995).

No entanto, o processo de fragmentação das entidades representativas não cessou. A criação do PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) e do IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) resultam do descontentamento de amplos segmentos da classe empresarial para com as entidades já existentes, como a FIESP. Segundo Werneck Vianna (1995:189), uma reportagem da revista Isto É de 14/09/1994 exemplifica esse fato. “Racha do setor eletro-eletrônico provoca a debandada de empresas da ABINEE para uma nova entidade”.

Lado a lado com as entidades “guarda-chuva”, como a CNI e a CNC, dezenas de agrupamentos setoriais e lobistas de empresas ganharam status (formal ou informal) de representantes de interesses empresariais (Werneck Vianna, 1995).

Segundo Aragão (1992), após 1983, dezenas de entidades empresariais de setores específicos passaram a atuar no Congresso. Isso ocorre porque:

1) Existe uma incapacidade natural das grandes entidades para tratarem, com eficiência, temas específicos de determinado setor;

- 2) Há necessidade de maior aproximação com o mundo político, independente dos canais de acesso das lideranças das grandes confederações;
- 3) Ocorre a existência de conflitos internos, específicos de entidades abrangentes, trazendo a necessidade da maior generalização do discurso em detrimento de especificidade e segmentação;
- 4) Existe a crença de determinados setores do empresariado de que as lideranças de grandes confederações e federações estavam “envelhecidas”, “defasadas” ou excessivamente condescendentes com os poderes públicos;
- 5) Há a constatação de que múltiplos canais reverberando a mesma posição é mais eficiente de que um único canal de defesa de interesses.

O retorno dos grupos de pressão ao Congresso Nacional, a partir do final da década de 70, foi facilitado pela "abertura política" e pela real perspectiva de que as oposições poderiam assumir o poder (Aragão, 1992).

Em adendo a isso está a luta pela redemocratização, com a anistia política, a reorganização partidária, as diretas para Governador em 1982, a campanha eleitoral de Tancredo Neves e o Colégio Eleitoral em 1985 e a Assembléia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988.

O resultado do processo de redemocratização foi o fortalecimento do Congresso Nacional como poder político e, conseqüentemente, dos grupos de pressão, que retomaram seu lugar no processo democrático, fazendo pressão e tentando influenciar os legisladores.

A atuação dos grupos de pressão é essencial, uma vez que garante e defende efetivamente os interesses de minorias que o regime representativo não tem condições de abarcar.

Nesse contexto, renasceu o interesse sobre o papel institucional dos grupos de pressão, notadamente frente ao poder Legislativo.

Em 1988, diante da evidente atuação dos lobbies durante o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, o Instituto Tancredo Neves e a Fundação Friedrich Naumann realizaram um debate acerca do tema.

Nesse período, alguns grupos de pressão de natureza diversa passam a atuar fortemente. Entre eles, estão alguns grupos indigenistas que já aparecem registrados na Câmara dos Deputados desde 1983. Outro grupo interessante é o “lobby do batom”, grupo que defende as causas feministas e que já atuava desde os anos 70, quando os primeiros grupos feministas se registraram como entidades legais. Seu trabalho foi mais intenso, sobretudo, durante a Constituinte. Questões como licença-maternidade, aborto, pátrio-poder, e muitas outras ali se encaminhariam de forma decisiva e, portanto, o acompanhamento era necessário (Werneck Vianna, 1995).

A trajetória dos aposentados é similar. Apesar de conhecidos do público pouco antes da Constituinte, foi durante os trabalhos da Comissão Afonso Arinos que foram percebidos como um grupo que tinha de ser ouvido.

O panorama apresentado denota que são os grupos de pressão empresariais que principalmente atentam para a necessidade de influenciar as decisões governamentais. A questão que se coloca, no entanto, está relacionada aos meios utilizados para chegar a esse intento.

A centralização das decisões no poder Executivo limitou muito a chegada de qualquer interesse que não fosse empresarial, uma vez que tanto o Estado quanto os empresários não são alheios ao tratamento privilegiado que estes sempre receberam.

Os grupos de pressão da sociedade civil, em sua grande maioria, ficaram à margem desse processo. Isso ocorreu, pois, para se influenciar o poder naquele período, era necessário saber quem deveria ser acessado. A falta de transparência das informações e do processo de tomada de decisões e a centralização de poder no Executivo contribuíam para que apenas um pequeno grupo de notáveis pudesse efetivamente ter alguma influência sobre o processo de tomada de decisões.

Entretanto, com a redemocratização podemos perceber que os grupos de pressão afetaram o processo legislativo. Sem maioria no Congresso e sem condições de impor suas decisões, o regime militar e as oposições tiveram que negociar o andamento de projeto de lei abrindo maior espaço para a participação dos grupos de pressão no processo decisório.

Diversos projetos de lei discutidos e aprovados ao longo dos anos 80 tiveram a participação decisiva dos grupos de pressão, como o caso da revenda de veículos automotores em 1980; o aumento da contribuição previdenciária e taxas sobre supérfluos em 1981; a reserva de mercado na informática em 1984; o estatuto da micro-empresa em 1984; proibição da demissão imotivada do trabalhador em 1983/1985; código de defesa do consumidor em 1990; regulamentação do novo salário-mínimo em 1991 (Aragão, 1992).

Apesar do florescimento da atuação dos grupos de pressão após o processo de redemocratização, há uma questão que nos inquieta: como países que não possuíam uma democracia consolidada poderiam apresentar as condições ideais para o desenvolvimento do lobbying?

Essa questão é interessante, pois, a partir de nossas investigações, vimos que o desenvolvimento do lobbying no Brasil data da década de 70 e, nesse período, vivíamos sob a égide de uma ditadura militar.

Sendo assim, como entender a atuação dos grupos de pressão em um momento de cerceamento das práticas associativas?

Segundo Lodi (1982:48),

“durante os anos de autoritarismo, o empresário percebeu que era mais rápido e eficaz ativar uma autoridade superior ou “amigo do rei”, recorrendo ao sistema hierárquico, de cima para baixo, do que trabalhar o setor legislativo ou as autoridades de baixo para cima ...”

A afirmação de Lodi (1982) ressalta dois pontos que já abordamos, ou seja, a centralização do poder no Executivo e a diminuição de poder do Legislativo.

Alguns aspectos contribuíram para a volta dos grupos de pressão ao cenário político, e quando nos referimos à volta desses grupos, estamos nos referindo aos grupos de trabalhadores e aos grupos da sociedade civil, que faziam lobby público.

O primeiro dos aspectos observados é o próprio processo de redemocratização, que faz com que todos se adaptem a uma nova realidade, tanto o Estado quanto a sociedade civil. O segundo aspecto é o fortalecimento do Congresso Nacional e a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, que já foram discutidos anteriormente.

No entanto, esses dois aspectos não são suficientes para abarcar toda a realidade da representação de interesses, que é consequência do período da redemocratização.

Podemos afirmar que a Constituição de 1988 foi escrita a partir de um modelo de Estado do Bem Estar Social, que é uma corrente européia e estatizante, e não sob a ótica do Estado Liberal, corrente norte-americana, baseada na competição dos interesses.

Desse modo, por que se fortalece o lobbying frente a outros modelos de representação, como o modelo neocorporativo, por exemplo?

Ao discutir as razões do desenvolvimento do lobbying no Brasil após o período de redemocratização, Werneck Vianna (1995:174) elenca algumas características de nosso sistema político, as quais, em sua opinião, contribuíram para o desenvolvimento do lobbying. A autora afirma que,

“No Brasil, nunca houve partido com as características (e as raízes) das agremiações social-democratas européias; políticas keynesianas não foram propriamente o forte das experiências de planejamento econômico no país; e, sobretudo, no campo das relações de trabalho e do movimento sindical, o arbítrio e a segmentação corporativa sempre predominaram, impedindo que qualquer idéia de “pacto” vingasse. Desse modo, os formatos neocorporativos e concertacionais de organização dos interesses e de influência sobre os processos decisórios, decisivos para a consolidação do Estado de Bem-Estar, não se estabeleceram no Brasil. Ao contrário, (...) a prática particularizante do lobismo se impôs”.

Para Werneck Vianna (1995), o lobbying é uma alternativa ao neocorporativismo enquanto formato de articulação de interesses; alternativa que já parece arraigada na sociedade brasileira.

Os aspectos do nosso sistema político, ressaltados pela autora, nos leva a concordar com a mesma quando afirma que o desenvolvimento do lobbying no Brasil se deu a partir de uma “americanização” de nossa política.

A “americanização” da política consiste na conjugação de determinadas características, entre elas: ambiente em que interesses fragmentados e múltiplos competem por maior influência sobre os processos decisórios; predominância de demandas particularizadas; diminuição da atuação de grandes organizações representativas dos diferentes interesses sociais e aumento da atuação dos lobbies

enquanto intermediadores de reivindicações tópicas e a predominância da competição em torno de *issues* pontuais.

Como já afirmado, a organização do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento do lobbying, uma vez que: apresenta extrema permeabilidade ao particularismo; tem pouco poder de *enforcement*; possui partidos políticos fracos; demonstra um desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, que leva a uma certa confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público); e por último, um mercado de trabalho muito heterogêneo, segmentado e excludente. Todas essas questões conjugadas levariam os grupos de pressão e/ou interesses a aderir à prática do lobbying, negando assim a construção de pactos neocorporativos (Werneck Vianna, 1995).

Exemplos dessa argumentação podem ser buscados na atuação dos grupos de pressão dos trabalhadores e empresários. A atuação do movimento sindical brasileiro apresenta um padrão de demanda pulverizado e insulado, e o empresariado sofreu com a crescente fragmentação de suas entidades representativas. A criação do PNBE e do IEDI são resultados dessa fragmentação e da pulverização de entidades de representação de interesses do empresariado. As discordâncias entre a CUT (Central Única dos Trabalhadores), a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) e a Força Sindical também podem ser apontadas.

8. Estrutura e organização dos grupos de pressão no Brasil contemporâneo

A estrutura organizacional dos grupos de pressão visa alertar sobre a iminência de mudanças, produzir material informativo e o fazer chegar a quem decide. Isto significa acompanhar não só as atividades de pouco mais de 500 deputados e senadores, mas governadores, deputados estaduais, prefeitos, vereadores e milhares de burocratas que ditam normas nos ministérios ordinários e extraordinários e nas centenas de autarquias, fundações, empresas públicas e outros órgãos da administração indireta, nos três níveis de governo (Aragão, 1992).

Existem empresas especializadas que vendem assinaturas de boletins legislativos dirigidos para setores determinados ou prestam serviços em caráter individual.

Aragão (1994) examina a metodologia e os instrumentos aplicados pelos grupos de pressão na defesa de interesses no Congresso Nacional brasileiro. O autor identifica os procedimentos dos grupos de pressão nas atividades de influência do Legislativo. Esses procedimentos podem ser internos e externos.

Como procedimentos internos, indica:

“a) monitorização regular ou eventual; b) avaliação do timing no processo decisório da questão; c) elaboração de documentos e justificativas que apoiem as pretensões do grupo, inclusive emendas e substitutos; d) avaliação sobre uso de pessoal próprio e/ou consultoria externa; e) identificação de possíveis aliados ou adversários quanto ao interesse do grupo; e f) elaboração de um plano mínimo de atuação, prevendo contatos pessoais e escolha de instrumentos de atuação” (Op. cit., pg. 71).

Como procedimentos externos, aponta:

“a) envio de correspondência e documentos a parlamentares, poder Executivo e demais interessados; b) visitas e contatos pessoais com parlamentares, funcionários do Congresso, poder Executivo e demais interessados; c) realização de eventos institucionais e/ou sociais; d) participação em debates e audiências públicas nas Comissões; e) realização de viagens; f) uso de assessoria de imprensa; g) uso da propaganda; h) edição de publicações; i) obtenção de apoio junto ao eleitorado do (s) parlamentar (es) envolvidos (s); j) organização de coalizões de interesses; e l) organização de manifestações públicas” (Op. cit., pg. 71).

É bom ressaltar que nem todos os grupos de pressão brasileiros têm capacidade financeira para manter esses procedimentos. Pode-se indicar que um dos motivos dessa falta de capacidade financeira é a pouca idade desses grupos.

O aumento da capacidade de atuação dos grupos traz como conseqüência o início de um movimento de fortalecimento dos instrumentos e canais de comunicação entre grupos de segmentos do patronato e o Congresso Nacional. Essa nova situação era refletida nos escritórios de lobbying.

Com a Assembléia Nacional Constituinte, o empresariado se convenceu definitivamente que o relacionamento com o poder Legislativo era necessário, não apenas para buscar influir no processo decisório ou abrir canais de comunicação com o poder Executivo, mas para obter elementos e informações valiosas para o planejamento estratégico dos seus setores e empresas (Aragão, 1992).

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), criada em 12 de agosto de 1938 como entidade máxima de representação do setor industrial brasileiro, fortalece a sua capacidade de ação legislativa, acompanhando projetos, executando ações de influência e mobilização no Congresso Nacional.

Os trabalhadores são representados pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). A atuação do DIAP a partir de sua fundação em 1983 foi bastante intensa, ainda que outros canais de influência tenham sido utilizados pelas lideranças de trabalhadores. Reunindo lideranças sindicais adversárias, o DIAP obteve apoio para trabalhar pela obtenção de conquistas para os trabalhadores, culminando com os resultados significativos alcançados no processo constituinte.

Segundo Aragão (1992), algumas razões podem ser apontadas para o fato do número de entidades de trabalhadores credenciadas na Câmara dos Deputados ser menor que o de entidades empresariais:

- 1) As entidades sindicais seguem o comando de suas confederações e centrais sindicais, que supostamente deveriam ser mais atuantes no Congresso;
- 2) Parte significativa das entidades sindicais de trabalhadores é filiada ao DIAP e delegam a responsabilidade de realizar o monitoramento, resguardando-se para atuar mais diretamente quando o assunto afetar exclusivamente o setor;
- 3) O custo de manutenção de uma base de atuação em Brasília ou da contratação de um consultor é muito alto.

A UNE, a CNBB, o Movimento Brasil Informática, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino são alguns grupos relevantes no cenário político brasileiro.

Diferentemente dos Estados Unidos, no Brasil os grupos de pressão de natureza diversa são fracos e pouco organizados, com exceção aos grupos ligados à Igreja e aos evangélicos. Os grupos de aposentados e previdenciários, por exemplo, embora não sejam poderosos financeiramente, possuem boa capacidade de mobilização.

As ONG's ambientalistas preferem atuar sobre projetos específicos localizados fora do âmbito político federal. Desse modo, após a Constituinte, entre 1989 e 1992 não tem havido ação significativa no Congresso Nacional.

Durante a Constituinte, diversas entidades do setor organizaram a Frente Verde de Ação Ecológica, que obteve a inclusão de um detalhado capítulo acerca do meio-ambiente na Constituição, além de 23 outros dispositivos que, direta ou indiretamente, tratavam do tema, resultando em uma das mais avançadas legislações constitucionais sobre meio ambiente.

A CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) é um dos braços operacionais da Igreja realizando monitoramento discreto das matérias legislativas de interesse, articulando seus interesses em conjunto com outras entidades.

A TFP (Tradição, Família e Propriedade) mantém trabalho regular e permanente de contatos com parlamentares através de seu pessoal baseado em Brasília.

Os militares também fazem monitoramento e em três níveis: como integrantes dos poderes públicos; como corporação profissional e como instituição política. As manifestações e ações de defesa de seus interesses partem das lideranças hierárquicas - ministros militares e comandantes - e lideranças corporativas.

Para Aragão (1992:86),

“A profissionalização dos esforços de defesa de interesses no Congresso Nacional é fenômeno recente, ocorrido com maior vigor após a derrubada do regime militar em 1985. Assim, não podemos afirmar que exista um padrão de planejamento comum entre os vários grupos de pressão”. Além do que, a estrutura organizacional, a disponibilidade de recursos também são fatores determinantes para a ocorrência – ou não – de um planejamento estratégico claramente definido”.

A democracia trouxe os grupos de pressão ao Congresso Nacional. Em 1977, havia 6 entidades da sociedade civil credenciadas; em 1983/84 havia 24 entidades e em 1991/92 haviam 31. No processo constituinte, foi possível identificar 383 grupos e entidades atuantes na defesa de interesses.

Os grupos de pressão afetaram o processo legislativo. Sem maioria no Congresso e sem condições de impor suas decisões, o regime militar e as oposições tiveram que negociar o andamento de projetos de lei abrindo maior espaço para a participação dos grupos de pressão no processo decisório. O caso da revenda de veículos automotores em 1980 e o aumento da contribuição previdenciária, aos quais já nos referimos, podem ser tomados como exemplo dessas negociações.

Em sua edição de janeiro de 1997, o Jornal do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) apontou as principais bancadas suprapartidárias atuando, durante a década de 90, dentro do Congresso Nacional:

- Bancada Feminina: nesta bancada discute-se os principais projetos de interesse das mulheres, especialmente aqueles que referem-se à violência e às mudanças na legislação. Sua atuação é considerada informal e suas reuniões não têm periodicidade certa. Recentemente esta bancada teve um papel muito importante quando se discutia a legalização do aborto na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados. Apenas 20 deputadas participam ativamente e, dentre elas, a coordenadora da bancada é a Deputada Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo.
- Frente Parlamentar da Pequena e Micro Empresa: surge como o reflexo da articulação do setor na sociedade civil. Seu núcleo é bastante ativo, tendo como coordenador o Deputado Augusto Nartes, do PPB do Rio Grande do Sul. A principal reivindicação do grupo é de ordem regulatória: refere-se a impostos e incentivos ao setor.
- Bancada da Amazônia Legal: o grupo surgiu para debater matérias que têm influência direta na Amazônia e região. Dentre os temas mais presentes, destacam-se o meio ambiente e a questão indígena. Esta bancada, que caminha para se tornar um fórum permanente, tem também como função a unificação das idéias das várias bancadas regionais do Estado. Coordenador: José Priante, do PMDB do Pará.
- Frente Parlamentar Metro-ferroviária: seu início deu-se em 1991, durante seminários que discutiam a questão do setor no Brasil. Atualmente, a discussão principal desta Frente é discutir políticas para o reerguimento do setor. Seu principal coordenador é o Deputado Carlos Santana, do PT do Rio de Janeiro.
- Frente Parlamentar de Habitação e Desenvolvimento Urbano: tendo como coordenador o Deputado Ricardo Izar, do PPB de São Paulo, esta frente é um grupo formal, mas não legalizado. Existe um pacto entre aproximadamente 80 deputados que se reúnem quando há um projeto de real interesse do setor em tramitação. Sua

principal reivindicação é a redistribuição de recursos, com a elaboração de uma política habitacional e urbana para o país.

- Bancada da Agricultura Familiar: o grupo foi constituído para representar as idéias dos trabalhadores rurais e encaminhá-las ao Congresso Nacional. Tem como coordenador o Deputado Padre Roque, do PT do Paraná.
- Frente Parlamentar Sucrialcooleira: é a maior formada no Congresso Nacional, com a adesão oficial de 204 deputados e 31 senadores. Defende políticas para o setor e renegociação das dívidas dos usineiros e plantadores de cana. Coordenador: Hélio Rosas (PMDB/SP).
- Bancada Sindical: composta por parlamentares de esquerda que possuem uma trajetória estritamente vinculada ao movimento sindical, tem como coordenadores os deputados Jair Meneguelli (PT/SP) e Paulo Paim (PT/RS).
- Bancada Evangélica: são governistas e muito atuantes nas comissões técnicas e no Orçamento. Eles votam juntos se existe uma ameaça quando o tema é ligado a questões como aborto, homossexualismo, prostituição, ou quando existe uma ameaça às suas igrejas. Coordenador: Costa Ferreira, PFL do Maranhão.
- Bancada dos Proprietários de Meios de Comunicação: apesar de não possuir um grupo definido, nem um coordenador, este grupo possui deputados ligados ao setor, geralmente donos de concessões de rádio ou tv.
- Bancada dos Empresários: esta é uma das maiores bancadas e possui como segmentos mais expressivos aqueles ligados à construção civil, mineração, comunicação, agroindústria, indústria têxtil, entre outros. Coordenador: Sandro Mabel, PMDB/GO.
- Frente Parlamentar da Educação: foi criada para acelerar a tramitação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação. Seus integrantes debatem e elaboram propostas para a educação. Tem três vertentes: a que define o ensino privado; a que define o ensino público; e, por último, a que defende as escolas filantrópicas. Tem como coordenador o Deputado do PSDB do Ceará, Ubiratan Aguiar.
- Bancada da Saúde: sob a coordenação do deputado Osmânio Pereira, do PSDB de Minas Gerais, tem duas correntes distintas: uma formada por empresários do setor e

que defende a saúde privada; a outra tem como principal bandeira a defesa da saúde pública.

- Bancada Ruralista (Frente Parlamentar da Agricultura): tornou-se formal e organizada em 1995, quando foi instituída a Frente Parlamentar da Agricultura. Esta bancada sempre foi acusada de ser retrógrada quanto a assuntos como a reforma agrária e outros assuntos correlatos. Sob a coordenação do Deputado do PMDB de Santa Catarina, Valdir Collato, sua principal característica é a coesão.

Estes 14 grupos de interesse que agem também como grupos de pressão quando vêem seus interesses ameaçados, têm como característica principal o multipartidarismo de seus membros. Com exceção dos grupos mais de esquerda, como é o caso da Bancada Sindical, a grande maioria deles aceita membros de vários partidos, independente de ser governista ou de oposição.

Afirmar que as bancadas suprapartidárias atuantes no Congresso Nacional são grupos de pressão e que, portanto, fazem lobbying, é um tanto quanto polêmico. Isso porque não estamos acostumados a ver os próprios parlamentares se unindo em grupos para pressionar o poder Legislativo.

Segundo Frade (1996), o surgimento do fenômeno das bancadas suprapartidárias se deve a uma opção racional dos parlamentares. Eles as percebem como uma estratégia viável e positiva, sinalizada pela estrutura de oportunidades do período. Diante de um Executivo forte, que trabalha de forma extremamente coordenada com o Colégio de Líderes, só lhes resta encontrar outras formas institucionais que acolham suas pretensões e interesses. Uma dessas formas são as bancadas supra partidárias.

Segundo a autora, 86% dos parlamentares fazem parte de pelo menos uma bancada suprapartidária no Congresso Nacional. Esse fenômeno é mais acentuado na Câmara dos Deputados e tem como objetivo fazer fluir nas instâncias decisórias os assuntos represados nas bases parlamentares.

Elas agem para promover a defesa de um tema bastante específico. O tema pode ser adotado pelo próprio partido do parlamentar, mas, neste círculo, não recebe a

necessária atenção e cuidado. O tema extrapola a agenda do partido e pode chegar a motivar a adesão de outras legendas.

Sua ação é importante também para forçar a inclusão do assunto na agenda. Se o parlamentar não é liderança, sua ação acaba sendo comprometida.

Alguns outros grupos de pressão mais organizados e com mais respaldo técnico chegam a propor a alguns parlamentares certos projetos de leis e emendas à Constituição que poderão melhorar ou facilitar suas atividades. Dentre estes grupos, podemos citar a Confederação Nacional da Indústria, o SEBRAE e a Confederação Nacional da Agricultura, que freqüentemente apresentam para os deputados e senadores mais próximos de seus ideais projetos de leis ou emendas à Constituição. Neste caso, temos os grupos de pressão como agentes diretos do processo legislativo, dando início ao mesmo.

Muitas vezes já se falou que uma característica negativa do lobbying é a sua necessidade de recursos de monta, o que gera um desequilíbrio entre os grupos, principalmente quando se compara a estrutura dos grupos ligados ao empresariado e grupos ligados aos trabalhadores. Acima, afirmamos que a representação legislativa empresarial é muitas vezes mais forte do que a dos trabalhadores. No entanto, o que deve ser analisado é especificamente sob que esferas atuam ou já atuaram os grupos de pressão empresariais, e se há mudança em seu padrão de atuação a partir da década de 90.

O trabalho de Diniz (2000) é um bom referencial sobre essa discussão, já que a autora argumenta que o Estado exerce importante papel como indutor das formas de organização e de atuação dos empresários como atores coletivos. Sua análise se centra, principalmente, na década de 90.

Segundo a autora, houve a mudança de um padrão concentrado no Executivo para um movimento em direção ao Legislativo e, mais recentemente, ao Judiciário.

Independentemente do regime político em vigor, a atuação do empresariado desenvolveu-se, de forma pragmática, através do privilegiamento das organizações representativas de seus interesses e do acesso direto ao aparelho burocrático estatal.

Historicamente, os partidos políticos desempenharam um papel secundário no que se refere à estratégia empresarial de relacionamento com o Estado.

Segundo Diniz (2000:41),

“Em vista da desarticulação dos núcleos tradicionais de acesso às agências governamentais provocada pela reestruturação da máquina estatal, inicialmente sob o governo Collor, e a seguir, sob a primeira gestão de FHC, existe hoje uma lacuna no que se refere ao conhecimento dos modos de articulação dos grupos empresariais com o Estado. No modelo anterior, como é sabido, tais articulações dirigiam-se prioritariamente para o Executivo. Com o retorno à democracia e sobretudo após a Constituição de 1988, a relevância do Poder Legislativo implicou a diversificação dos canais de acesso. Uma suposição plausível é a de que a revitalização da arena congressual tenha estimulado as atividades dos lobbies e grupos de pressão, inclusive por parte dos setores empresariais”.

Observou-se também a revalorização da atuação na arena parlamentar com a eleição de inúmeros representantes das classes empresariais para postos legislativos. Verificou-se ainda a ativação da prática de lobbies, que, durante o funcionamento do Congresso Constituinte, entre 1986-88, e com a importância assumida pela atividade parlamentar no novo regime, veio a consagrar-se como um instrumento rotineiro de pressão.

Em suma, a atuação do empresariado industrial brasileiro esteve voltada para o Executivo, principalmente na direção de agências da burocracia voltadas à formulação e implementação de políticas econômicas, sobretudo as políticas industriais setoriais. Esse padrão teve continuidade durante os governos autoritários. Recentemente, devido à crise e desarticulação do modelo estatal desenvolvimentista e à instauração da ordem democrática no país, o Legislativo readquiriu sua centralidade no processo decisório. Houve, assim, um redirecionamento, por parte dos empresários, de seu foco de atenção para a arena legislativa.

A partir da década de 90 houve uma profunda reestruturação das relações entre os poderes, com uma centralização expressiva do processo de tomada de decisão no próprio Executivo, um esvaziamento da capacidade governativa do Congresso e o fechamento dos canais de representação corporativa no interior do aparelho burocrático.

Desse modo, verifica-se uma nova tendência de diversificação de atuação do empresariado junto ao Estado. O empresariado passa a cercar e acompanhar de perto os projetos de seu interesse que tramitam no Legislativo através da prática do lobby.

A preponderância da atuação do Executivo, entretanto, não torna irrelevante o papel do Legislativo enquanto locus dinâmico da política, na medida em que é para lá que convergem as ações de diferentes grupos que procuram exercer algum tipo de influência sobre questões do seu interesse.

Hoje em dia, os grupos empresariais, devido a superioridade de recursos humanos e financeiros que dispõem, têm um constante e permanente monitoramento legislativo feito pela CNI, e contam com uma bancada no Congresso Nacional afinada com os seus interesses.

A partir dos argumentos apresentados, o que se percebe é que houve um fortalecimento do Congresso brasileiro. Devido a esse fato, os grupos de pressão voltaram a atuar na esfera legislativa. No entanto, não podemos deixar de ressaltar a preponderância que o poder Executivo tem sobre o poder Legislativo, principalmente quando adicionamos à equação variáveis como o presidencialismo de coalizão, a centralização do processo decisório no colégio de líderes e o uso indiscriminado de Medidas Provisórias. Desse modo, o lobbying no Brasil, diferentemente do que acontece nos EUA ou na Europa, se dirige tanto ao poder Legislativo quanto ao poder Executivo.

Com a consolidação democrática em curso no país, a tendência é que os grupos de pressão passem a atuar mais fortemente, afetando e contribuindo para o processo de tomada de decisões no país.

Capítulo 2

Desvendando o perfil lobista

1. Lobista: quem é esse profissional?

Esse capítulo tem como objetivo discutir os dados coletados por nossa pesquisa de campo sobre as características dos lobistas entrevistados, a fim de elaborar um perfil desse profissional. Como já afirmado na Introdução desse trabalho, nosso objetivo principal foi investigar a atuação dos lobistas - agentes de um grupo de interesses, ou de pressão, que atuam junto ao poder público com o intuito de representar seus interesses - a fim de analisar sua relação com os poderes Legislativo e Executivo, assim como a relação com seus clientes, contribuindo assim para caracterizar o processo de influência no Brasil.

Utilizar dados secundários é difícil, pois há uma carência expressiva com relação a estudos acadêmicos sobre lobbying e, excetuando-se algumas reportagens de jornais, não há informações sistematizadas sobre os lobistas.

Do nosso ponto de vista, essa carência de estudos sobre o tema advém de dois fatores. O primeiro diz respeito ao fato do lobbying não ser regulamentado e o segundo diz respeito ao forte estigma de marginalidade que o envolve. Sendo assim, não há registros sobre a atividade ou o número de profissionais que a realizam e, aliado a isso, um grande preconceito envolve a atividade e seus profissionais.

No entanto, há alguns dados sobre a origem do termo lobista. Segundo Aragão (1992), nos EUA, o termo "*lobby agent*" surgiu em 1829 e, em 1830, foi reduzido para "*lobbyist*" e utilizado amplamente em matérias e charges jornalísticas. A publicação "*The Washington Lobby*" afirma que David Tilden Lynch, em 1819, foi quem utilizou pela primeira vez esse termo para se referir a ações de pressão.

No Brasil, nos utilizamos do mesmo termo adotado pelos norte-americanos, traduzindo-o para o português. Lobbyist foi traduzido como lobista. Dessa forma, podemos definir lobista como,

"(...) todo agente de um grupo de interesses, ou de pressão, que atua junto ao poder público. São lobistas, entre mil outros exemplos: o dirigente de entidade de classe que vai ao Congresso expor os problemas, dificuldades ou reivindicação de seu grupo; padres e bispos, organizados na CNBB, bem assim os representantes das igrejas evangélicas e outras crenças; indigenistas e ecologistas, a bem da preservação da cultura, da fauna e da flora; profissionais liberais, em busca de reconhecimento ou regulamentação de suas profissões; empresários e suas associações, que desejam apresentar seus pleitos em relação a projetos

em curso perante as Casas ou comissões do Congresso Nacional, ou ante as repartições do Executivo que detêm o poder regulamentar; bancários; professores, interessados em promover regime especial de aposentadoria; representantes das empresas estatais, dos militares e dos funcionários civis; sindicalistas, dedicados à promoção e/ou à defesa de direitos e interesses dos trabalhadores que representam; etc., etc” (Farhat, 1996).

1.1. Percepção da mídia sobre os lobistas

O lobista sempre seria confundido pela mídia com o profissional que oferece suborno, faz pressão indesejável, possui contatos pessoais nos altos escalões dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e é aquele que corrompe. Sempre carregando uma mala cheia de dólares, está às soltas no Congresso pronto a comprar lealdades.

Algumas reportagens publicadas nas décadas de 80 e 90 tiveram como objetivo desvendar o perfil do lobista. No entanto, não raro, o encaram de maneira preconceituosa.

Segundo reportagem do jornal O Globo, de 29/04/1996, há um exército de lobistas atuando em Brasília e que nem sempre atua às claras. Não se tem certeza acerca do número de profissionais: uns dizem que não passa de mil, outros estimam que esse número possa chegar a cinco mil.⁴

Seus ganhos são elevados: os lobistas terceirizados recebem entre R\$ 50,00 e R\$ 200,00 por hora de trabalho, e segundo a reportagem, isso só para acompanhar a tramitação de determinado assunto no Legislativo ou no Executivo. Alguns cobram também uma taxa de sucesso, equivalente a até 3% do valor do projeto que o cliente quer ver aprovado.

Segundo a declaração do lobista Alexandre Paes dos Santos à revista Senhor, de 31/08/1983, “Há alguns cânones básicos para o êxito no negócio: sigilo, agilidade,

⁴ Esses números são ínfimos se comparados à realidade norte-americana. Segundo Lemos (1988), no início da década de 80, os registros do Congresso contavam 5.000 lobistas credenciados. No entanto, estimava-se que de 10.000 a 20.000 lobistas estivessem atuando na capital norte-americana, protegidos pela não obrigatoriedade de registro, quer periodicamente ou ao longo do ano. Em 1984, o número de associações comerciais e grupos profissionais que possuíam seus escritórios centrais em Washington estava por volta de 2.500. Já Graziano (1996) aponta que há cerca de 15.000 lobistas profissionais registrados agindo em Washington.

excelente relacionamento na área oficial, perfeito conhecimento dos meandros da burocracia estatal e um arsenal confiável de informações sigilosas” (Op. cit., pg. 46).

Os requisitos para o exercício da profissão apontados por Alexandre Paes dos Santos não são os mesmos que encontramos em nossa pesquisa de campo. Foi ao utilizar o seu arsenal de informações sigilosas que o lobista se viu envolvido em um dos maiores escândalos do governo Fernando Henrique Cardoso.

O escândalo surgiu na segunda semana de outubro de 2001. O lobista Alexandre Paes dos Santos informou a uma assessora que presta serviço ao Ministério da Saúde, que tinha uma gravação em fita cassete de uma conversa em que os funcionários do Ministério da Saúde, Renilson Rehem e Luiz Roberto Barradas, estariam tentando extorquir dinheiro para o financiamento da campanha do então Ministro da Saúde, José Serra, de um representante do laboratório Novartis. Quando soube da denúncia, o Ministro José Serra acionou o Ministério Público. A Polícia Federal investigou o lobista e apreendeu sua agenda, além de disquetes e fitas cassete e de vídeo. Sua agenda continha anotações sobre encontros entre executivos do laboratório Novartis e integrantes do Ministério da Saúde, além de várias referências que sugeriam o pagamento de propina a deputados. Funcionários da Presidência da República também estiveram envolvidos no escândalo, pois prestavam serviços ao lobista.

Alexandre Paes dos Santos se auto-denomina “o maior lobista de Brasília”, segundo reportagem da revista Isto É Dinheiro, de 05/06/2002. Porém, não é visto dessa maneira pelos lobistas entrevistados, que afirmaram que Alexandre Paes dos Santos não é lobista, uma vez que age de maneira anti-ética, preferindo realizar acordos escusos e negociatas.

Apesar de não ser visto como lobista e das denúncias apresentadas estarem mais próximas da corrupção e do tráfico de influência, esse escândalo contribuiu ainda mais para reforçar o estigma de marginalidade do lobbying.

É o que podemos ver através da capa da revista Época de 29/10/2001, que trazia a seguinte manchete: “Lobista do Barulho: agenda, fitas e vídeos do mundo de dinheiro e favores de Brasília”. A foto que ilustrava a capa mostrava uma maleta de

executivo com documentos, um crachá da Câmara dos Deputados, disquetes, fita de vídeo e fita cassete e dinheiro, muito dinheiro.

Poucas foram as vezes que a mídia se deteve a apresentar a visão dos lobistas sobre a profissão ou a investigar a atuação daqueles que utilizam-se de expediente éticos e legítimos para desenvolver seu trabalho de representação de interesses.

A lobista Laura Frade em artigo publicado na seção Opinião da revista Exame de 13/03/1996, intitulado: “Sou lobista e me orgulho”, além de rebater críticas sobre a atividade, a defendia como uma forma legítima de exercer a democracia. Segundo a lobista,

“Eu, que me afirmo lobista de carteirinha, ajudo a construir a democracia. A sociedade brasileira introjetou a idéia de que o lobby é uma atividade espúria, praticada de forma criminosa e sem nenhuma justificativa ética. O que prevalece é a idéia de “uma pasta preta e muitas festas”. A realidade do lobby é bem diferente. São homens e mulheres como eu e você, que trabalham duro, e sério, acreditando que colaboram para que o Congresso exerça efetivamente seu papel de representação. (...) Refiro-me a tudo aquilo que é necessário ser feito para que um parlamentar conheça efetivamente o que cada setor da sociedade pensa. Do contrário, como votar de acordo com o que deseja a maioria?” (Op. cit., pg. 118)

A lobista Cátia Vasconcelos, também defende tanto a atividade quanto a profissão em declaração ao jornal Correio Braziliense, de 27/10/1997. Ela afirma que,

“exerço meu trabalho com transparência. Não tenho nada para esconder. Não podemos ser confundidos com facilitadores ou pessoas que lidam com tráfico de influência. Trabalhamos com informação e não no reservado dos restaurantes. Alguns têm vergonha e ficam falando que são consultores. Eu mostro a minha cara.”

A afirmação de Cátia Vasconcelos ressalta dois pontos que já discutimos. Em primeiro lugar, a imagem negativa do lobista que é confundido com o corruptor e, em segundo lugar, o estigma de marginalidade que a profissão carrega, o que leva alguns profissionais a se sentirem constrangidos com o uso do termo.

No entanto, segundo declarações do Senador Murilo Badaró à revista Senhor, de 31/08/1983, não há nenhuma ilegitimidade no fato de os lobistas irem ao seu gabinete para defender seus interesses. Diferente seria pleitear vantagens ilícitas.

Desse modo, a relação entre lobistas e parlamentares é tranquila. Ao afirmar que não enfrentava problemas para ser recebido por autoridades, o lobista Alexandre Paes dos Santos confirma a relação tranquila que existe entre lobistas e parlamentares. Segundo o lobista, “Nós somos muito bem recebidos e há autoridades até que nos

recebem mais de uma vez por dia para tratar de assuntos de clientes diferentes” (Op. cit., pg. 49).

O lobista Murillo Aragão nos fornece outro exemplo dessa relação tranquila, ao afirmar que, “Oposição e governo entendem nossa função. E escutam os nossos argumentos” (Op. cit., pg. 49).

Ainda segundo essa reportagem, há diversos tipos de lobistas atuando em Brasília. Há o lobista free-lancer, ou amador, que possui influência em algumas áreas e utiliza essa influência para facilitar negócios. Há também o lobista negro, que seguindo o estilo do lobista free-lancer, oferece percentuais sobre os negócios, ou a chamada taxa de sucesso. O lobista negro pertence a um mundo secreto, indevassável. São esses dois tipos de lobistas que atuam na zona cinzenta da corrupção e tráfico de influência.

Outro tipo de lobista apontado pela reportagem é o lobista brando. Esse tipo de lobista trabalha segundo os métodos tradicionais do convencimento e tem como filosofia de trabalho o alto desempenho e pouca aparição pública.

Entre o lobista negro e o lobista brando encontra-se outro tipo: o lobista das festas e grandes recepções, ou seja, o colunista social, especialista em acesso.

Podemos perceber que a categorização feita pela revista se baseou nos métodos utilizados pelos lobistas para alcançar o objetivo desejado por seu cliente. Sendo assim, profissionais que se utilizam de métodos corruptos ou do tráfico de influência para desenvolver seu trabalho não podem ser considerados como lobistas, uma vez que não oferecem a seus clientes a representação técnica que envolve a realização da atividade.

A maioria dos lobistas entrevistados é a favor da regulamentação da atividade, com a esperança de que essa zona cinzenta se torne um pouco menor.

A fim de desmistificar a atividade e trazer alguma ordem ao caos, os próprios lobistas começaram a se organizar na tentativa de auto-regulamentar a atividade.

Uma das tentativas consistiu na criação de uma associação de classe, semelhante à Liga Americana de Lobistas. Como a tentativa não logrou êxito, discussões e debates foram organizados e manifestos foram publicados a fim de

sensibilizar as autoridades públicas sobre a necessidade de se regulamentar a atividade, sobretudo após o escândalo envolvendo Alexandre Paes dos Santos.

Em entrevista à revista Isto É Dinheiro, de 05/06/2002, o proprietário da PATRI, um dos maiores escritórios de consultoria e lobbying de Brasília, Eduardo C. Ricardo afirmou que,

“Precisamos de transparência, para mostrar a todos quem é sério e quem é leviano. Várias atividades têm associações de classe e nós devemos seguir esse modelo, como forma de aceitarmos uma ampla fiscalização pela sociedade, pelo governo. O lobby faz parte da democracia.”

A regulamentação do lobbying, assim como seus entraves são discutidos com mais profundidade no capítulo 4.

2. Caracterização da amostra

Nossa pesquisa de campo assumiu características de uma pesquisa qualitativa, combinando pesquisa documental, bibliográfica e um trabalho etnográfico.

Utilizamos a observação indireta por meio de entrevistas, orientadas para buscar informações específicas a partir da identificação de indivíduos importantes para o tema de estudo em questão. Foram realizadas entrevistas formais e informais. Algumas entrevistas foram gravadas com o consentimento do informante, porém, seu anonimato foi garantido.

A técnica de amostragem bola de neve foi utilizada, a qual trouxe resultados interessantes. Conforme o esperado, um informante-chave indicava outro e só assim foi possível efetuar todos os contatos, já que era muito difícil realizar o primeiro contato com um informante-chave sem ter sido indicado por outro.

Esse dado da realidade reforça ainda mais os argumentos de Bezerra (1999) e Barros (1978). Os autores afirmam que é necessário que tenhamos fiadores e também que contemos com relações pessoais que possam nos auxiliar na obtenção das entrevistas. Tanto os fiadores quanto as relações pessoais estabelecidas visam nos apresentar como pesquisadores legítimos e garantir que sejamos recebidos.

O tamanho da amostra foi determinado por dois fatores: saturação e redundância. A saturação ocorre quando os informantes, particularmente o informante-chave, expressa a sensação de já ter informado tudo o que está sendo questionado; e a redundância ocorre quando se obtém o ponto de saturação na variedade de informações. Desse modo, foram efetuadas 26 entrevistas com informantes-chave.

As 26 entrevistas foram sistematizadas em um editor de texto e enviadas aos informantes para que os mesmos incluíssem, retirassem ou retificassem as informações sistematizadas. Esse processo foi feito por *e-mail*. No entanto, nem todos os informantes retornaram nosso contato.

Foram entrevistados lobistas por tarefa, lobistas por contrato, representantes de associações de classe, coordenadores de departamentos de assuntos corporativos, executivos de relações governamentais, coordenadores de assessoria parlamentar, coordenadores de assuntos legislativos, assessores parlamentares, analistas de risco, profissionais da área de comunicação, marketing e relações públicas, um senador e um representante da Comissão de Ética Federal.

A atividade lobista no Brasil pode assumir várias formas e nós a caracterizamos em quatro tipos, levando em consideração questões como origem dos interesses, tipo de interesses representados, organização dos interesses e origem dos recursos utilizados.

Os quatro tipos de lobbying são representados pelos seguintes profissionais, entidades ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (**lobbying público**); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (**lobbying institucional**); c) entidades classistas, como a CNI e o DIAP (**lobbying classista**) e d) escritórios de lobbying e consultoria (**lobbying privado**).

Nem todos os entrevistados, no entanto, consideravam-se lobistas. Houve os que se consideravam analistas de risco, profissionais de relações públicas e profissionais de comunicação e marketing, que podem ou não, no exercício de suas atividades, dar suporte à atividade de lobbying.

Essa resistência em assumir-se como lobista decorre do desgaste do próprio termo. Há uma conotação pejorativa em torno do termo lobista e essa conotação pejorativa é consequência do estigma de marginalidade que o lobbying carrega.

Porém, essa conotação pejorativa acerca do termo não ocorre apenas no Brasil. Nos EUA, quando o lobbying começava a se consolidar como atividade de pressão, também havia uma conotação pejorativa com relação ao termo lobista.

Segundo Lemos (1988), os cronistas norte-americanos do final do século XVIII e início do século XIX afirmavam que o relacionamento das partes com os agentes do governo se marcava pelo conflito e pela corrupção, os ditos “métodos venais e egoístas” para a obtenção de benesses legislativas. Foi em tal ambiente que se iniciou o emprego do termo “*lobbyist*”, o que lhe emprestaria uma conotação pejorativa.

No final do século passado, a expressão “*lobby agent*” estava relacionada aos buscadores-de-favores-especiais que circulavam pelo Capitólio em Nova York.

Naquela época, os *lobbyists* eram apresentados por repórteres e chargistas políticos como “figuras sinistras imponentes, fumando cigarros, indivíduos que tinham as legislaturas completamente sob seu controle” (Op. cit., pg. 20).

Ao longo de quase dois séculos de amadurecimento político, por via de um acionamento diuturno, o lobbying conseguiu conquistar o seu espaço na vida norte-americana como atividade efetivamente concorrente para a boa marcha do processo democrático. Porém, não possui a mesma legitimidade da representação eleita (Lemos, 1988).

Devido ao estigma de marginalidade que o termo lobbying carrega e a conotação pejorativa que incide sobre o termo lobista, partimos do pressuposto que lobista é aquele que se assume como tal.

Portanto, apesar de termos efetuado 26 entrevistas, apenas 20 delas foram analisadas e seus dados apresentados.

O quadro a seguir mostra a distribuição dos informantes-chaves entrevistados, segundo os quatro tipos de lobbying.

Quadro I

Composição da amostra entrevistada

Tipo de lobbying	Número de informantes-chave
a) assessorias de assuntos parlamentares	2
b) entidades classistas	6
c) escritórios de lobbying e consultoria	10
d) executivos de relações governamentais	2
Total	20^(*)

Fonte: Oliveira, Andréa C. J. Lobbying e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004.

(*) Excluídos 6 informantes-chave que não se encaixavam em nenhum dos quatro tipos de lobbying.

2.1 Características demográficas e formação acadêmica

A partir dos dados coletados através das entrevistas realizadas, observamos que há uma preponderância de pessoas do gênero masculino no exercício da atividade de lobbying. Esses lobistas são, em sua maioria, pessoas que possuem mais de 41 anos e que nasceram na região sul do país, migrando para Brasília.

Há um número expressivo de lobistas com formação acadêmica em nível superior. A maioria é formada em Direito, mas há também lobistas formados em administração de empresas, economia, jornalismo, relações públicas e ciência política. Como não há cursos de formação específicos para a área, os lobistas apresentam as mais diversas formações acadêmicas.

Essa diversidade de formações acadêmicas é um dos poucos pontos positivos que vemos na não regulamentação da atividade. Afinal, exerce a atividade quem possui as características necessárias à própria atividade e não quem detém uma formação acadêmica específica.

A variedade na formação acadêmica dos lobistas também foi percebida por Aragão (1992:73), pois o mesmo afirma que,

“os agentes externos, entendidos como profissionais sem relacionamento funcional ou associativo com o grupo de pressão, podem ser profissionais liberais, como advogados, jornalistas, cientistas políticos, economistas, publicitários, relações públicas, ex-parlamentares, especialistas em processo legislativo e em relações governamentais, entre outros, e empresas de consultoria”.

No entanto, desde meados da década de 80 os profissionais da área de relações públicas defendem que a atividade seja privativa de sua categoria. Segundo esses profissionais, é o relações públicas quem trabalha no setor responsável pela divulgação da marca da empresa, dos valores e princípios da instituição e por seu relacionamento com os diversos públicos externos, como os clientes, os consumidores, os fornecedores, os concorrentes, o mercado publicitário e a imprensa. Apresenta, assim, o perfil requerido para o exercício da atividade. Existe até um nome específico para a atividade restrita aos profissionais de relações públicas: relações públicas governamentais.⁵

Recentemente, uma reportagem da Revista Comunicação Empresarial, do 1º trimestre de 2003, com o título “Relações mais que públicas”, debateu a importância do profissional de relações públicas na atividade de lobbying, tendo como argumentação principal o fato de que essa área é um bom nicho de mercado para esse profissional.

A mesma diversidade encontrada com relação à formação acadêmica dos lobistas foi observada em suas equipes de apoio. Encontramos profissionais de educação física, relações públicas, relações internacionais, filósofos, jornalistas, matemáticos e cientistas políticos compondo essas equipes. Na maioria dos casos, esses profissionais são egressos da Universidade de Brasília.

Segundo os lobistas entrevistados, o que determina se uma pessoa está apta a exercer a atividade de suporte ao lobbying é a sua habilidade em captar, organizar e redirecionar a informação captada e não a sua formação acadêmica.

Como não há como exigir um curso de formação específico em lobbying, os próprios lobistas se encarregam de treinar os membros de sua equipe e isso imprime a eles o seu estilo de atuação na prática da defesa de interesses.

A maioria dos lobistas entrevistados é egressa de cursos de Direito. Não há, porém, necessidade de conhecimentos jurídicos para atuar na área.

Todavia, é de um representante dessa profissão que advém o primeiro contato dos advogados brasileiros com o termo lobby.

⁵ A seção IX do código de ética do profissional de relações públicas é dedicada às relações políticas e do exercício do lobby.

O advogado Nehemias Gueiros, em sua apresentação na I Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil em 1958, chamava atenção para a amplitude do campo da advocacia e mostrava que era necessária uma intervenção do advogado como assessor e colaborador imediato do cliente. A advocacia extrajudicial, como a chamou, seria mais um nicho de mercado a ser explorado pelos advogados.

O advogado afirmou que havia uma hipertrofia da intervenção do Estado nas relações sociais e que em consequência desse fato, havia um possível alargamento da área de influência do advogado até ao campo da atividade legislativa. A atividade legislativa, em sua opinião, compreendia a assessoria a parlamentares e às comissões da Câmara dos Deputados e do Senado. Para Gueiros, seria dever do advogado atuar no patrocínio de interesses e não apenas na defesa de direitos dos seus clientes.

Ao discutir a força institucional do lobbying, Gueiros afirmou a persistência do advogado como reivindicador dos fatos contra as teses rígidas das leis. Afirmou que o lobbying é uma instituição consuetudinária suplementar ao Parlamento, e, já em 1958, ressaltou a necessidade de regulamentação do lobbying para evitar deturpações e abusos.

Discutindo os males contraditórios da redação das leis, fez três afirmações bem interessantes:

- a) Afirmou que o lobbying tem função terapêutica e higienizadora sobre a redação das leis e que ele pode resguardá-las dos futuros ataques ou da eventual nocividade dos seus textos;
- b) Defendeu a imposição prática ostensiva da advocacia perante o legislativo;
- c) Ressaltou o valor da contribuição dos advogados para um repertório de leis mais isento de parcialidades e defeitos e mais real.

Vemos a função terapêutica e higienizadora da atividade de lobbying na troca de informações que se faz possível entre tomador de decisão e grupo de pressão. Ao ouvir a posição do grupo de pressão interessado no tema tratado, o tomador de decisão pode avaliar o problema de um ângulo diferente. Essa avaliação pode inclusive convencê-lo a aprovar, rejeitar ou modificar um projeto de lei que venha a apresentar riscos ou oportunidades para esse grupo de pressão.

Defender a imposição prática ostensiva da advocacia perante o legislativo é defender que o legislativo se preocupe mais com questões técnicas do que com a negociação política e a elaboração de políticas públicas para o país, o que é inaceitável.

Porém, é inegável que o conhecimento jurídico do advogado pode contribuir para a elaboração adequada das leis.

A importância de Nehemias Gueiros ao discutir a atividade de lobbying no final da década de 50 no Brasil é irrefutável. Alertados por Gueiros, muitos dos advogados se tornaram lobistas.

A apresentação de Gueiros nos deixa ver que a OAB podia compreender, já naquele momento, tanto da ótica institucional quanto da ótica profissional, que a atuação de grupos de pressão sobre o processo legislativo incorporaria o advogado como prestador de serviços (Aragão, 1994).

Ao analisar a expansão do lobismo no Brasil, Werneck Vianna (1995:176) afirma que,

"(...) Embora não constituam propriamente um fórum acadêmico, as conferências da OAB sempre produziram trabalhos relevantes na área do conhecimento político-jurídico. Em 58, a inclusão do tema nas discussões refletia certamente a influência americana, já que nos EUA, a regulamentação da atividade lobista em 1946 abriu uma série de debates jurídicos e permitira a institucionalização de um novo mercado para os serviços advocatícios".

A discussão do tema levou Gueiros a publicar, em 1959, o livro "Advocacia e o Poder Legislativo" (Bobbio, Pasquino e Rodrigues, 1984).

Assim como acontece no EUA, o lobby tem sido praticado no Brasil de modo predominante por advogados (Lemos, 1988).

Todos os lobistas entrevistados possuem nível superior, porém, o que nos chamou a atenção foi o fato de vários deles terem realizado cursos de pós-graduação. Segundo a lobista E, a volta à Universidade aconteceu, pois ela sentia falta de um maior aporte acadêmico para atuar na área de representação de interesses.

Apesar de haver lobistas, como a lobista E, que optaram por cursos de pós-graduação strictu sensu, a maioria dos que cursaram uma pós-graduação preferiram o curso de especialização em Assessoria Parlamentar e em Ciência Política e Políticas Públicas, da UNB. Há casos em que o lobista possui as duas especializações.

A Universidade de Brasília é a instituição de ensino a que recorrem os lobistas quando percebem que precisam desse aporte acadêmico.

De nosso ponto de vista, a crescente procura por cursos de pós-graduação *latu e strictu sensu* denota uma clara tendência de profissionalização da atividade. Além disso, a criação do curso de Assessoria Parlamentar foi um reflexo do processo de redemocratização brasileiro.

Hoje, em sua oitava edição, a implantação do curso de especialização em Assessoria Parlamentar atendeu à solicitação de um funcionário de alto escalão do poder Executivo, preocupado com a qualificação dos funcionários federais que não haviam, ainda, se enquadrado à mudança de esfera de poder ocorrida em consequência da redemocratização.

Em 1985, o Departamento de Ciência Política da UNB foi procurado pelo Embaixador Gerônimo Moscardo, que exercia o cargo de Chefe da Sub-Secretaria da Casa Civil para Assuntos Parlamentares (SUPAR), durante o governo José Sarney. O curso teve como objetivo preparar os Assessores Parlamentares dos Ministérios, autarquias e outros órgãos estatais a se relacionar com o Congresso Nacional, adaptando-se assim às mudanças que a redemocratização do país trouxera para o processo de tomada de decisões.

Além dos professores do Depto. de Ciência Política da UNB, a primeira edição do curso, em 1986, contou com assessores do Congresso Nacional, lobistas e com a equipe do DIAP.

Em suma, em nossa amostra contamos com mestres e doutores em Ciência Política e Relações Internacionais, assim como com diversos especialistas em Assessoria Parlamentar.

2.2. Credibilidade e Estilo de atuação

Os lobistas entrevistados, sobretudo os alocados na categoria escritórios de consultoria e lobbying, são profissionais liberais. Desse modo, são proprietários de seu próprio negócio.

Esses lobistas imprimem seu estilo de atuação na defesa dos interesses do seu cliente e têm como patrimônio, seu nome. Normalmente trabalham sozinhos, ou com um sócio, no máximo.

Para Lemos (1988:93), o maior segredo do lobista é ser uma fonte fidedigna para o tomador de decisão. Segundo o autor,

“O lobista não pode esquecer que o segredo maior, em última análise, reside na sua capacidade de ser uma fonte fidedigna, sem o que, tudo o mais se tenha feito não terá qualquer valia, pois só haverá uma chance de prestar uma informação falsa: a última. E para manter-se veraz, o lobista, além de ser um profissional *full-time*, deverá se apoiar num plano de trabalho muito bem ajustado e sabiamente flexível”.

A atividade de lobbying requer um nível de confiança considerável entre lobista e cliente. Como não há regulamentação da atividade, a referência utilizada pelos clientes que desejam contratar um escritório de consultoria e lobbying é o prestígio do lobista.

Desse modo, o estilo de atuação do lobista, sua competência e sua credibilidade são requisitos levados em conta pelo cliente.

A fim de personalizarem seu negócio, os lobistas utilizam como razão social de seus escritórios o seu próprio nome ou o nome de sua família. É uma das estratégias utilizadas por eles para mostrar aos clientes sua seriedade.

A credibilidade e a confiança que o cliente e os tomadores de decisão depositam no lobista são essenciais para o exercício da atividade.

Para atuar na atividade de lobbying é necessário construir uma reputação que reflita o estilo de atuação do lobista. Desse modo, a credibilidade do lobista está relacionada com o nome que construiu ao longo de seus anos de experiência e também ao seu estilo de atuação.

Vários lobistas nos relataram suas experiências pessoais acerca da construção de sua credibilidade e reputação. Entre esses relatos, há alguns que se destacam e que transcrevemos abaixo:

“Eu fui ao Congresso levar algumas emendas, outras pessoas também foram, pois trabalhávamos juntas. Um parlamentar me recebeu, já conhecia meu trabalho e disse: eu apresento a emenda, não tem problema. Voltando ao escritório, eu descobri que a mesma emenda havia sido apresentada a outro parlamentar. Eu fiquei muito chateada, liguei para ele, contei o que havia acontecido e rasguei a emenda com a assinatura dele. Afinal, meu nome é o meu patrimônio” (lobista F).

“O começo do meu escritório foi difícil. Eu já trabalhava há quatro anos no Congresso, na área parlamentar. Eu já participava de muitas entidades de classe (...). Eu era um nome conhecido, de muita credibilidade. Já tinha um trabalho anterior em outra empresa. Não surgiu do nada” (lobista C).

“O nome da minha empresa é o nome da minha família. Não é um nome de fantasia que, denegrido, pode ser facilmente substituído por outro. Por isso mesmo o zelo deve ser redobrado. Eu não tenho nenhum temor em me apresentar e defender determinadas posições. A minha reputação foi construída a partir de uma atividade condizente com a função que hoje exerço e com a estrita observância de um comportamento ético inquestionável” (lobista A).

A partir dos relatos apresentados, podemos perceber que o trabalho do lobista está intrinsecamente relacionado à sua credibilidade. Qualquer ação que possa abalá-la é evitada ao máximo, pois isso poderia inclusive inviabilizar a atuação do lobista em causas futuras.

Normalmente, a construção dessa credibilidade é demorada e exige um grande trabalho por parte do lobista, que deve obter a confiança do tomador de decisão. Não basta, portanto, conhecer o tomador de decisão para influenciá-lo, é preciso, sobretudo, que o tomador de decisão reconheça no lobista uma fonte de informações fidedignas. Sem esse elo de confiança, a representação técnica que o lobista realiza se inviabiliza, restando apenas a possibilidade de utilização de outras estratégias de convencimento pautadas em expedientes ilegais.

Os lobistas alocados nos outros três tipos de lobbying possuem uma vantagem sobre os que estão alocados nos escritórios de consultoria e lobbying. Há uma entidade de classe, uma grande empresa ou um órgão estatal subsidiando sua atuação.

Desse modo, ser lobista da CNI significa representar 27 Federações Nacionais e cerca de 1.000 sindicatos patronais. Assim como ser lobista do DIAP significa falar por ou para 900 sindicatos de trabalhadores.

Sendo assim, os lobistas que representam CNI e DIAP também se preocupam com a construção de sua credibilidade, reputação e estilo de atuação próprios, porém, possuem, além desses requisitos, a representatividade de sua entidade e principalmente a sua visibilidade pública.

Ao contatarem um parlamentar, esses lobistas não apresentam apenas o seu nome, mas também o nome da entidade, empresa ou órgão estatal que representam. O

parlamentar jamais estará alheio a importância dos nomes por trás dos lobistas que os procuram e nem aos interesses que representam.

2.3. Lobistas, seus escritórios e suas equipes

Determinamos o tamanho dos escritórios dos lobistas através do número de funcionários que possuem.

Há pequenos escritórios que contam com no máximo 5 funcionários e grandes escritórios que contam com até 50 funcionários. No entanto, a grande maioria dos escritórios de consultoria e lobbying analisados são de médio porte, contando com 6 a 10 funcionários.

O lobista E, por exemplo, possui um pequeno escritório. Ele não possui nenhum funcionário e também nunca montou uma estrutura física para servir como apoio à sua atividade. Preferiu instalar seu escritório em sua casa. Assim como outros lobistas entrevistados, o lobista E define sua empresa utilizando-se do conceito de boutique. Ele afirma que

“(…) Até houve um momento em que eu poderia ter optado em transformar (...) [meu negócio] em uma loja de Departamento, mas eu sempre optei pelo formato de boutique. Eu considero que, pelo meu perfil e pelo tipo de trabalho que eu gosto de fazer, onde me envolvo mais pessoalmente no trabalho, esse formato é mais adequado”.

Outros lobistas também evitam aumentar ilimitadamente o seu número de clientes e, em consequência disso, o número de funcionários e a estrutura em si.

Bons exemplos são oferecidos pelos lobistas G e A. Os dois lobistas entrevistados utilizam o mesmo argumento do lobista E, ou seja, gostam de se envolver pessoalmente em todos os contratos, de conversar com o cliente pessoalmente e ser sempre, ele, a ponte de ligação entre o cliente e o escritório. Alguns trechos de suas entrevistas foram selecionados e os transcrevemos abaixo:

“Eu me defino como um alfaiate e não uma loja de Departamento como a PATRI. Eu só trabalho se puder dar um atendimento personalizado ao cliente. Eu e minha sócia atendemos no máximo 10 clientes por vez. Quando chega o décimo primeiro, a gente vê no nosso cadastro de cliente, vemos o contrato que menos nos interessa e o chamamos para

uma conversa. Se não houver reajuste, a gente pede para não atender mais esse cliente” (lobista G).

“Meu escritório é de pequeno para médio [porte]. Eu não quero crescer mais do que isso, porque eu gosto de me envolver e eu faço uma coisa que eu gosto. O trabalho me dá prazer. Então, se eu fizer e delegar, eu não poderei fazer isso pessoalmente. Estarei me privando do prazer e comprometendo o resultado. O meu compromisso é um contato direto com o cliente, uma relação de confiança mútua e recíproca” (lobista A).

Ao referirem-se aos seus negócios, os lobistas que possuem um estilo de atuação mais personalizado utilizam-se de termos como *butique* e *alfaiate*, sempre em contraposição ao que eles chamam de escritórios que atendem aos moldes de lojas de Departamento como a PATRI e a APS.

O que está implícito nessa contraposição feita pelos lobistas é a concepção que possuem sobre o trabalho. Os lobistas que optaram pelo formato de *butique* ou *alfaiate* concebem seu trabalho artesanalmente. Atendem cada cliente pessoalmente, acompanha-os às audiências com autoridades públicas e até fornecem um curso rápido sobre processo legislativo para que os mesmos possam entender como funciona o poder legislativo, a fim de acompanhar o trabalho do lobista.

Grandes escritórios, denominados de lojas de Departamento, oferecem a seus clientes um grande número de informações, porém, o contato direto com o proprietário do escritório é escasso, sendo delegado a assessores. O tempo de resposta, quando solicitados, também é muito maior do que o oferecido pelos lobistas que optaram por atender poucos clientes, porém de forma personalizada.

Já as entidades de classe, como a CNI e o DIAP, não podem ser caracterizadas como grandes ou pequenas, pois analisar os interesses defendidos e o número de seus filiados é mais contundente.

Tanto a CNI e o DIAP possuem instalações bem estruturadas e contam com mais de 10 funcionários em suas equipes. Todo o trabalho de suporte à atividade de lobbying é desenvolvido por suas equipes, inclusive a pesquisa e elaboração das publicações que editam freqüentemente.

Já os departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais possuem pequenos escritórios, com pequenas equipes, mas que contam com o apoio de outras áreas técnicas da empresa para subsidiarem seu trabalho.

Algumas Assessorias Parlamentares, além de seus escritórios nos Ministérios, Agências Reguladoras e outros órgãos estatais, também possuem escritórios no Congresso Nacional.

Porém, tanto os departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais quanto as Assessorias Parlamentares e a grande maioria dos escritórios de consultoria e lobbying terceirizam o trabalho de suporte à atividade de lobbying. Sendo assim, é impossível negar uma forte tendência a terceirização.

Há alguns escritórios que terceirizam todo o seu trabalho de apoio à atividade de lobbying, ficando apenas com a área de intervenção propriamente dita.

Alguns trechos das entrevistas com os lobistas são esclarecedores com relação a sua opção pela terceirização e os transcrevemos abaixo:

“Fica muito caro manter uma estrutura muito pesada e grande no seu escritório, porque você é obrigada a repassar esse custo para o seu cliente. Meu cliente, às vezes, não precisa dessa estrutura. Por exemplo, a indústria de pneus não precisa de um especialista na área de medicamentos. Meu custo é baixo, porque eu não repasso nada que não seja essencial” (lobista C).

“Hoje, terceirizo tudo: clipping, pesquisa de opinião, imprensa, análise política e de risco e pesquisas acadêmicas. É a forma das empresas sobreviverem” (lobista H).

Apesar dos argumentos dos lobistas estarem concentrados na questão financeira, pois manter permanentemente uma grande equipe inviabilizaria financeiramente o funcionamento dos escritórios de consultoria e lobbying, há uma outra questão a ser abordada. Como os lobistas não podem manter em suas equipes especialistas de todas as áreas que acompanham, costumam contratar consultores técnicos que elaboram estudos e pareceres que subsidiarão a atividade de lobbying. Esses consultores técnicos costumam trabalhar com exclusividade para lobistas e, além de serem membros de entidades de pesquisa que fornecem consultoria aos lobbies, normalmente possuem seus próprios institutos.

Os lobistas também costumam encomendar pesquisas acadêmicas das universidades. A facilidade com que realizam a contratação de consultores técnicos e encomendam pesquisas acadêmicas às universidades é vista por eles como uma vantagem.

Porém, há limites para a atuação dos consultores terceirizados. A ação é sempre atribuição dos funcionários do escritório e do próprio lobista. Segundo o lobista A,

“Para o trabalho rotineiro eu tenho 8 funcionários e também contrato assessorias externas. Quando há um interesse mais específico, eu contrato especialistas na matéria a ser tratada. Eles trabalham como consultores, mas não atuam no processo propriamente dito”.

Excetuando-se grandes escritórios de consultoria e lobbying, como aquele em que atua o lobista B, e as entidades de classe CNI e DIAP, a terceirização tem sido encarada pelos lobistas como a melhor opção financeira ao trabalho de suporte à atividade de lobbying. Contudo, a intervenção política é atribuição do lobista.

2.4. Experiência Profissional

A partir da análise de nossos dados, percebemos que são raros os casos de lobistas atuando há menos de 10 anos na área de representação de interesses.

Os lobistas, normalmente, começam a atuar em um escritório de consultoria e lobbying como estagiários ou assessores e galgam patamares mais altos, conforme sua aptidão para a atividade e demonstração de competência.

Em nosso universo de pesquisa, encontramos lobistas que já demonstravam aptidão para a atividade desde muito cedo, como é o caso do executivo de relações governamentais da empresa A, que começou sua carreira como assessor parlamentar na Câmara dos Deputados aos 17 anos de idade.

Há outros lobistas, porém, que começaram a atuar quase que por acaso, como é o caso dos lobistas E e H.

O lobista E, em uma tentativa de dar outro rumo à sua carreira profissional, aceitou o convite para trabalhar em um conceituado escritório de consultoria e lobbying, tendo sido treinado e exercido a atividade durante alguns anos. Após deixar esse escritório, fundou o seu próprio negócio.

Já o caso do lobista H é bem diferente. Trabalhando na área de propaganda e marketing durante muito tempo, costumava ser encarregado de resolver alguns problemas de seus clientes em Brasília.

De seu ponto de vista, o lobbying é sempre um problema de comunicação. Sendo assim, cabe ao publicitário responsável pela conta do cliente iniciar a comunicação e resolver o problema. Após encerrada sua carreira como publicitário, utilizou a experiência adquirida na resolução de problemas de seus antigos clientes e passou a atuar na área de relações governamentais, abrindo seu próprio negócio.

Assim como os outros lobistas entrevistados, o lobista E e o lobista H são profissionais que atuam na área de representação de interesses há mais de 10 anos. Porém, há alguns lobistas que atuam na área desde o período da redemocratização do país.

Esses lobistas compreenderam o novo cenário político que se desenvolvia e abriram seus escritórios de consultoria e lobbying, como é o caso da SEMPREL.

Grandes mudanças estavam sendo empreendidas e consistiam em um nicho de mercado em ascensão na época.

A redemocratização do país, que descentralizou o processo de tomada de decisões e fortaleceu o poder Legislativo, teve um grande impacto no universo dos escritórios de consultoria e lobbying, assim como em toda a área de representação de interesses, que pôde começar a se desenvolver com profissionalismo e seriedade, utilizando da representação técnica e do saber especializado.

2.5. Atividade anterior do lobista

Os lobistas sempre foram vistos, inclusive pela literatura especializada, como profissionais que se valem de seus contatos para realizar seu trabalho. Esses contatos são obtidos através de sua influência ou a partir de amizades que cultivam de outros tempos em que trabalhavam como servidores públicos.

Desse modo, a partir da análise dos nossos dados foi possível investigar melhor essa questão. Para isso, analisamos a experiência profissional anterior do lobista, tendo

em vista se o mesmo havia desenvolvido essa atividade anterior em empresas públicas ou privadas.

Segundo Bezerra (1999), a atividade dos escritórios de consultoria e lobbying é baseada em relações pessoais e os lobistas são, muitas vezes, ex-técnicos, ex-dirigentes aposentados do serviço público, e que conhecem tanto os canais burocráticos para encaminhar suas demandas quanto os funcionários responsáveis pela efetivação das mesmas nos órgãos públicos.

A realidade norte-americana não parece diferente da apresentada por Bezerra. Segundo Birnbaum (1992), a assessoria do Congresso se renova com certa regularidade porque muitos assessores, depois de familiarizados com o funcionamento da Casa, vão ser lobistas. O autor considera o lobbying uma extensão das habilidades exigidas de um assessor. A única diferença é que, como lobista, há sempre mais dinheiro em jogo. Em conseqüência dessa troca freqüente, os assessores novos recorrem a ex-ocupantes do cargo para ajudá-los, pois quando um deputado apresenta um projeto tem que ter o cuidado de satisfazer as normas legais e regimentais – detalhes que o lobista conhece e valoriza.

Em nosso universo de pesquisa contamos com vários lobistas que exerceram funções no serviço público federal. Há lobistas que exerceram funções como: Assessor Legislativo, Secretário de Comissões, Assessor Parlamentar de Deputados Federais, Senadores, Ministros e Presidentes de empresas estatais, Chefe de Gabinete, Assessor Econômico, Presidência de Conselhos Federais e etc.

Os contatos e a experiência sobre o funcionamento do processo legislativo que o exercício das funções acima descritas possibilita não podem ser desprezados.

Desse modo, encontramos lobistas que, por conta da experiência que obtiveram exercendo cargos em setores públicos, especializam-se na defesa de determinados setores produtivos.

É o caso do lobista F, que utilizando-se da experiência profissional obtida durante o tempo em que trabalhou como Assessor Parlamentar de uma empresa estatal no ramo de petróleo, possui hoje vários clientes nessa área.

O lobista F afirma que há uma influência entre o exercício de cargos no serviço público federal e os casos que costuma atender. Segundo ele,

“Tem uma concentração do setor petróleo, combustíveis, GLP, porque eu passei pela Petrobrás, pelo Ministério da Infra-estrutura.”

Segundo o lobista C, exercer cargos no serviço público federal é importante para sua atividade, já que os contatos obtidos são essenciais para a realização do trabalho. É preciso ter vínculos no serviço público federal e ser conhecido pelo maior número de pessoas possíveis, entre servidores, parlamentares e outras autoridades públicas.

Porém, não só quem exerce cargos no serviço público federal pode obter contatos e conhecimento sobre o funcionamento do processo legislativo. Representantes de entidades de classe, movimentos sociais, ONG's e funcionários de escritórios de consultoria e lobbying também podem, com sua atividade, estabelecer bons contatos e contar com um bom conhecimento sobre o processo legislativo.

Saïd Farhat, um dos primeiros lobistas profissionais brasileiros a se assumirem como tal, afirma que a construção de uma reputação, ou seja, a credibilidade do lobista é mais importante do que as pessoas que ele conheceu enquanto fez parte do *staff* do Estado (Farhat, 2003).

Apesar de não podermos diminuir a importância de uma experiência no governo, uma vez que sem ela é extremamente difícil aprender os meandros do poder, esse requisito não nos parece mais ser obrigatório para os lobistas.

Tendo percebido a importância que alguns lobistas atribuem ao fato de já terem exercido cargos no serviço público federal, o que nos chamou a atenção em nossa análise foi a quantidade de lobistas que sempre desenvolveram suas atividades na iniciativa privada.

De maneira geral, os lobistas que não exerceram atividades no serviço público federal aprenderam seu ofício na prática, trabalhando como estagiários e assessores em escritórios de consultoria e lobbying. Depois de obterem experiência no desenvolvimento da atividade, abrem seus próprios negócios.

Conhecer os canais burocráticos de encaminhamento de demandas e os funcionários de órgãos públicos sempre será um trunfo que, inclusive, contribui para o exercício da atividade.

No entanto, além de não ser mais necessário ter exercido algum curso no serviço público federal para possuir esses conhecimentos, a atividade de lobbying requer muito mais do que bons contatos. De nada adiante ter bons contatos, se não há nada a comunicar ao tomador de decisão.

2.6. Características de um bom lobista

Devido à escassez de informações sobre o lobista, um de nossos objetivos ao elaborarmos as premissas que orientariam nosso trabalho de campo foi construir o perfil do lobista: agente de um grupo de interesses, ou de pressão, que atua junto ao poder público com o intuito de representar seus interesses.

Para isso, elencamos algumas características que, de nosso ponto de vista, seriam essenciais para o correto exercício da atividade e, portanto, prerrogativas de um bom profissional, e às submetemos aos lobistas entrevistados. As características elencadas podem ser vistas no quadro 2.

Quadro 2

Características de um bom lobista

Características de um bom lobista
Bom conhecimento do processo legislativo e do processo decisório
Defesa dos interesses do país e crença na causa que defende
Discrição
Entendimento de cenário político
Compreensão dos objetivos do cliente
Honestidade e ética
Informação qualificada (leitura de jornais, revistas e conhecimento que a causa necessita)
Oferecer informação confiável e bem estruturada (credibilidade)
Poder de comunicação e persuasão
Possuir bons contatos
Seriedade
Sólida formação acadêmica
Trabalhar as informações em defesa de seu cliente e saber como e para onde encaminhá-las.

Fonte: Oliveira, Andréa C. J. Lobbying e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004.

Entre as 13 características que submetemos aos lobistas, as que mais chamaram a atenção dos mesmos foram as que se relacionavam à captação e ao tratamento da informação, em primeiro lugar, e as relacionadas ao caráter do profissional, em segundo lugar.

A informação é a alma do trabalho do lobista. Um bom lobista deve idealmente ter acesso a toda informação que puder levantar para que consiga exercer sua atividade. A leitura de periódicos é de suma importância, assim como as informações conseguidas com algumas fontes, que, em geral, são jornalistas que trabalham nas sucursais de jornais e revistas em Brasília, assessores parlamentares, servidores públicos e outros lobistas.

Estar bem informado e tratar essas informações de forma a que elas possam fazer sentido para os tomadores de decisão é uma das questões cruciais do trabalho, já que os lobistas são agentes de informação para os tomadores de decisão.

Dutra (1990) afirma que os lobbies são agentes de informação para o poder Legislativo. Apesar de estarem fora da tradição administrativa do Legislativo, constituindo-se em agentes externos do setor privado, apresentam características

institucionais e formais e na maioria dos casos defendem interesses permanentes e bem estabelecidos.

Ao fornecer informações orientadas e usualmente moldadas de forma social, política e economicamente atraentes para o legislador, o lobista espera dele algum tipo de ação ou omissão.

Dessa forma, a relação lobista x legislador será eficiente como forma de transação de informação, na medida em que o dado escolhido a ser fornecido no processo de lobbying seja capaz de atravessar o filtro de valores e compromissos do legislador.

Para que isso seja possível, o lobista pode utilizar-se de três maneiras para transmitir suas mensagens: a) fatos, b) argumentos e c) poder.

Transmitir suas mensagens utilizando-se de fatos só é possível se o legislador confia na informação fornecida pelo lobista. Dessa forma, a credibilidade do lobista é essencial.

A utilização de argumentos refere-se a elementos de avaliação, geralmente unilaterais, que acompanham os fatos.

De nosso ponto de vista, esses elementos de avaliação que o autor chama de unilaterais, pois privilegiam a posição do cliente do lobista, constituem a riqueza proporcionada pelos agentes de informação, que mostram ao legislador pontos de vista divergentes sobre o tema em discussão, tornando o processo de tomada de decisões mais transparente.

Já o poder refere-se às estratégias de convencimento utilizadas pelo lobista. Para demonstrar sua força política, o lobista pode utilizar-se da pressão indireta por meio da manipulação do eleitorado e da opinião pública.

Além dessas estratégias, há ainda o financiamento de campanha e o enaltecimento da atuação política do legislador junto à sua base eleitoral. Os convites para que o legislador participe de eventos organizados pelo cliente em sua base eleitoral são irrecusáveis e constituem-se em boa estratégia de ação.

Como já ressaltado, a credibilidade do lobista é essencial para que laços de confiança sejam tecidos entre lobista e tomador de decisão.

Desse modo, a ênfase dada pelos lobistas a características como honestidade e seriedade não foram surpresas. Em um universo em que o nome do lobista é seu patrimônio, não se pode prescindir da honestidade e seriedade, que em qualquer outra profissão são vistas de maneira corriqueira. Porém, como o lobbying está envolto em um forte estigma de marginalidade, ser honesto e sério é um diferencial.

Como a informação é o ponto principal do trabalho lobista, ele deve saber gerenciá-la. Apenas possuir bons contatos, sem apresentar uma informação confiável, imparcial e bem estruturada, não leva o lobista à consecução de seus objetivos. O poder de comunicação e persuasão também seriam inócuos se não houver informação de qualidade a ser fornecida.

Além de um caráter pautado pela honestidade e seriedade e a posse de informação qualificada, o bom lobista deve ser um profundo conhecedor de cenário político e também deve entender como funciona o processo legislativo. Esse, extremamente intrincado. É por isso que a atividade lobista, de certa maneira, é restrita. Conhecer o processo legislativo brasileiro é um trabalho para *experts*. E os lobistas são os profissionais que possuem esse conhecimento.

3. Construindo o perfil lobista

Poucos foram os autores que se dispuseram a descrever o perfil do lobista brasileiro. Lodi (1986) e Figueira (1987) o fizeram.

Lodi (1986:88) afirma que,

“O lobista precisa ter **conhecimento de governo**, sensibilidade política, tato e **integridade pessoal**, ao lado de outras qualidades que dele sempre se esperou. Mas, a mudança no quadro político traz novos requisitos: a) **maior capacidade de atuação junto ao poder legislativo**; b) eficácia no trato com as autoridades emergentes da oposição; c) pluralismo de orientação, mantendo canais abertos em todos os setores da sociedade; d) maior conhecimento jurídico e sensibilidade para o enquadramento legal das atividades; e) maior disposição para ser auditado pela opinião pública, **maior transparência...**”

Já Figueira (1987) argumenta que, embora comecem a surgir lobistas especializados em contatos com o legislativo, no Brasil, esse especialista em abrir portas, gavetas e cofres é ainda alguém que conhece os meandros dos dois poderes, Executivo e Legislativo.

Segundo ele, o perfil do lobista brasileiro é o seguinte:

"Profissionais de **nível superior** que, reunindo amplos conhecimentos de economia, direito, administração pública e comunicação social, experiência em assessoramento a autoridades e empresários e **excelentes contatos** na presidência da República, ministérios e Congresso Nacional, sejam **profundos conhecedores do processo legislativo** e se disponham à defesa de interesses setoriais ou particulares nesses poderes. Devem ter **credibilidade** e jamais externar suas preferências políticas, zelando sempre para o bom trânsito em todos os partidos". (Figueira, 1987:51)

A partir dos dados apresentados, traçamos um perfil atualizado do lobista brasileiro, generalizando os dados por nós coletados, a fim de contrastá-lo aos perfis apresentados na década de 80 por Lodi e Figueira.

Segundo Graziano (1996), os lobistas norte-americanos são homens, com nível superior, relativamente bem pagos, ocupando altas posições em suas respectivas organizações.

A partir de nossa pesquisa, chegamos a um resultado bastante parecido. O lobista brasileiro é, na maioria das vezes, homem; possui entre 40 e 50 anos de idade; é um profissional de nível superior, muitas vezes pós-graduado. Os lobistas são os proprietários de seus próprios escritórios e consultorias e costumam trabalhar sozinhos. Os escritórios que dirigem são de médio porte e eles possuem mais de 10 anos de experiência na profissão.

Apesar de o fato de ter exercido um cargo no governo ser um bom trunfo, pois lhes garantem bons contatos, essa experiência no governo não é mais indispensável.

Um bom lobista deve ser honesto, sério e atuar pautado pela ética. Deve possuir uma sólida formação acadêmica e um grande poder de comunicação e persuasão. Deve ser discreto e possuir credibilidade entre os parlamentares que deseja influenciar.

Além dessas características pessoais, o lobista deve saber ouvir e compreender quais são os objetivos de seus clientes, para melhor defendê-los. Dessa forma, deve acreditar nas causas que defende, para realizar melhor seu trabalho.

O bom lobista deve trabalhar seu maior bem: a informação. Para isso, deve ser extremamente bem informado e deve saber dar o tratamento adequado a essa informação, fazendo-a chegar a seu objetivo e no formato ideal para a consecução de seus objetivos.

Para alcançar os objetivos de seus clientes, deve ser um bom entendedor de cenário político, deve possuir um bom conhecimento de processo legislativo e processo decisório e, através de seus contatos, oferecer uma informação confiável e bem estruturada, para quem se quer influenciar.

Quais são as diferenças entre o perfil que acabamos de traçar e o perfil traçado por Lodi e Figueira?

Em primeiro lugar, o perfil que Lodi traça ressalta a importância do entendimento de um novo ambiente político por parte do lobista. Estávamos em pleno processo de redemocratização e o poder Legislativo acabava de reassumir as suas prerrogativas, por isso, era importante estar atento a essas mudanças. Hoje, com a democracia consolidada e o poder Legislativo funcionando normalmente, os conselhos de Lodi se perdem.

No entanto, já no final de década de 80, apostava-se na integridade pessoal do profissional. Durante nossas entrevistas, esse fato foi ressaltado pelos próprios lobistas, pois na opinião deles, são justamente essas características pessoais que os separam dos lobistas que atuam na área cinzenta da corrupção e do tráfico de influências.

Com relação ao perfil traçado por Figueira, podemos afirmar que uma sólida formação acadêmica continua sendo pressuposto para a atividade e isso denota inclusive a profissionalização do lobbying no Brasil. A complexidade da atividade, a necessidade de possuir bons contatos e poder de comunicação ainda são uma realidade. A credibilidade e a importância de conhecer o processo legislativo continuam norteando a atividade.

Capítulo 3

Lobistas e sua forma de atuação na esfera de representação de interesses no Brasil

Os quatro tipos de lobbying e sua forma de atuação

A atividade lobista apresenta uma variedade de formatos, que vai desde a ação do interessado - que, no caso de empresas, pressupõe também departamentos de assuntos institucionais ou corporativos - aos escritórios especializados em lobbying, passando pelas entidades classistas e o lobbying público.

A fim de analisar a forma de atuação do lobbying no Brasil, criamos uma tipologia que consiste em quatro tipos de lobbying, representados pelos seguintes profissionais, entidades ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios, Agências Reguladoras e Autarquias (lobbying público); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas da iniciativa privada; c) entidades classistas, como a CNI e o DIAP e d) escritórios de lobbying e consultoria.

Porém, a fim de não incorreremos no erro da generalização demasiada, nossa análise se concentrou na comparação entre as formas de atuação das entidades classistas, como a CNI e o DIAP, e os escritórios de lobbying e consultoria.

Os outros dois tipos de lobbying foram analisados, contudo, sem que uma comparação entre suas formas de atuação fosse empreendida.

A comparação entre esses dois tipos de lobbying foi empreendida a partir das seguintes estratégias de atuação: a) identificação do problema e do objetivo pretendido pelo cliente; b) construção e compreensão do cenário político brasileiro atual; c) monitoramento legislativo ou *tracking*; d) análise do monitoramento legislativo; e) monitoramento político; f) criação da estratégia de ação, que consiste em identificar como resolver o problema do cliente, apresentando uma proposição, projeto de lei ou emenda; traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente; apresentando informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos e g) execução do corpo-a-corpo, estágio em que o lobista e seu

cliente devem procurar os aliados e inimigos de seu interesse, a fim de convencê-los a contribuir para o alcance do fim pretendido.

Os dados apresentados, assim como a identificação das estratégias de atuação dos tipos de lobbying, foram fruto da análise das entrevistas e de material coletado nas assessorias parlamentares de órgãos estatais, departamentos de assuntos corporativos, entidades classistas e escritórios de lobbying e consultoria.

Ao todo foram empreendidas duas entrevistas com representantes de assessorias parlamentares, duas entrevistas com representantes de departamentos de assuntos corporativos, cinco entrevistas com representantes de entidades classistas e dez entrevistas com representantes de escritórios de lobbying e consultoria.

Assim, esperamos que a nossa investigação contribua para uma melhor compreensão sobre a atividade de lobbying desenvolvida no Brasil.

1. Lobbying público

Para Aragão (1992) e Lemos (1988), o lobbying público é uma peculiaridade. Isso porque trata-se do lobbying do governo sobre o governo. Empresas estatais, Autarquias, Ministérios e outros órgãos alocados nos Ministérios, pressionam os poderes Executivo e Legislativo a fim de assegurar seus direitos ou pleitear novos direitos.

Todos os Ministérios, a Casa Civil da Presidência da República, as principais empresas públicas - como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Petrobrás - e também alguns governos estaduais possuem Assessorias Parlamentares que fazem monitoramento, captam e distribuem informações (Aragão, 1992).

Agências governamentais defendem interesses diversos no Legislativo, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas ou competências.

Na década de 50, o lobbying público já era uma realidade. Segundo Santos (1998:311),

“Em 1952, o estado de São Paulo criou um lobby com sede no Rio de Janeiro – então distrito federal, sede do Congresso e da Chefia do Executivo – visando a assessorar técnica e juridicamente os deputados e senadores integrantes da representação paulista no Congresso Nacional. Segundo importante testemunho da época, era um núcleo de

advogados altamente capazes, que vem prestando à bancada paulista e ao próprio Congresso, relevantes serviços...”.

Há um exemplo interessante citado por Aragão (1992), que se refere ao conflito entre a SEI (Secretaria Especial de Informática) e o Ministério das Comunicações, em 1984, em torno da reserva de mercado da informática. O Ministério das Comunicações defendia uma postura mais liberal com relação a reserva de mercado, mas foi derrotado, uma vez que prevaleceu a decisão do Congresso de reservar a produção de micro e mini-computadores às empresas de capital nacional.

Já Lemos (1988) utiliza como exemplo de lobbying público o fato ocorrido em maio de 1986, envolvendo o Ministério das Relações Exteriores. Segundo ele, um poderoso lobbying do Ministério das Relações Exteriores conseguiu em tempo recorde que fosse aprovado na Câmara dos Deputados o projeto de reforma da carreira e também que seu texto fosse modificado.

Para o autor, isso deixa bem claro como os órgãos do próprio governo tratam de influir nas instâncias políticas em favor dos seus projetos. Eles interferem junto ao Congresso, ao Executivo e até junto à opinião pública, no sentido de conseguir o favorecimento de políticos, cujos objetivos, eles mesmos fixam.

Werneck Vianna (1995), por sua vez, faz alusão a uma disputa envolvendo o INAMPS e o Ministério da Saúde pelo controle do Sistema Único de Saúde, durante os debates da Constituinte.

Estavam credenciados e, portanto, efetivamente atuando no Congresso Nacional em 1992, o Gabinete Militar, a Secretaria da Administração Federal, a Secretaria da Cultura, a Secretaria de Ciência e Tecnologia, a Procuradoria Geral da República, o EMFA (Estado Maior das Forças Armadas), o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), o Banco Central, o Banco Nordeste do Brasil S/A, a Caixa Econômica Federal, o Instituto Brasileiro de Turismo, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), o Tribunal Superior do Trabalho e o Banco do Brasil S/A. Como podemos perceber, todos eles órgãos estatais.

Carvalho (2002) afirma que cada um dos Ministérios vem acompanhando nas Comissões de Mérito e no Plenário os projetos que são de interesse direto dos mesmos.

Segundo o autor, este lobbying vem sendo muito difundido e tem tentado se profissionalizar nos últimos anos. Os Assessores Parlamentares (maneira como se auto-intitulam os lobistas do Poder Executivo) têm apresentado recentemente aos parlamentares pareceres alternativos aos projetos, além de ampliarem o debate entre os poderes.

Ressalta Carvalho (2002) que o lobbying público se mostra também muito atuante na época em que tramita o Orçamento Geral da União. Durante este período, os assessores parlamentares atuam em duas frentes: na primeira tentam evitar que os parlamentares façam emendas aos projetos tidos como prioritários ao Ministério que representam; na segunda, alguns órgãos tentam ampliar suas verbas ou tentam influenciar os parlamentares a emendarem o orçamento para incluir novos projetos ou para suplementar aqueles cujo orçamento consideram abaixo do necessário.

Os lobbies dos Ministérios e de autarquias federais são coordenados pela Casa Civil. Até alguns anos atrás não existia qualquer tipo de coordenação dos grupos de pressão do Executivo. Cada pasta acabava por organizar sua assessoria parlamentar, que tinha como função essencial apenas atender aos pedidos dos parlamentares.

Com o processo de redemocratização do país e o fortalecimento do Congresso Nacional, estes grupos passaram também a influenciar o processo legislativo. Atualmente, cada Ministério cuida de uma ou de duas comissões temáticas - aquelas que mais têm proximidade com suas pastas. Os projetos são acompanhados pelos Assessores Parlamentares, que se reportam diretamente à Casa Civil e aos seus Ministros ou Coordenadores.

A Casa Civil assume, portanto, o papel de coordenar as ações do Poder Executivo dentro do Legislativo. Sua atribuição é tecer a linha de ação e apontar quais projetos interessam ou não ao governo. Os que interessam devem ser aprovados e os que não interessam devem ser rejeitados ou modificados.

O que a Casa Civil não consegue controlar, no entanto, são os interesses conflitantes entre os Ministérios. O lobbying público, de maneira geral, possui um caráter particularista. Porém, no lobbying empreendido pelos Ministérios, essa característica se acentua, dando origem aos conflitos.

É comum que as empresas públicas, a Presidência da República, o Conselho de Segurança Nacional e Ministérios, além de possuírem suas Assessorias Parlamentares, contratem assessoria externa para ajudá-los a resolver seus problemas no Legislativo e no próprio Executivo.

Um dos lobistas entrevistados⁶ nos relatou um caso bastante interessante e que reafirma esse fato. Segundo ele, sua empresa foi contratada para criar uma estratégia de comunicação e relações governamentais que visava dirimir a resistência da opinião pública e dos próprios parlamentares sobre a criação da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência).

A ABIN é uma autarquia federal, vinculada à Presidência da República, que tem como atribuição principal o planejamento e a execução de atividades como levantamento, coleta e análise de informações estratégicas. Deve também planejar e executar atividades de contra-informação, e colocar em prática atividades de natureza sigilosa necessárias à segurança do Estado e da sociedade.

Após quatro anos de amplas discussões, o Projeto de Lei que versava sobre a criação da ABIN foi sancionado pelo Presidente da República em 07/12/1999.

Para o lobista entrevistado, seu trabalho teve uma contribuição essencial para a aprovação desse projeto de lei. Ele afirma que,

“Uma das coisas que me orgulho de ter ajudado a implantar foi a ABIN - Agência Brasileira de Inteligência, desde a aprovação da lei no Congresso Nacional, até a definição de um plano e diretrizes para a sua comunicação, além de pesquisas quantitativas e qualitativas para examinar a quantas andava seu corpo funcional”.⁷

Desse modo, podemos perceber que, além de possuírem equipes próprias, as Assessorias Parlamentares dos Ministérios e órgãos públicos em geral costumam

⁶ Entrevista com o lobista H.

⁷ Entrevista com o lobista H.

utilizar os serviços dos escritórios de lobbying e consultoria, a fim de criar estratégias de ação.

1.1. Forma de atuação do lobbying público

Como já afirmamos acima, as Assessorias Parlamentares são as responsáveis pelo lobbying dos Ministérios, Autarquias, Agências Reguladoras e outros órgãos governamentais.

Com a extinção do Estado-Maior das Forças Armadas, os Ministérios da Aeronáutica, Exército e Marinha foram transformados em Comandos. A fim de apresentar a forma de atuação do lobbying público, utilizamos como exemplo a estrutura e funcionamento da Assessoria Parlamentar de um dos Comandos que constituem o Ministério da Defesa, pois essa Assessoria Parlamentar, além de nos parecer melhor estruturada, nos forneceu um número maior de informações sistematizadas.

Essa Assessoria Parlamentar tem como objetivo acompanhar todas as matérias (proposições) sujeitas à deliberação pelas Casas do Poder Legislativo que possam afetar ou gerar oportunidades para este Comando. As matérias sujeitas a acompanhamento podem ser apresentadas sob diversas formas, como: Propostas de Emendas à Constituição, projetos, emendas, indicações, requerimentos, recursos, pareceres, propostas de fiscalização financeira e outras.

Assim como outras Assessorias Parlamentares de Ministérios, a Assessoria Parlamentar deste Comando existe há muito tempo, porém, se fortaleceu durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

Esta Assessoria Parlamentar é composta por uma equipe que possui um Escalão Avançado instalado no Congresso Nacional (Setor de acompanhamento do Processo Legislativo), constituído por Oficiais-Adjuntos (no mínimo 3) para atuação direta junto aos Parlamentares e por três auxiliares (graduados) responsáveis pelo acompanhamento do Processo Legislativo, além de um escritório no Comando. (Setor de protocolo e arquivo).

A equipe possui treinamento em processo legislativo, mas não há prerrogativas para exercer a função. A seleção é baseada na análise da ficha de serviço individual de cada membro. Porém, uma sólida formação acadêmica e facilidade de comunicação são características levadas em conta ao se selecionar um possível membro da equipe.

A Assessoria Parlamentar deste Comando tem cinco atribuições principais. A primeira delas é analisar, processar e emitir informação para a apreciação do Comandante do órgão.

Baseado nas informações fornecidas pela Assessoria Parlamentar, o Comandante orienta: a política a ser desenvolvida no Congresso, no que tange aos acontecimentos político-administrativos da área; a organização técnico-administrativa e o fornecimento de informações aos parlamentares; a divulgação das atividades desenvolvidas pelo Comandante junto ao Congresso e também orienta o acompanhamento legislativo, o qual visa estar atento ao cumprimento dos prazos constitucionais de requerimentos, de sanção ou promulgação de leis e de apreciação de vetos referentes aos interesses do Comando, assim como identificar discussões no plenário das duas Casas que digam respeito à atuação ou à pessoa do Comandante.

Como já informado, é o Comandante o responsável em orientar a política que será desenvolvida no Congresso pela Assessoria Parlamentar do seu Comando. No entanto, devemos ressaltar que a escolha das proposições que merecem ser acompanhadas não é apenas de sua responsabilidade. Em primeiro lugar, o projeto é analisado pelo Escalão Avançado. Em segundo lugar, o responsável pela Assessoria Parlamentar do Comando leva ao conhecimento da área pertinente o projeto candidato a acompanhamento. Se detectada a conveniência do acompanhamento, o mesmo é efetuado pela Assessoria Parlamentar.

Só são acompanhados os projetos de interesse do Comando. Se a área consultada admite a conveniência do acompanhamento, ele é submetido ao Comandante do órgão e ao Ministério da Defesa, e só então se traça a estratégia de ação.

A segunda atribuição da Assessoria Parlamentar deste Comando é informar ao Chefe de Gabinete do Comandante qualquer assunto que seja de interesse deste,

assim como despachar documentos a outros setores deste Comando dos quais se necessitem subsídios ou prestar informações.

Ao prestar informações confiáveis, a Assessoria Parlamentar deste Comando tornou-se referência para os parlamentares. Dessa forma, quando os parlamentares necessitam de informações sobre este setor recorrem à equipe do Comando.

A terceira atribuição desta Assessoria Parlamentar visa coordenar seus trabalhos com a Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa e demais órgãos estatais, a fim de buscar possíveis interesses em comum, formando alianças.

Assim, além de se relacionarem com a Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa - que coordena os assuntos de interesse comum às Assessorias Parlamentares de todos os Comandos - não raro se relacionam com as Assessorias Parlamentares de outros Ministérios, quando o assunto em discussão é de interesse de outros órgãos de governo.

A quarta atribuição diz respeito à divulgação das atividades do Comando junto ao Congresso, a qual deve ser planejada em conjunto com a assessoria de comunicação social deste órgão.

Como última atribuição principal, a Assessoria Parlamentar deste Comando deve, quando necessário, coordenar suas atividades com os diversos setores deste Comando, com o objetivo de prover o assessoramento ao Comandante.

Para que o trabalho da Assessoria Parlamentar deste Comando seja desenvolvido satisfatoriamente, um forte trabalho de coleta de informações deve ser colocado em prática. Em suma, a equipe pesquisa, coleta e faz o acompanhamento legislativo do Congresso.

Contudo, o auxílio que a equipe deste Comando presta na elaboração de documentos destinados ao apoio de Parlamentares, no trâmite de proposições, é essencial para a eficaz representação e defesa de interesses do Comando.

A organização, preservação e atualização da legislação relativa aos interesses do Comando é uma tarefa cotidiana.

Como parte desse trabalho de organização, preservação e atualização da legislação, a equipe deve manter um estreito contato com os parlamentares, a fim de

firmar a posição do Comando. Organizar visitas de parlamentares a repartições deste Comando e acompanhar membros do mesmo em visitas ao Congresso, compete a equipe, assim como o trabalho de corpo-a-corpo com os parlamentares, nas reuniões de comissões.

Desse modo, é comum que a Assessoria Parlamentar deste Comando agende almoços com o seu Alto-Comando para que os parlamentares obtenham conhecimentos específicos para desenvolver seus trabalhos ou encaminhe seus questionamentos a um setor técnico específico para que o mesmo preste esclarecimentos.

Além do estreito contato com os parlamentares e a organização de visitas dos mesmos ao Comando, quando se decide pelo acompanhamento de determinado projeto, é necessário traçar uma estratégia de ação, seja para aprovar o projeto, rejeitá-lo ou modificá-lo.

Desse modo, o trabalho de corpo-a-corpo da equipe de Assessoria Parlamentar deste Comando vinculado ao Ministério da Defesa deve ser sempre subsidiado por informações que contribuam para o convencimento do parlamentar. A equipe deve valer-se de pareceres previamente elaborados pelos setores técnicos do Comando e estar sempre presente no Congresso quando houver atividades legislativas, comparecendo também a eventos em que haja presença de parlamentares.

Elaboração de emendas e tentativas de designar o relator para o projeto são estratégias comumente utilizadas. Porém, os esforços nunca são isolados, uma vez que este Comando sempre procura parceiros que tenham interesses em comum, a fim de fortalecer seus argumentos e dar mais visibilidade ao interesse defendido, deixando o parlamentar mais seguro sobre a legitimidade do pleito.

2. Departamentos de Assuntos Corporativos e/ou Institucionais

O segundo tipo de lobbying corresponde à atuação dos executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais das empresas privadas.

Segundo Lopes (2003), o executivo de relações governamentais é aquele alto executivo que as grandes empresas costumam manter com o cargo de assuntos públicos ou corporativos, dedicando-se às relações da empresa com as diferentes esferas e níveis governamentais.

Para o autor, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário fazem parte do grupo de públicos estratégicos com os quais deve interagir toda organização. As relações governamentais, no entanto, integram a história recente da cultura empresarial brasileira e não raro ainda são confundidas com a prática de corrupção, apadrinhamento e beneficiamento dos “amigos do Rei”.

Lopes (2003) ressalta que os canais institucionais de relacionamento com o Estado foram criados entre 1974 e 1978, durante o governo Ernesto Geisel, devido ao início do período de distensão da ditadura militar.

Naquele momento, um grupo restrito de empresas, em sua maioria multinacionais, despertou para a necessidade de se comunicar com outros públicos-alvo, além dos consumidores. A redemocratização e a Constituição de 1988 só vieram a reforçar esse processo. Com o fim da ditadura militar as empresas foram forçadas a se adaptar a um novo ambiente que envolvia o processo de tomada de decisões. Anteriormente, bastava o empresário ter acesso a um ministro para “abrir todas as portas”.

A afirmação do lobista José Pereira Graça Couto, reafirma essa argumentação. Segundo ele, em declaração concedida à revista Senhor de 31/08/1983, “Num regime fechado, não pode existir lobby. Só tráfego de influência”.

Para Lodi (1986), o lobby praticado no Brasil é quase exclusivamente o dos grupos econômicos e associações afins, por estarem mais organizados e profissionalizados. A falta de organização política de outros grupos, ao contrário do sucesso do lobby econômico, leva a um clima de mal-entendido, de ilegitimidade e de falta de respaldo da sociedade para com a prática dessa atividade.

Segundo o autor, as empresas internacionais foram as primeiras a organizar profissionalmente o lobby, porque já contavam com sua experiência política nos países de origem e também porque era difícil entender o sistema de decisões nacional.

A Light, a Rhodia e a Shell são algumas das empresas multinacionais pioneiras na implantação de departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais no Brasil.

Segundo reportagem veiculada pela revista Senhor em 31/08/1983,

"(...) o lobby de empresas em Brasília é antigo. E concentrado no Executivo. As grandes empresas tradicionalmente vêm tendo seu front nos seus próprios escritórios. É, por exemplo, o caso da IBM, do Bradesco, da corporação Bonfiglioli, das Construtoras Andrade Gutierrez e Camargo Correia e da Souza Cruz. Várias empresas possuem casas no lago Paranoá para recepções e encontros de negócios. E mantêm funcionários altamente qualificados para cuidar dos seus interesses junto às áreas oficiais" (Op. cit., pg. 47).

Ainda segundo a reportagem, a Souza Cruz mantém um serviço considerado padrão, com dois escritórios: um para tratar das obrigações tributárias junto ao governo, devido ao elevadíssimo volume de IPI pago; e outro para as relações governamentais, com atenções voltadas aos projetos de taxação e limitação da propaganda de cigarros nos meios de comunicação de massas.

De acordo com a reportagem, o lobby empresarial tende a ganhar caráter mais orgânico e, conseqüentemente, feições institucionais, expandindo-se além do limitado número de grandes empresas e grandes entidades classistas, como a Federação das Associações Comerciais, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.

Atualmente, a criação de departamentos de assuntos corporativos é uma tendência cada vez mais forte. Não só as grandes empresas necessitam de uma estrutura especialmente montada para trabalhar as relações governamentais. No entanto, como são maiores, sua estrutura já começa mais pesada (Lopes, 2003).

A criação desses departamentos está intrinsecamente relacionada ao peso que as empresas dão ao seu relacionamento com o governo. É atribuição do departamento de assuntos corporativos não só fazer a manutenção permanente da imagem da empresa, como também cuidar de seus interesses, antecipando problemas e detectando oportunidades que a direção da empresa não teria condições de fazer se não houvesse em Brasília uma estrutura permanente.

Porém, montar uma estrutura em Brasília requer uma perspectiva de longo prazo e isso porque é preciso tempo para conhecer a nova realidade e as pessoas que desempenham papéis-chave dentro do governo. Apenas conhecer as pessoas certas

não é suficiente, é preciso criar vínculos com elas. Com uma estrutura permanente em Brasília, os canais passam a ser conhecidos e a rotina fica mais fácil. Sendo assim, é mais tranquilo identificar os pontos específicos dentro do governo que têm que ser cultivados e mantidos.

Outra atribuição bastante importante dos departamentos de assuntos corporativos diz respeito à possibilidade de auxiliar o governo com idéias e iniciativas que podem fornecer soluções para problemas que o próprio governo esteja enfrentando. A empresa pode participar do processo de solução do problema, fornecendo técnicos, por exemplo, tornando-se assim um importante interlocutor do governo.

2.1. Estrutura e organização dos departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais

A fim de descrever e analisar a forma de atuação dos departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais, nos valem das entrevistas de dois executivos de relações governamentais e para garantir o seu anonimato, denominamos as empresas em que desenvolvem suas atividades como empresa A e empresa B. A empresa A é nacional e a empresa B é multinacional.

Tanto a empresa A quanto a empresa B possuem departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais em Brasília.

A empresa A, fundada há cinquenta e três anos, faz parte de um dos maiores conglomerados de comunicação da América Latina. Esse grupo vem atuando de forma integrada em várias mídias, como revistas, livros didáticos, Internet em banda larga, música e TV por assinatura. Seu departamento de assuntos corporativos está em funcionamento em Brasília desde 1968.

Devido à abrangência de sua área de atuação, os interesses que o departamento de assuntos corporativos da empresa A defendem são amplos e diversificados.

O objetivo principal do departamento de assuntos corporativos da empresa A é constituir-se em um elo de ligação entre a empresa e os poderes Executivo e Legislativo.

Para tanto, uma das principais atribuições do departamento de assuntos corporativos é instrumentalizar a ação dos executivos dos vários setores do grupo, com informações referentes a riscos e oportunidades para a empresa, acompanhando a atuação dos poderes Executivo e Legislativo.

Partindo do pressuposto de que não há ninguém melhor do que o interessado para defender seus interesses, é necessário que os executivos dos diversos setores do grupo estejam capacitados para atuar na esfera de representação de interesses. Como não possuem conhecimento específico requerido para atuar nessa área, é o departamento de assuntos corporativos o responsável por treiná-los.

Os executivos passam por dois tipos de treinamento:

1. Imersão: o foco deve ser sempre o assunto prioritário; estimular a reflexão para uniformizar o pensamento é necessário; traçar um discurso único é tarefa primordial.
2. Estratégia: planejamento de ação e distribuição de tarefas. Essa preparação está em curso no momento, em face da Reforma Tributária.

Além do treinamento oferecido pelo departamento de assuntos corporativos, os executivos têm acesso a um portal virtual, o Brasília ONLINE, desenvolvido pela equipe do departamento e atualizado cotidianamente.

O Brasília ONLINE apresenta os projetos de maior interesse para o setor de comunicação, assim como os perfis das principais lideranças políticas do Congresso, Ministros, Governadores, entre outros. Conta com mais de 300 perfis classificados.

Ao acessar o portal, o Executivo de qualquer setor pode obter informações sobre os projetos acompanhados, como eles estão tramitando, quem os propôs, qual comissão o está analisando, quem é o relator da comissão e, principalmente, sua prioridade para o grupo e qual a estratégia do grupo para conseguir aprová-lo ou rejeitá-lo.

O Brasília ONLINE é uma importante ferramenta para os executivos da empresa B, mas sobretudo, denota o esforço do departamento de assuntos corporativos em estruturar cada vez mais seu trabalho, dando-lhe também mais visibilidade.

Segundo informações coletadas em seu *site* oficial, a empresa B se instalou no Brasil em 1924, mas só passou a funcionar diretamente no país em 1949.

Em 1963, com a mudança do governo e dos inúmeros setores da administração pública, a empresa B inaugurou sua filial de Brasília.

Data desse período o início do funcionamento do departamento de assuntos corporativos da empresa.

A empresa B está presente em 150 países e contou com sua experiência internacional para implementar seu departamento de assuntos corporativos no Brasil.

O executivo de relações governamentais da empresa B é subordinado a um outro executivo de relações governamentais que coordena as ações de todos os departamentos de assuntos corporativos da empresa na América Latina.

Constantemente há reuniões congregando todos os executivos de relações governamentais alocados nos 150 países em que a empresa A possui filiais. Essas reuniões são extremamente importantes para que os executivos possam trocar experiências e discutir novas formas de ação, discutindo as peculiaridades de cada país.

Nessas reuniões são formulados cenários políticos para a América Latina, envolvendo as experiências de cada um dos executivos de relações governamentais da empresa B. Esses cenários políticos são cada vez mais importantes em um mundo globalizado e dividido em blocos comerciais, como o Mercosul.

A estrutura do departamento de assuntos corporativos da empresa A no Brasil atende ao mesmo padrão observado em suas outras filiais, que também utilizam o sistema de administração *issue management system*.

Esse sistema consiste em três níveis de *issues*: local, internacional e institucional. O *issue* local se refere a questões nacionais, como a reforma tributária, a regulamentação de alguma atividade que existe na área de tecnologia da informação, a lei de informática, etc. O *issue* internacional é aquele que trata de assuntos

internacionais como a implantação do Mercosul e da Alca, os quais poderiam vir a afetar o comércio entre países e o *issue* institucional está relacionado a programas de parceria que a empresa tem com o governo para desenvolver alguma área específica. No *issue* institucional, o que deve ser levado em conta é a imagem da companhia e, principalmente, como ela é veiculada.

O executivo de relações governamentais da empresa B é o coordenador de todos esses *issues*, ou seja, ele é o *issue coordinator*. Há várias equipes trabalhando conjuntamente e para cada *issue* há um dono. Esse dono é o *issue owner*, que trabalha diretamente com o *issue coordinator*.

O *issue coordinator* conta com vários especialistas em diversas áreas da empresa, que estão prontos a contribuir para a defesa dos interesses da empresa.

A estrutura organizacional dos dois departamentos de assuntos corporativos apresentados nos parecem opostas. Enquanto o departamento de assuntos corporativos da empresa A pesquisa, coleta e faz a adequação das informações advindas dos poderes Executivo e Legislativo e as distribui aos executivos do grupo para que os mesmos defendam os interesses de suas respectivas áreas, o departamento de assuntos corporativos da empresa B, além das informações que capta dos poderes Executivo e Legislativo, demanda mais informação da própria empresa, com o objetivo de traçar uma estratégia de ação autônoma e centralizada.

As estratégias de ação, sobretudo o corpo-a-corpo, são tratadas de maneira diferente. Enquanto o executivo de relações governamentais da empresa A traça uma estratégia e orienta a ação dos diversos executivos alocados em inúmeras áreas do grupo, deixando-os agir de maneira autônoma, o executivo de relações governamentais da empresa B traça e orienta a estratégia de ação que vai ser implementada por ele próprio.

Como já ressaltamos, o departamento de assuntos corporativos da empresa B está organizado segundo um padrão já adotado em outras filiais da empresa espalhadas pelo mundo, o *issue management system*. Porém, o atual executivo de relações governamentais da empresa B no Brasil, utilizando sua larga experiência na

área, fez algumas modificações nesse sistema, a fim de adaptá-lo a nossa realidade nacional.

Acreditamos que a conjugação de uma experiência internacional aliada ao conhecimento de nosso sistema político é responsável pela posição de destaque que o departamento de assuntos corporativos da empresa B possui entre os outros departamentos de assuntos corporativos de grandes empresas instaladas no Brasil.

Se a empresa B conta com sua larga experiência internacional, a empresa A se vale da engenhosidade de sua equipe de relações governamentais, que, preocupada em fornecer informações rápidas e precisas, criou sua própria forma de organização, formulando inclusive o portal virtual Brasília ONLINE.

2.2. Forma de atuação dos departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais: empresa A e empresa B

Segundo o executivo de relações governamentais, a empresa A tem seus interesses voltados para a área de comunicação e, no momento, acompanha os seguintes projetos: a regulamentação da abertura do capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão (art. 222); TV Digital; Regulamentação de sorteios e promoções; Lei Postal; *e-commerce*; Publicidade na TV por Assinatura; *Must Carry* para MMDS e o DTH, e a nova Lei de Comunicação Eletrônica.

Já a empresa B acompanha todos os projetos que se referem à área de tecnologia da informação, telecomunicações, informática, *softwares*, comércio eletrônico, produção de computadores e etc.

Para a identificação de risco ou oportunidade, tanto o departamento de assuntos corporativos da empresa A quanto o da empresa B utilizam-se do monitoramento legislativo e da captação de informação qualificada.

O monitoramento legislativo é composto por três etapas. Na primeira etapa deve-se analisar todos os projetos, proposições e matérias que são propostos na Câmara dos Deputados e Senado Federal, a fim de identificar os que são de interesse da empresa. Tanto a empresa A quanto a empresa B acompanham também o poder

Executivo, a fim de estar a par das modificações ou proposição de novas normas para sua área de atuação. A empresa A monitora, além do poder Legislativo, mais oito órgãos públicos, entre eles a Anatel, a Ancine, o Ministério da Cultura, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Saúde, e etc.

A segunda etapa consiste na análise dos projetos identificados como de interesse da empresa. Dependendo do assunto em questão, esse projeto deve ser encaminhado à área a que se refere para que a mesma determine se o projeto é de interesse ou não da empresa. Se for de interesse da empresa, deve ser formulada uma estratégia de ação para aprová-lo e, se contrariar os interesses da empresa, uma estratégia de ação deve ser formulada no sentido de modificá-lo ou rejeitá-lo.

A terceira etapa consiste no acompanhamento da tramitação do projeto. A empresa A e a empresa B possuem equipes especializadas em monitoramento legislativo.

O monitoramento legislativo tem se mostrado cada vez mais simples, dada a transparência do poder Legislativo e a conseqüente facilidade em obter informações. É possível acompanhar um projeto desde sua proposição e receber informações atualizadas via *e-mail* de sua tramitação. Sendo assim, as informações podem ser acessadas pela Internet através dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No poder Legislativo há uma transparência maior com relação às informações, que podem ser facilmente obtidas. Já no Executivo, devido a forte hierarquização da máquina do Estado, conseguir uma informação é bastante difícil.

Seguindo a mesma tendência de transparência do poder Legislativo, as Agências Reguladoras, sobretudo a Anatel, também passaram a fornecer diversas informações sobre a discussão e encaminhamento de projetos de regulamentação e normatização através de seu *site*.

Com acesso fácil e transparente às informações veiculadas pelo poder Legislativo, o tráfico de influência em busca de informações privilegiadas tende a diminuir consideravelmente. Caso o poder Executivo leve a cabo a implantação de

informações *on line* sobre o processo de tomada de decisões, essa tendência à diminuição do tráfico de influência se fortalecerá.

Identificado o projeto que apresente relação com os negócios da empresa, independentemente do fato de ser ele a favor ou contrário a seus interesses, o monitoramento político deve começar a ser traçado.

O monitoramento político consiste no mapeamento dos tomadores de decisão nos poderes Legislativo e Executivo. É necessário saber quem são ou não são os aliados dos interesses da empresa em determinados assuntos, quais são as lideranças políticas mais atuantes no Congresso Nacional e as pessoas que ocupam papéis-chave no governo.

Jack Corrêa, executivo de relações governamentais da Coca-Cola, em uma palestra no Fórum Empresarial Brasil discute a importância do monitoramento político e afirma possuir um mapa de públicos.⁸

Segundo o lobista, o mapa de públicos é um cenário composto pelas personagens principais atuantes no Congresso Nacional, poder Judiciário, Embaixadas Estrangeiras, entidades de classe, estados, municípios, Ministérios e até as secretarias das empresas.

Ele afirma que,

“Depois de 18 anos em Brasília, aprendi quem são as pessoas-chave em cada órgão. Conheço várias que têm mais de 20 anos de Ministério, e valorizo muito a opinião delas a respeito dos novos. É com essas opiniões que eu vou fazendo meu mapa”.⁹

Paralelamente ao monitoramento legislativo e ao monitoramento político, a equipe dos departamentos de assuntos corporativos estão captando informações qualificadas.

Para garantir a qualidade dessas informações, em primeiro lugar, a equipe deve estar extremamente bem informada sobre os acontecimentos na arena política. Informações oficiais e extra-oficiais devem ser levadas em conta e isso pode ser feito

⁸ A palestra ocorreu em 10 de maio de 2000 e seu sumário encontra-se hospedado no site: www.eaw.com.br. Acesso em: 01/12/2003.

⁹ Trecho extraído do sumário da palestra de Jack Corrêa, ocorrida em 10 de maio de 2000 e hospedada no site: www.eaw.com.br. Acesso em: 01/12/2003.

através da leitura de jornais e revistas e também através do uso de fontes, como jornalistas, assessores políticos, pessoas que trabalham no governo, no Congresso Nacional e lobistas de outras empresas. O importante é garantir que a informação seja disseminada.

O executivo de relações governamentais da empresa B afirma que,

"(...) a arma fundamental é informação, faço um trabalho de monitoramento de tudo o que posso fazer, que existe no Congresso Nacional e no poder Executivo, ou seja, de informações oficiais. Então, começo com a leitura de jornal, leitura de recortes, vários periódicos, Internet, diário oficial, conversas com pessoas, reuniões e telefonemas".

Podemos perceber que a informação tem um papel muito importante no trabalho dos departamentos de assuntos corporativos. Para captar a informação é necessário funcionar como um "radar", a fim de perceber tudo o que está acontecendo.

No entanto, não basta captar a informação, é necessário saber o que fazer com ela. Não interessa apenas perceber o que está acontecendo, ou ter uma perspectiva nítida do cenário político que se descortina. É necessário depurar toda a informação captada e depois catalogá-la e compactá-la, pois essa informação deve fazer sentido para alguém.

É nesse ponto que a forma de atuação das duas empresas se distingue. A empresa A, como atua em vários setores da área de comunicação, faz com que seu departamento de assuntos corporativos acompanhe projetos de uma gama de interesses muito ampla. Dessa forma, é impossível que o seu executivo de relações governamentais possua conhecimento técnico suficiente para atuar na defesa de interesses tão díspares quanto os envolvidos na área de livros didáticos e Internet de banda larga.

A estratégia do departamento de assuntos corporativos e/ou institucionais da empresa A é instrumentalizar os executivos das diversas áreas do grupo com informações qualificadas, a fim de que eles defendam os interesses de suas respectivas áreas.

Na empresa B, o executivo de relações governamentais e sua equipe são os responsáveis pela captação, catalogação e depuração das informações. Essa informação é distribuída aos *issue owners* que, trabalhando conjuntamente com o

executivo de relações governamentais, traçam uma estratégia de ação que vai ser colocada em prática pelo executivo de relações governamentais da empresa.

Os executivos de relações governamentais devem funcionar como radares, captando toda a informação disponível. Essa função é primordial na atividade de lobbying, pois sai ganhando quem sai na frente, ou seja, quem tem acesso a uma informação antecipadamente. Informação antecipada é uma espécie de furo jornalístico, porém, sem toda a urgência que normalmente este envolve.

Informação antecipada não quer dizer informação privilegiada. Para obter uma informação privilegiada, normalmente utiliza-se o tráfico de influência. Para se obter uma informação antecipada é necessário que o lobista, através de sua função de “radar”, antecipe tendências na atuação do governo e, em contato com pessoas alocadas em pontos estratégicos da administração federal, confirme essas tendências, que podem vir a se tornar ações ou não.

Desse modo, receber uma informação antecipada sobre alguma regulamentação governamental, por exemplo, faz com que o lobista possa traçar antes que os outros as estratégias de atuação necessárias, uma vez que essa regulamentação governamental pode representar um risco ou uma oportunidade para a empresa. É no sentido de descobrir essas informações antecipadas que os lobistas trabalham.

Com os resultados do monitoramento político em mãos, é chegada a hora de procurar os aliados. Os aliados mais comuns tanto da empresa A quanto da empresa B são as entidades representativas de seus correspondentes setores.

Desse modo, enquanto a empresa A se alia à FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas), à ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), à ANER (Associação Nacional dos Editores de Revista), à CNI (Confederação Nacional da Indústria) e à ANJ (Associação Nacional de Jornais), dependendo do interesse a ser defendido, a empresa B se alia à ABINEE (Associação Brasileira de Eletro-eletrônica), à Camara-NET (Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico), à Câmara Pan-americana do Comércio, à FIESP e à ABES (Associação Brasileira de Software).

No caso da empresa B, normalmente são feitas reuniões de trabalho entre as empresas e suas entidades representantes, pois é muito difícil que haja um problema isolado de uma empresa ou de um só setor.

A construção de um discurso único é essencial e por isso, ao organizar o grupo que irá defender determinado interesse, é importante verificar se todos estão falando a mesma língua. Depois disso, dividem-se as atribuições, criam-se estratégias de atuação e escolhem-se representantes que irão diretamente para o corpo-a-corpo no Congresso Nacional ou no Poder Executivo, dependendo do tema em discussão.

Podemos perceber que é apenas nesse momento que o executivo de relações governamentais da empresa B descentraliza o corpo-a-corpo da empresa, dividindo-se em outras atribuições com os lobistas das entidades de classe.

A estratégia de ação política tem como único objetivo influenciar a opinião dos tomadores de decisão com argumentos forte e confiáveis acerca da causa a ser defendida. No poder Legislativo, os parlamentares são os tomadores de decisão e, portanto, peças chaves para a atividade de lobbying.

A escolha do parlamentar a ser influenciado ou ao qual se pedirá apoio deve levar em conta várias questões, como conhecimento do assunto em questão, interesse natural por esse assunto, prestígio e posição de liderança.

Normalmente, o parlamentar procurado pelo lobista é aquele que demonstra um interesse nato sobre a questão que será decidida. O monitoramento político é um instrumento eficiente, pois ele mostra quem são os parlamentares engajados em temas que sejam de interesse da empresa. O deputado Júlio Semeghini, por exemplo, sempre atuou fortemente na regulamentação do setor de comunicação no Brasil. Desse modo, é natural que o executivo de relações governamentais da empresa A o procure quando deseja apresentar algum pleito ou sugerir modificações em projetos que estejam em pauta.

No contato com o parlamentar, é importante salientar que o interesse em questão não é particular e sim de um grupo. Esse tipo de atitude deixa o parlamentar mais seguro de não estar lidando com interesses particularistas.

Além de deixar o parlamentar mais seguro com relação ao pleito, o uso do nome do grupo ou empresa que se representa é um trunfo. Os representantes de departamentos de assuntos corporativos contam com uma vantagem sobre os lobistas por tarefa: por trás deles está o nome de uma empresa líder no mercado brasileiro. Obviamente, o acesso aos tomadores de decisão torna-se mais fácil, pois o governo tem interesse em saber o que pensam as grandes empresas.

No entanto, é preciso mais do que um nome. É muito importante mostrar aos parlamentares um argumento forte e advindo de fontes confiáveis. Por conta disso, as empresas utilizam-se de uma série de estudos, acadêmicos ou não, para sustentar as idéias que serão defendidas.

Em suma, se o executivo de relações governamentais estiver bem informado, bem organizado, tiver uma boa estratégia traçada, estiver alicerçado em bons argumentos, se tiver um grupo coeso e afinado, é difícil não obter sucesso na defesa dos interesses de sua empresa.

Os departamentos de assuntos corporativos das empresas A e B já atuam há mais de 30 anos e para isso contam com equipes compostas por profissionais qualificados para atuar na área de relações governamentais.

A empresa B, valendo-se de sua experiência anterior em outros países, saiu na frente na criação de uma estrutura permanente em Brasília.

Com a redemocratização em 1985, houve mais espaço para que esses departamentos cumprissem suas funções, pois o poder Legislativo retomou o seu poder de decisão e as decisões deixavam de ser completamente centralizadas no poder Executivo.

Os executivos de relações governamentais têm um contato bastante estreito com os altos escalões decisórios de suas empresas e precisam estar bastante familiarizados com todos os setores da empresa, a fim de apreender claramente quais seriam os riscos ou oportunidades que se descortinam em nível federal.

Não há um foco de atuação específico, pois tanto a empresa A quanto a empresa B atuam junto aos poderes Executivo e Legislativo. O foco de atuação

depende do interesse que se deva defender e quem propôs a matéria que lhes interessa.

A forma de atuação dos departamentos de assuntos corporativos foi nosso foco principal.

A informação é de importância vital para o trabalho dos departamentos de assuntos corporativos. Fomentados pelas informações advindas do monitoramento legislativo e do monitoramento político, os executivos de relações governamentais podem traçar estratégias de ação a fim de apoiar ou rejeitar determinada matéria que esteja tramitando no Congresso ou levar demandas ao poder Executivo.

Elaborar estudos acadêmicos ou pareceres que possam sustentar sua argumentação é uma das atribuições principais dos departamentos de assuntos corporativos. É só a partir do fornecimento de informações confiáveis que os parlamentares e outros tomadores de decisão passam a encarar os departamentos como fontes de informação.

Na verdade, esse processo é uma via de mão dupla, pois ao fornecer informações confiáveis, as empresas estão abrindo um importante canal de interlocução com os tomadores de decisão, que, por sua vez, quando considerarem oportuno demandarão informações da empresa e a convidarão a participar do processo de tomada de decisão.

As formas de atuação da empresa A e da empresa B são, de maneira geral, bastante similares, só se diferenciam com relação ao corpo-a-corpo, que no caso da empresa A é feito pelos seus executivos e no caso da empresa B é feito por seu executivo de relações governamentais. Isso não quer dizer, no entanto, que o executivo de relações governamentais não acompanhe os executivos do grupo da empresa A ao Congresso ou que o executivo de relações governamentais da empresa B não seja acompanhado por algum executivo da empresa, quando necessário.

3. CNI e DIAP

O terceiro tipo de lobbying é representado pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) e pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), entidades que atuam na defesa dos interesses de suas respectivas classes, ou seja, os empresários industriais e os trabalhadores.

Apresentamos nesse tópico a história da criação da CNI e do DIAP, e também discutimos a sua atuação durante a Assembléia Nacional Constituinte. Porém, ressaltamos que nosso foco principal de investigação foi a forma de atuação das duas entidades de classe na defesa de seus interesses, através da qual as estratégias de ação foram privilegiadas.

3.1. Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Organização do empresariado industrial brasileiro

A história da representação dos interesses do empresariado industrial brasileiro não começou com a criação da CNI (Confederação Nacional da Indústria). O empresariado sempre esteve preocupado em representar seus interesses.

Durante o Império contavam com a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e, em 1904, os empresários fundaram o CIB (Centro da Indústria Brasileira), que tinha como objetivo formular “uma ação uniforme de todos os Estados da República para a sede dos Poderes Públicos Federais, onde se discutem e favorecem ou golpeiam, conforme as influências ocasionais, os grandes interesses relacionados com nossas indústrias” (Cidade, 2003:01).

Sucedendo ao CIB, a CNI foi criada em 12/08/1938 como entidade de representação do setor industrial brasileiro. A CNI coordena as 27 Federações de Indústria dos Estados e do Distrito Federal - às quais estão filiados 1.016 sindicatos patronais - e também administra o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL).

A missão da CNI é

“exercer a representação da Indústria Brasileira de forma integrada com as Federações e articulada com as associações de âmbito nacional, promovendo e apoiando o desenvolvimento do País de forma sustentada e equilibrada nas suas dimensões econômico-social e espacial” (Cidade, 2003:01).

A criação da entidade atendeu às novas necessidades que se descortinavam com a consolidação do parque industrial brasileiro, um processo que compreende quatro décadas, de 1930 a 1970. Da década de 30 à década de 90, a CNI havia se concentrado na formulação de políticas que favoreceram a criação de uma estrutura industrial ampla, porém integrada. Após a consolidação dessa estrutura, a partir dos anos 90, a entidade passou a ter como objetivo fomentar a competitividade do setor industrial brasileiro e sua integração à economia mundial.¹⁰

Essa consolidação só acontece a partir dos anos 90, pois a década de 80 foi marcada por uma crise sem precedentes, e a estratégia empresarial não teve como preocupação principal reverter a fragmentação e setorização da representação de interesses, típicas do corporativismo brasileiro e que já se encontrava em curso (Diniz, 1993).

Foi na década de 80 que surgiram organizações que, segundo Diniz (1993), fomentaram o aumento da competição entre diferentes formas de interpretar o papel e a atuação do empresariado brasileiro. Dessa forma, a inexistência de uma central empresarial e o baixo grau de concentração da estrutura organizativa implantada, trouxeram sérios empecilhos para uma possível evolução na direção de formas mais unitárias de atuação.

Anteriormente à instalação da Assembléia Nacional Constituinte, as condições propiciadoras ao lobbying já haviam se consolidado. Em primeiro lugar, havia uma diversificação de instrumentos e canais de comunicação entre segmentos principalmente empresariais e o Congresso e, em segundo lugar, havia uma fragmentação crescente desta representação (Werneck Vianna, 1995).

Paralelamente ao aumento da importância das assessorias parlamentares e da crescente contratação de consultores de lobbying, o que se viu foi um processo de

fragmentação das entidades representativas do empresariado. Atestavam esse fato a criação do PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) e do IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial).

Tanto o PNBE quanto o IEDI são frutos do descontentamento de amplos segmentos da classe empresarial para com as entidades já existentes, como a FIESP.

Lado a lado com as entidades “guarda chuva” como a CNI, dezenas de agrupamentos setoriais e lobistas de empresas ganham status de representantes de interesses empresariais (Werneck Vianna, 1995).

Seguindo essa tendência, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que foi instalada em março de 1987, o empresariado criou uma outra entidade de representação, a UB (União Brasileira de Empresários) (Dreifuss, 1989).

Em novembro de 1987, tomaram posse como membros do Conselho Consultivo da UB 82 dos maiores empresários do país, na presença de 250 líderes do setor, o que marcaria uma nova fase da campanha de luta do empresariado: o início da ofensiva geral sobre a Constituinte, reunindo as áreas urbana e rural.

A existência da UB, no entanto, não teve impacto na estrutura de representação do empresariado. Todas as outras entidades representativas continuavam atuando, inclusive a CNI, que acabou coordenando as ações do empresariado durante a votação do segundo turno dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

A CNI e a Assembléia Nacional Constituinte

Além de contrariado com o modelo econômico que ia sendo tecido pelo texto da nova Constituição, o empresariado sofria com a sua fragmentação e também com disputas internas em seus órgãos de representação. Repensar o corporativismo e o jogo patrimonial sindical comprometeria a posição dos empresários mais fracos ou das regiões menos industrializadas, derrubando inclusive o delicado equilíbrio que permitia, por exemplo, que a presidência da CNI continuasse nas mãos de industriais nordestinos (Dreifuss, 1989).

¹⁰ Informações fornecidas pelo *site* oficial da CNI: www.cni.org.br. Acesso em: 03/12/2003.

Segundo Dreifuss (1989), grandes esforços foram feitos pelo empresariado a fim de influenciar a opinião dos congressistas e do público em geral.

Questões como o conceito de empresa nacional, livre iniciativa (Estado como agente regulador da economia), direito do trabalho (direito de greve, indenização compensatória, aviso prévio, competência normativa da Justiça do Trabalho, etc.), exploração de reservas minerais, exploração e distribuição de petróleo e gás, estatização das telecomunicações, transportes, tabelamento de juros e inclusão de capital estrangeiro na área de saúde, foram pontos essenciais discutidos pela UB.

No entanto, poucas foram suas vitórias, apesar de todo o aporte financeiro despendido por parte do empresariado. As escassas vitórias, na visão de Amaury Temporal, dirigente da UB, ocorreram, pois o Brasil continuava sendo um país que conjugava capitalismo de Estado, intervenção estatal, clientelismo e alguns episódios de economia de mercado.

Além das questões estruturais do Estado brasileiro levantadas pelo empresariado, para Dreifuss (1989), existia uma visível fragilidade da articulação empresarial, que veio à tona com os desentendimentos sobre questões específicas e levou a várias derrotas. Havia falhas concretas na composição empresarial.

Segundo Dreifuss (1989), estimou-se que o empresariado tivesse conseguido 5 milhões de dólares para sua ofensiva final na Constituição, a fim de modificar o projeto da Comissão de Sistematização. Havia nomes de peso envolvidos no processo, como Albano Franco, Ronaldo Caiado, Mário Amato, Amaury Temporal, Flávio Telles de Menezes e Sebastião Camargo.

De acordo ainda com Dreifuss (1989:197), o próprio empresariado sabia que apenas “a ação econômica não era infalível nem suficiente”, pois eles precisavam de um resultado duradouro. Antonio Ermírio de Morais chegou a afirmar que não concordava com “a mistura de política com dinheiro alto”, lembrando que os empresários precisavam corrigir ‘os erros da Constituinte’, mas não podiam, para isto, incorrer em outros. Afirmou também que, “A negociação deve se dar a nível político” e que “É preciso convencê-los a fazer uma Constituição condizente com a realidade, com

as necessidades do país, e o mais rapidamente possível, para que o Brasil possa voltar a crescer”.

Terminada a votação do primeiro turno da Constituinte, bastava aos empresários tentar reverter algumas questões. Para isso, resolveram criar uma nova estratégia de ação.

Segundo Dreifuss (1989:231),

“Em finais de maio, os representantes das diversas entidades que compunham a UB - reunidos com seus assessores na sede brasiliense da CNI - firmaram um ‘pacto de unidade’, com vistas à ação conjunta no segundo turno. A necessidade de unir esforços no plenário - agora, sob a coordenação ostensiva da CNI - surgia após rigorosa autocritica das lideranças empresariais, que avaliaram a profundidade das vitórias obtidas e o alcance dos insucessos. Admitiu-se que o trabalho junto aos constituintes fora feito ‘de forma muito diluída e sem coordenação’ e não se conseguiria atingir ‘o nível de organização’ demonstrado pelo setor agropecuário”.

Para superar estas deficiências, o empresariado traçou novas linhas de atuação. Elaborou-se então um elenco de emendas supressivas dos dispositivos já aprovados e indesejáveis. Os encontros seriam coordenados pelo Presidente da Comissão de Assuntos Legislativos da CNI, Ruy Altenfelder da Silva, que também era tesoureiro da FIESP.

Em meados de junho, instalou-se em Brasília, na sede da CNI, a articulação empresarial ampla, incluindo representantes da indústria, comércio, agricultura, transporte, finanças, bolsas de valores, serviços, escolas particulares, hospitais privados, com o objetivo de preparar as ações para o segundo turno.

Mesmo com todo esse esforço apreendido pelo empresariado urbano, o seu sucesso foi comedido e essa experiência foi bastante importante, pois abriu os olhos do empresariado para o novo ambiente político que se desenvolvia.

Nesse momento, o empresariado brasileiro, inclusive o industrial, havia se convencido sobre a importância do relacionamento com o Poder Legislativo, não só para buscar influir no processo decisório ou abrir canais de comunicação com o Poder Executivo, mas também para obter elementos e informações valiosas para o planejamento estratégico dos seus setores e empresas (Aragão, 1992).

A CNI estava atenta para essas questões e não tardou em empreender uma reformulação completa em sua Coordenadoria de Assuntos Legislativos.

Um novo Coordenador de Assuntos Legislativos foi contratado em 1989, e ainda hoje exerce suas funções. Segundo ele, sua contratação fez parte de um processo mais amplo de reestruturação da área de Assuntos Legislativos. Sendo assim, afirma que,

“A reestruturação foi necessária, pois eles acharam que haviam perdido algumas batalhas na Constituinte por que estavam com uma estruturação de monitoramento, de oferecimento de alternativas para o Congresso, que não correspondia as novas necessidades. Queriam se adequar aos novos tempos, à democracia. Eu diria que o movimento empresarial, lá em 1989, estava muito desorganizado, por isso que a Constituição está escrita da maneira que está. E eles reconheceram isso rapidamente. Tanto que em 1989 eles fizeram a reestruturação necessária. A idéia era tratar o assunto de maneira mais profissional. Viram a necessidade de profissionalizar a área. O objetivo era aumentar a capacidade de formular alternativas, aliada a um bom monitoramento. Era difícil juntar as necessidades e as oportunidades”.¹¹

Os desafios da década de 90

A década de 90 trouxe para o empresariado industrial brasileiro uma série de desafios, mas, com os mesmos superados, o que se viu foi um grandioso crescimento da produtividade.

Os desafios transpostos pelo empresariado industrial estão intrinsecamente relacionados à abertura do mercado brasileiro às importações, pois a indústria brasileira se viu frente a um grau inédito de competição internacional (Mancuso, 2003).

As operações de fusão e aquisição, lideradas por empresários nacionais e internacionais que compraram empresas que não haviam se adaptado ao novo ambiente, foram uma constante e houve um período de ajuste, caracterizado pelas seguintes questões: a) redução de pessoal empregado; b) redução de hierarquias no interior das empresas; c) introdução de processos produtivos mais compactos e d) concentração das atividades das empresas nas áreas de maior competência, com a conseqüente redução das operações realizadas diretamente das empresas, pela implantação de programas de melhoria de qualidade dos produtos e por investimentos na modernização das instalações existentes, favorecidos pelo barateamento dos bens de capital, devido à abertura aos importados, e, a partir de 1994, à valorização do Real.

A competitividade tornou-se a palavra-chave para a sobrevivência nesse ambiente de menor proteção.

As negociações levadas a cabo pelo empresariado industrial durante a elaboração da Constituição de 1988 fez com que o mesmo reformulasse sua estratégia de ação e a CNI teve um papel de extrema importância nesse processo. O empresariado industrial havia percebido, ao analisar sua atuação, que era necessário criar interesses consensuais e majoritários. Só assim seria possível formular uma estratégia de ação eficaz pelo setor.

Segundo Mancuso (2003), a criação dos interesses consensuais e majoritários do empresariado industrial só foi possível quando o mesmo formulou uma agenda única. Essa agenda única resumia-se na tentativa de reduzir o custo Brasil.

Para o autor, custo Brasil designa fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país diante de empresas situadas em outros países. Seis fatores compõem o custo Brasil: excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica; legislação trabalhista inadequada; sistema tributário que onera a produção; elevado custo de financiamento da atividade produtiva; infra-estrutura material insuficiente e infra-estrutura social deficiente.

A emergência da pauta de interesses comuns decorreu de dois fatores: em primeiro lugar, a elevação da competitividade ao patamar de objetivo prioritário das empresas industriais; em segundo lugar, o trabalho conjunto de organizações do setor industrial para definir o conteúdo do Custo Brasil e pugnar por sua redução.

As organizações que representam os interesses do empresariado industrial - tanto as organizações oficiais, que formam o sistema corporativista, quanto as associações setoriais, que formam o sistema extracorporativista - foram essenciais para a definição de uma agenda comum centrada na redução do custo Brasil.

O pilar, ou primeiro nível da estrutura corporativista do empresariado industrial, é formado por 1148 sindicatos em todo o Brasil. O segundo nível da estrutura é composto pelas federações estaduais, que congregam os sindicatos patronais de todos os setores industriais de um mesmo estado. A CNI ocupa o terceiro nível da estrutura corporativista, sendo esta uma entidade de cúpula no setor industrial.

¹¹ Entrevista com o Coordenador de Assuntos Legislativos.

Segundo o autor, a constituição de uma agenda política comum, sintetizada na redução do Custo Brasil, ocorreu mediante um trabalho que reuniu organizações dos sistemas corporativista e extracorporativista, coordenadas pela CNI. A indústria atua politicamente com muito vigor para promover os itens desta agenda comum e tem obtido sucessos importantes.

3.1.1. Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL)

Em 1967 foi criado o Grupo de Assuntos Legislativos (GAL), como órgão de representação da Presidência da CNI, com o objetivo acompanhar o Congresso Nacional e fornecer informações aos parlamentares. Essas informações eram encaminhadas através de memoriais e pareceres técnicos jurídicos que refletiam a opinião da entidade para os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Cidade, 2003).

A criação do GAL decorreu da percepção do empresariado industrial brasileiro sobre a importância que o Congresso ainda representava, independentemente de suas prerrogativas terem sido diminuídas devido ao período de repressão que se vivia. Sem dúvida, era um local importante de discussão de políticas, onde o empresariado industrial não deveria deixar de levar suas opiniões.

Com a criação das Comissões Técnicas da CNI, em 1980, foi implementada a Comissão de Assuntos Legislativos, integrada por membros da diretoria da CNI e representantes das Federações de Indústria. O GAL fornecia suporte técnico-administrativo à Comissão de Assuntos Legislativos, mas em 1981 é incorporado a Unidade de Assuntos Legislativos e transferido para Brasília (Cidade, 2003).

No início da década de 90, as Comissões Técnicas foram substituídas por Conselhos Permanentes que ampliaram a participação de empresários, permitindo a participação de representantes de entidades setoriais e assim fomentando uma maior integração entre as ações da CNI e os interesses dos setores industriais organizados em associações e que não pertenciam ao sistema sindical (Cidade, 2003).

Essa mudança resultou na reaproximação entre a CNI e os setores industriais, consolidados nos Conselhos Permanentes e no Fórum Nacional da Indústria (Cidade, 2003).

Os responsáveis pelo lobbying da CNI estão alocados na Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL), que é subordinada ao Comitê de Coordenação Legislativa, integrado pelo próprio presidente e dois vice-presidentes da CNI. A COAL atua diretamente na defesa dos interesses do empresariado industrial brasileiro.

A formulação política das estratégias de atuação é desenvolvida por meio de um amplo processo de consulta às Federações e associações setoriais da indústria, na busca de soluções que contribuam para o desenvolvimento da indústria e o fortalecimento da iniciativa privada.

O foco de atuação da COAL é o poder Legislativo, dedicando-se a examinar os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, tanto de origem do poder Legislativo quanto do poder Executivo.

O acompanhamento do poder Executivo, apesar de não ser o foco de atuação da entidade, decorre de sua preponderância legislativa, pois sendo o poder Executivo um dos principais autores de projetos de lei, torna-se um importante *locus* político.

As atribuições da COAL compreendem várias ações. Entre elas,

“representar os interesses da indústria junto aos poderes Legislativo e Executivo; articular apoio para as ações de influência de interesse da indústria; acompanhar e monitorar as atividades de formulação e deliberação legislativa; participar na elaboração de estudos e projetos de interesse da indústria, visando promover a produção de novos atos legislativos; propor à entidade medidas e providências na defesa dos interesses da indústria quanto à proposições legislativas; gerar e disseminar informações sobre assuntos legislativos; assessorar a Diretoria e Conselhos da CNI” (Cidade, 2003:02).

Estrutura e organização da COAL

A COAL é composta por uma equipe bastante diversificada com relação à sua formação acadêmica. Ao todo são vinte e um profissionais. Advogados, economistas, administradores de empresa, filósofos e até profissionais da área da educação física fazem parte da equipe.

Entre os vinte e um profissionais, a equipe conta com quatro especialistas em relações governamentais com cursos de pós-graduação em assessoria parlamentar pela UnB.

Além de equipe fixa, a COAL conta com o auxílio de profissionais de outras áreas técnicas da CNI, que dão suporte ao seu trabalho.

A COAL dispõe de uma estrutura física condizente com o número de sua equipe, ocupando, dessa forma, quase todo um andar do prédio da CNI em Brasília.

Para cumprir essas atribuições, a COAL possui uma Divisão Técnica, incumbida da seleção de propostas legislativas, decretos-lei e outras matérias do interesse da indústria e do fornecimento de informações à Diretoria, e uma Divisão de Apoio, compreendendo setores de expediente e sinopse, que fazem o encaminhamento de providências e acompanhamento de processos no Congresso, visando verificar a distribuição de informações e a elaboração de relatórios (Figueira, 1987).

O Chefe da Divisão Técnica faz a análise das ordens do dia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pautas das comissões, e fornece aos três lobistas encarregados da representação de interesses da entidade as diretrizes de atuação em cada caso (Figueira, 1987).

Subsidiados por toda a informação recebida pela Divisão Técnica e Divisão de Apoio, os lobistas da CNI estão aptos a delinear estratégias de ação para a defesa dos interesses do empresariado industrial brasileiro.

Os interesses defendidos

Representar os interesses de todas as indústrias brasileiras associadas a 27 Federações e 1.016 sindicatos patronais não é tarefa fácil. Demanda o acompanhamento de 4.000 projetos de lei por ano e uma gama de interesses bastante conflitantes.

Como os interesses dos diversos setores industriais muitas vezes são conflitantes, a COAL representa apenas o que é consensual, ou seja, o que é de interesse de todos os setores produtivos. Questões envolvendo direitos trabalhistas,

ambientais e tributários fazem parte do que é consensual entre o empresariado industrial brasileiro.

Os interesses relacionados a questões trabalhistas normalmente são consensuais, pois, em primeiro lugar, as empresas estão preocupadas com os seus negócios e com o resultado das políticas para seus negócios, e não com a relação com os seus empregados. Segundo o coordenador da COAL, para as empresas, essa é uma questão secundária.

Em segundo lugar, a defesa da extinção de direitos trabalhistas é impopular e nenhuma empresa defenderia abertamente o fim do pagamento do 13º salário, pois essa ação feriria sua imagem junto à opinião pública.

Como normalmente as empresas não se posicionam com relação a essas questões, a COAL representa esses interesses.

Ocorrendo conflito de interesses entre empresas ou setores da indústria, por menor que seja, os técnicos da CNI se abstêm de atuar. Só atuarão se essa for uma decisão expressa do Presidente ou da Diretoria da CNI.

Há outra questão interessante a ressaltar com relação à defesa dos interesses consensuais do empresariado industrial. O seguinte trecho da entrevista do coordenador da COAL deixa bastante clara a predisposição do empresariado industrial a se afastar do que é de interesse geral. Segundo ele,

“Os tributos também são um tema que requer uma intervenção. Porque os setores industriais são afetados indistintamente por essa questão. E existem especificidades. O setor de máquinas defende a isenção de tributos sobre as máquinas e assim por diante. Como temos o mapeamento dos interesses de cada uma das áreas, detectamos esses interesses específicos. Se você deixá-los soltos ou se você não tiver a sua participação institucional, que tenta identificar o interesse comum, cada um acaba defendendo só a sua área”.

Portanto, o papel da COAL deve ir além da pressão simples. Ainda que se trabalhe com o que é de interesse geral do empresariado, ou seja, questões que nenhum setor ousa defender abertamente, pois corre o risco de ferir a imagem de sua empresa ou setor perante a opinião pública, a COAL desenvolve também um trabalho muito importante que consiste na formulação do conceito que irá nortear todas as ações que serão empreendidas.

Esse conceito consiste em identificar o que é de interesse de um setor que possa corresponder ao interesse de outro setor e fazer com que eles trabalhem de maneira convergente, com informação de qualidade sobre aquilo que é de interesse comum. Trata-se de perceber o que, efetivamente, une os interesses do empresariado de diversos setores: quais são as convergências e as divergências entre os interesses do empresariado industrial brasileiro.

É a partir da construção desse conceito - que Mancuso (2003) identificou como sendo a defesa do custo Brasil - que a COAL identifica os interesses a serem defendidos.

A construção do conceito é feita através de uma formulação técnica a partir de demandas que a COAL recebe. As Federações os informam sobre o que pensam, ou então, as próprias empresas fazem chegar suas demandas.

Trata-se de encontrar as convergências. Pesquisas feitas por outras consultorias, que são publicadas em revistas especializadas do setor, também são uma boa referência para criar essa idéia de consenso sobre o pensamento do empresariado industrial.

Não obstante a COAL trabalhe com estudos técnicos para orientar a construção do conceito, a opinião do empresariado industrial deve ser consultada, pois a ausência de ação pode acarretar prejuízo para as empresas e as entidades setoriais.

Os conceitos, quando operacionalizáveis, são submetidos à Diretoria da CNI. É importante ressaltar que os conceitos evoluem, pois são flexíveis e plásticos o suficiente para isso.

Há oito anos atrás, a construção do conceito era formulada única e exclusivamente pelos técnicos da COAL. Hoje, tanto as federações, como as associações nacionais e os sindicatos patronais são chamados a expor seus interesses e opinar sobre os principais projetos a serem acompanhados pela COAL. Todas as 27 federações de indústrias dão suas contribuições, e em 2002 participaram do processo de construção do conceito outras 38 associações nacionais setoriais, como a Associação das Empresas de Alumínio e as Concessionárias de Energia Elétrica.

Desse modo, a construção do conceito que irá nortear as ações da COAL é coletiva e o reflexo prático desse processo é a elaboração da Agenda Legislativa, que é pautada por esse conceito construído coletivamente pelo empresariado industrial.

Apesar de estar explícito que a COAL só defende questões consensuais do empresariado industrial brasileiro, a equipe costuma ser informada sobre os interesses específicos de determinadas empresas ou de determinados setores produtivos.

Como a COAL só atua quando percebe uma convergência sobre determinado interesse do setor, quando uma empresa tem interesses específicos e, portanto, divergentes dos do setor, é sugerido que a mesma contrate um escritório de lobbying a fim de chegar a seu objetivo.

O proprietário de um desses escritórios de lobbying possui em sua carteira de clientes várias entidades de classe. Algumas delas, como a ABIQUIM, são representadas pela CNI. Porém, quando precisa defender seus interesses específicos, acionam esse escritório.

Segundo o lobista F,

"No caso da ABIQUIM, a CNI já faz o trabalho de monitoramento de tudo, e eu faço um trabalho mais específico. E trabalho muito articulado com a COAL também. Nós fazemos parceria sempre. Na formulação da Agenda Legislativa, eles fazem um seminário, convidam a ABIQUIM, eu trago o pessoal da ABIQUIM, eu vou junto, participo. Troco informações com a COAL o tempo todo. Todas as indústrias têm o serviço da CNI, o que eu faço é um complemento. Agora, a CNI precisa também da ajuda técnica da ABIQUIM, para formar o conceito".

De acordo com o lobista C, é comum que indústrias procurem escritórios de consultoria e lobbying a fim de que os mesmos representem seus interesses específicos. Segundo ele,

"A CNI atua sobre interesses globais e um cliente da CNI pode procurar um escritório para um assunto específico, que às vezes até se chocam, porque eles são concorrentes entre si. A CNI representa todas as indústrias daquele setor, como o setor de plástico, por exemplo. Ai uma das empresas se sente prejudicada por um determinado projeto e faz o trabalho dela sozinha. Como a indústria farmacêutica, quando nós votamos a lei de patentes, estavam todas juntas, porque o interesse era a aprovação da lei de patentes. Mas, quando se trata de um registro de um medicamento novo, todos eles são concorrentes. Então, cada um busca um lobista individual, que é o lobby por tarefa".

A partir do exposto, podemos perceber que os interesses consensuais e convergentes são defendidos pela equipe da COAL e pautados pela construção do que

eles chamam de conceito. Por outro lado, interesses específicos e portanto divergentes, devem ser defendidos por escritórios de consultoria e lobbying.

3.1.2. Forma de atuação da COAL

Para representar os interesses consensuais do empresariado industrial brasileiro, a COAL adota uma forma de atuação que consiste em monitorar, influenciar, informar e elaborar estudos que subsidiem sua ação e ao mesmo tempo seja uma fonte de informações para os parlamentares.

Monitoramento Legislativo

A primeira tarefa a ser cumprida no processo de defesa e representação de interesses da CNI é o monitoramento legislativo.

O monitoramento legislativo é muito importante e, portanto, permanente. É através do monitoramento legislativo que se pode identificar projetos de lei que signifiquem riscos ou oportunidades para o empresariado industrial. Projetos de lei que gerem novas obrigações para as empresas ou benefícios para os empregados e que possam causar pontos de estresse na gestão da relação capital x trabalho, são considerados projetos de risco. Por outro lado, projetos que determinem a diminuição da carga tributária ou uma nova regulamentação estatal, podem ser vistos como projetos de oportunidade.

A importância do monitoramento legislativo é tão grande que a COAL mantém uma equipe composta por quatro pessoas especificamente para esse fim. Há um membro da equipe que coleta informações diariamente no Congresso Nacional.

Essa primeira fase do monitoramento legislativo gera muita informação e por isso elas devem ser selecionadas a fim de que se classifiquem os temas de interesse do empresariado industrial, encaminhando-os para a avaliação dos Conselhos Permanentes e departamentos técnicos da entidade, assim como das Federações de Indústrias.

São os Conselhos Permanentes e os outros departamentos técnicos da CNI, assim como as Federações de Indústria, que determinam a conveniência do acompanhamento legislativo e sua prioridade.

As Federações de Indústria são informadas sobre os projetos que apresentam risco ou oportunidades para empresas industriais através do boletim Informe Legislativo.

Sendo assim, o monitoramento legislativo identifica os projetos e a equipe técnica analisa esses projetos, semanalmente. Aos lobistas cabe a análise política do projeto em questão e a avaliação sobre suas possibilidades de aprovação. Trata-se, portanto, de um trabalho de análise prévia, pois esses projetos podem ou não tornar-se leis.

Essa análise prévia é crucial, pois, segundo Barros (1991), há milhares de projetos de lei em status ativo no Congresso Nacional e a maioria não vai se tornar lei. Antecipar quais os projetos que possivelmente se tornarão lei poupa muito trabalho e esforço.

Contudo, o lobista só conseguirá formular uma tendência confiável para o projeto em questão se fizer uma análise cuidadosa e competente do funcionamento do Congresso, do perfil do parlamentar que o apresentou, das razões que levaram o parlamentar a propor o projeto e, também, se conseguir mapear os interesses divergentes ou convergentes ao projeto.

Segundo o coordenador da COAL, a possibilidade de ver um projeto sobre o qual se trabalhou arduamente ser arquivado ou retirado é grande e desse fato decorre a grande dificuldade em reconhecer o trabalho de lobbying, pois todo o esforço empregado pode ter sido em vão.

Determinado o projeto que merece ser acompanhado, pois é de interesse da indústria e possui chances de ser aprovado, passa-se ao acompanhamento da tramitação do mesmo.

Monitoramento Político

O monitoramento político consiste no mapeamento dos tomadores de decisão nos poderes Legislativo e Executivo. Trata-se de mapear aliados e inimigos das causas a serem defendidas, além das lideranças políticas mais atuantes no Congresso Nacional e as pessoas que ocupam papéis-chave no governo.

A CNI, em seu monitoramento político, procura

“identificar os parlamentares que tenham compromissos com os princípios gerais da livre iniciativa e que atuem em projetos de interesse do setor industrial, para estabelecer com os mesmos canais de comunicação com vistas ao escoamento dos pleitos em defesa dos interesses do setor industrial” (Cidade, 2003:03).

O monitoramento tem dupla importância. Em primeiro lugar, essa importância está relacionada à qualidade da argumentação que será apresentada aos tomadores de decisão e, em segundo lugar, está relacionada aos aliados que pode identificar.

Tanto os argumentos a favor como os argumentos contrários devem ser levados em conta. Isso porque, a partir dessa análise, é possível identificar os pontos fortes e fracos na argumentação elaborada previamente.

Identificar os aliados é importante, porém, identificar as ressalvas dos inimigos é ainda mais importante no que tange à elaboração do argumento. Ao refutar as ressalvas colocadas pelos inimigos, conseqüentemente se reforça o próprio argumento.

Com relação aos aliados, a COAL procura articular sua atuação à atuação de outras organizações empresariais e contribuir para o desenvolvimento de ações demandadas por entidades como Federações, sindicatos, associações e empresas (Cidade, 2003:03).

Estratégia de ação

Anteriormente à sugestão de proposições ou de alterações a essas proposições, há alguns requisitos a serem cumpridos.

O primeiro deles diz respeito à identificação do problema. Apenas a partir do momento em que o problema é entendido em toda sua complexidade é que a COAL passa a analisar as melhores alternativas para a sua solução.

Se a solução passa pela redação de uma nova proposição, cuidados com a técnica legislativa devem ser tomados. Da mesma maneira, a técnica legislativa deve ser respeitada ao se sugerir alterações de proposições legislativas através de emendas.

Para se dar início ao processo de convencimento e influência, é preciso ter traçada uma argumentação forte e bem estruturada, que não deixe de levar em consideração seu impacto financeiro para o governo, para as empresas e para o cidadão.

Além dessas questões, uma avaliação jurídica deve garantir que a legislação proposta não esteja em desacordo com a Constituição Federal, e também identificar o que o coordenador da COAL chama de fonte de inspiração, ou seja, no que os técnicos se basearam para redigir tal proposta. Os técnicos devem apontar qual a doutrina, jurisprudência, legislação comparada, tratados internacionais, normas de adesão voluntária, conhecimento científico e/ou experiência técnica em que se fundamenta a proposta.

Tomados esses cuidados preliminares, e subsidiados pelas informações obtidas através do monitoramento legislativo e do monitoramento político, é possível formular uma argumentação que privilegie o ponto de vista do empresariado industrial, para que o parlamentar possa, quando for discutir uma legislação que afete a relação entre o empregado e o empregador, ter claramente definido e identificado os interesses defendidos pela COAL.

Como a informação é o principal produto da COAL, a partir da experiência de seus lobistas foi implantado um sistema de trabalho que privilegia o fornecimento de informações aos tomadores de decisão. Os lobistas perceberam que tanto os parlamentares quanto seus assessores precisavam ter acesso à informações comprováveis e consistentes. Eles necessitavam de informações que, entre a asserção e a constatação empírica, pudessem ser vistas como um reflexo da realidade.

Desse modo, concluíram que deveria ser criado um sistema que produzisse informações sobre os impactos que o setor industrial teria com a aprovação de uma determinada legislação. Era necessário mostrar ao parlamentar a consequência que

aquela legislação teria na vida micro-econômica da indústria e quais seriam os reflexos em seu dia a dia.

O Parlamento carece de informações sobre o impacto dos projetos apresentados na “vida” das empresas. Isso porque sofre influência de outros interessados, é sensível às publicações da mídia e tende a inclinar-se às causas populares e aos apelos dos governos. Para equilibrar essa equação, ele precisa de interlocutores confiáveis e conhecidos. A CNI é esse interlocutor.

Contudo, o conteúdo das informações não poderia ser parcial, privilegiando apenas os interesses do empresariado industrial. Os lobistas perceberam que os parlamentares não precisavam apenas de análises sobre o impacto da legislação sobre a vida micro-econômica da empresa; eles precisavam também de informações de caráter técnico relacionadas à tributação, direito do trabalho e etc.

Isso porque é atribuição do parlamentar emitir opinião sobre uma série de assuntos que não conhece a fundo. A assessoria parlamentar, por outro lado, além de sobrecarregada com a diversidade de assuntos a tratar, nem sempre pode formular estudos técnicos que subsidiem a atuação do parlamentar. É nesse momento que se cria uma via de mão de dupla entre a CNI e os parlamentares que demandam informações da entidade de classe, mas por outro lado, também a convida a participar do processo de tomada de decisão, escutando sua posição, avaliando seus pleitos e muitas vezes, encaminhando projetos que propõem.

Porém, como já ressaltado, é preciso tomar um cuidado extremado para com a informação fornecida. Qualquer deslize pode prejudicar a relação entre a CNI e os parlamentares.

Ao suprir essa carência de informação por parte do parlamentar e seus assessores, oferecendo-lhes subsídios para que possam elaborar uma legislação sobre qualquer matéria que venha a interferir na vida da sociedade e das empresas, a CNI elabora informações confiáveis e consistentes, garantindo a imparcialidade dos estudos técnicos apresentados.

Elaborada a argumentação, a ação política formulada é colocada em prática. A ação política da COAL se desenrola sobretudo quando os projetos de lei ainda encontram-se nas Comissões. Dessa forma, segundo o coordenador da COAL,

“Nossa ação acontece antes do projeto estar na pauta, quando ele está começando a sua tramitação, pois você tem maiores possibilidades de influenciar o ator. Esse é o principal meio de atuação. Nós apresentamos emendas, notas técnicas. A CNI não tem uma bancada no Congresso. Mas, muitos parlamentares vêm até aqui, porque nós nos tornamos uma fonte de informação confiável e transparente, porque nós escrevemos o que pensamos. Está claro. Quando ligamos para um parlamentar para pedir uma audiência, nós estamos interessados em discutir o projeto número tal, a CNI está interessada e nós somos contra ou a favor. Se ele quiser que escreva as nossas posições, nós escrevemos”.¹²

Todos esses passos são seguidos antes da votação do projeto. Os lobistas da COAL são os responsáveis pelo corpo-a-corpo da CNI. No entanto, há uma questão a ressaltar: os lobistas da COAL jamais serão vistos interpelando parlamentares durante a votação de determinado projeto. Como já ressaltado acima, os lobistas atuam quando o projeto está começando a sua tramitação, quando ele ainda se encontra em alguma das comissões.

Essa posição é adotada, pois, segundo o coordenador da COAL, instalada a votação, a presença do lobista só é necessária caso os propositores do projeto estejam interessados em negociar a retirada ou inserção de algum ponto polêmico. Nesse momento, não há mais como influenciar e convencer, portanto, não há como interferir e o processo de lobbying já se esgotou.

Desse modo, podemos afirmar que os lobistas da COAL acreditam que a hora de atuar é sempre no começo da tramitação, fornecendo informações escritas, comprováveis e confiáveis.

Nesse momento, o contato com os parlamentares é essencial. No entanto, o parlamentar a ser escolhido depende muito do tipo de demanda.

Normalmente, os parlamentares são escolhidos por sua capacidade de influenciar nas decisões e, obviamente, se são os autores do projeto. Influenciam as decisões os parlamentares que conhecem melhor o assunto ou que são líderes. Nesse sentido, posição ideológica ou filiação partidária não contam.

¹² Entrevista com o Coordenador de Assuntos Legislativos.

Para que o processo de influência e convencimento esteja completo, a COAL costuma apresentar diversas emendas, se abstendo de apresentar projetos originais.

Caso o parlamentar contactado não seja nem o autor e nem o relator do projeto em questão, e tenha sido convencido pelo argumento apresentado, ele pode fazer uma escolha: ou ele assume aquele projeto como dele e, portanto, sem nenhuma relação com a CNI; ou ele passa a defender as idéias contidas no conteúdo a ele apresentado pela CNI.

Segundo o coordenador da COAL, não há nenhum constrangimento quanto a isso. Se o parlamentar aceitar a proposta, a proposta passa a ser dele e não mais da CNI, uma vez que ele se comprometeu com o conteúdo. O importante é ter o interesse representado.

No entanto, a partir do momento que o projeto passa a ser dele, a COAL não pode intervir mais. E esse é um risco que eles assumem a fim de ver o interesse representado.

Segundo o coordenador da COAL,

“Já aconteceu do deputado ter aceitado a proposta e depois ter sido convencido do contrário. Nós ficamos com o pincel na mão. Mas, devemos assumir que somos meros colaboradores e não tutores do deputado, justamente para não constrangê-lo. Se você conseguir vender a idéia e ele comprar, muito bem”.

Mesmo que o parlamentar assuma o projeto como de sua autoria, a COAL proporciona a ele e a outros parlamentares que estejam atuando em proposições legislativas de interesse do setor industrial, apoio técnico, especialmente na elaboração de projetos de lei, emendas, pareceres e etc.

Como já se firmou enquanto um interlocutor confiável, a COAL costuma ser convidada a participar de audiências públicas. As audiências públicas são convocadas pelas Comissões, as quais são dotadas de poder terminativo. Portanto, além do empresariado industrial poder apresentar seu ponto de vista sobre o assunto em discussão, as audiências se tornaram, segundo Barros (1991:142), “um dos mais fortes instrumentos de influência legal e legítima do Congresso Nacional”.

A CNI conta também com um instrumento de mobilização muito importante, o RedINDÚSTRIA. O RedINDÚSTRIA é uma rede de informação e mobilização envolvendo a CNI e Federações das Indústrias.

O empresariado industrial pode ser mobilizado rapidamente através do RedINDÚSTRIA quando é necessário influenciar no destino das proposições legislativas no Congresso Nacional.

Werneck Vianna (1995:183) afirma a importância da ação direta dos agentes interessados em mudanças na legislação. Essa importância pode ser avaliada segundo o trecho de uma reportagem veiculada pela revista *Veja* em 20/02/1994 e citada pela autora. A reportagem afirma que,

“Na última Quarta-feira, 300 empresários de todo o país desembarcaram em Brasília. Reuniram-se rapidamente na CNI, e depois se espalharam discretamente pelos corredores do Congresso. Cada um tinha sua missão definida: visitar pelo menos dez deputados e senadores para convencê-los a trabalhar na reforma da Constituição”.

Assim, podemos perceber que a CNI efetivamente utiliza a estratégia de mobilização das bases a fim de pressionar os parlamentares segundo temas de seu interesse.

Outra estratégia inovadora da CNI é estimular as federações estaduais a criarem seus próprios instrumentos de monitoramento legislativo. O monitoramento legislativo em nível estadual é cada vez mais necessário, pois com o processo de descentralização empreendido pelo Estado, há uma série de regulamentações estaduais que precisam ser acompanhadas.

Segundo Corrêa (2000)¹³, existem casos inclusive em que há estados e municípios legislando sobre meio ambiente, porque a União ainda não produziu uma lei geral sobre o tema.

Em dezembro de 1999, a Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro aprovou a criação de fundos para combate de resíduos sólidos, criando grandes problemas para várias empresas. O processo passou despercebido pela indústria porque tramitou muito rapidamente em uma assembléia estadual.

¹³ Sumário da palestra de Jack Corrêa, ocorrida em 10 de maio de 2000 e hospedada no site: www.eaw.com.br. Acesso em: 01/12/2003.

Esse projeto, similar a um projeto de autoria do Deputado Federal Fernando Gabeira, não foi apresentado na Câmara dos Deputados, pois sofreria sérias restrições. Apresentado em nível estadual, foi aprovado.

Atenta a esse processo, a FIBRA (Federação das Indústrias do Distrito Federal) atendeu de pronto ao estímulo da CNI e, no primeiro semestre de 2003, lançou a Agenda Legislativa da Indústria do DF.

A Agenda é composta por 36 projetos de lei em tramitação na Câmara Legislativa do DF. Ela aponta os principais assuntos e proposições legislativas que hoje mobilizam a classe industrial, e registra o seu posicionamento em relação a cada uma delas, convergente ou divergente.

Na apresentação da publicação, ressaltam o apoio da CNI e afirmam terem se espelhado utilizando a mesma metodologia de formulação da Agenda Legislativa¹⁴ da Indústria, publicada pela CNI.

Acreditam, assim como a CNI, que com o trabalho que desempenham possa contribuir para a elaboração de uma legislação moderna e instrumentos eficazes de gestão que possam levar ao desenvolvimento do Distrito Federal e do Brasil.

3.1.3. As publicações da CNI

Segundo Cidade (2003:05), a COAL publica os seguintes produtos de informação legislativa:

- 1) Novidades Legislativas: “boletim com informações sobre as principais ocorrências no Congresso Nacional, em relação às proposições legislativas e eventos políticos, visando possibilitar o delineamento de uma ação legislativa articulada”.
- 2) Informe Legislativo: “boletim semanal, que divulga as novas proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional, selecionadas e classificadas por interesse geral e setorial da indústria, institucional e especial do sistema CNI, apresentando a síntese dos respectivos textos”.

¹⁴ No anexo II encontram-se cópias da Agenda Legislativa da CNI e da Agenda Legislativa do DF, ambas de 2003.

- 3) Sinopse – Assuntos Legislativos: “boletim diário, que divulga o índice das normas jurídicas, de interesse da indústria (leis, medidas provisórias, portaria, resoluções, etc.) publicadas no Diário Oficial da União”.
- 4) Agenda Legislativa: “publicação anual, que se encontra na sua 8ª edição, a Agenda Legislativa da Indústria identifica proposições de interesse geral do setor produtivo do país, em tramitação no Congresso Nacional. O posicionamento do setor industrial encontra-se nos conceitos emitidos e nas razões de convergência ou divergência referentes a cada proposição”.
- 5) Legisdata: “banco de dados voltado às ações do Congresso Nacional, que permite acompanhar as proposições legislativas do interesse do setor industrial. Contém informações sobre tramitação, sínteses executivas, íntegra dos textos e pareceres indicativos do posicionamento da CNI”. Aos usuários é permitido emitir opiniões sobre as proposições.

A Agenda Legislativa é produzida a partir do conceito construído coletivamente pelo empresariado industrial. Só a partir dele é possível dizer se determinado projeto é a favor ou contra os interesses do empresariado. Não podemos esquecer que a CNI é uma entidade guarda-chuva e por conta disso, deve atuar na representação de interesses do empresariado industrial que se divide em inúmeros setores, que muitas vezes são concorrentes.

O trabalho dos técnicos e lobistas da CNI torna-se, nesse sentido, bastante delicado, pois trata-se de compor interesses que possam estar divergentes no setor industrial. O trabalho de prospecção da informação sobre o que está sendo discutido tem que ser muito cuidadoso. Tenta-se identificar a agenda dos diversos setores.

Segundo o coordenador da COAL, a identificação da agenda dos diversos setores talvez seja o principal desafio de uma organização de defesa de interesses: Afinal, como certificar-se sobre a agenda que une os interesses do empresariado se há tantos setores envolvidos?

Os técnicos da COAL partem do pressuposto de que não interessa o tamanho do agente privado, ele sempre se une para maximizar o seu interesse. Não há relação desinteressada. Essa visão torna o trabalho mais fácil de ser empreendido.

A construção do conceito é feita através de uma formulação técnica, a partir de demandas que a COAL recebe. As Federações a informa sobre o que pensam, ou então, as próprias empresas mandam suas demandas.

Trata-se de encontrar as convergências. Pesquisas feitas por outras consultorias que são publicadas em revistas especializadas do setor também são uma boa referência para criar essa idéia do consenso sobre o pensamento empresarial.

O conceito é o resultado do trabalho conjunto da COAL, das Federações de Indústria e de associações nacionais setoriais, como a Associação das Empresas de Alumínio e as Concessionárias de Energia Elétrica. Data de oito anos atrás o primeiro esforço em discutir a construção do conceito com a base.

Durante todo o ano, a CNI publica semanalmente um boletim chamado Informe Legislativo. No Informe Legislativo¹ há o resultado de um processo de monitoramento de projetos que interessam ao empresariado industrial brasileiro. Esses projetos são apresentados através de um resumo e a partir disso, a COAL aguarda a opinião das Federações e Sindicatos.

Esses projetos são submetidos aos conceitos e passa-se a identificar se esses projetos apresentam riscos ou oportunidades às empresas industriais. Nesse sentido, o monitoramento identifica e a equipe técnica analisa os projetos, semanalmente. Trata-se de um trabalho de análise prévia, portanto, esses projetos podem ou não tornar-se leis.

Segundo o coordenador da COAL, “aí vem a grande dificuldade de se reconhecer esse tipo de trabalho. Por que ele pode vir a não dar em nada”².

Apesar da dificuldade do reconhecimento do trabalho da equipe da COAL, a publicação do boletim Informe Legislativo, como leva informações sobre todos os projetos de interesse do empresariado industrial brasileiro, minimizou muito as reclamações dos presidentes das Federações, que sentiam-se desinformados sobre determinados projetos que atingiam seus setores produtivos. As Federações não são

¹ Cópia do boletim Informe Legislativo encontra-se no anexo II.

² Entrevista com o Coordenador de Assuntos Legislativos.

obrigadas a emitir sua opinião sobre todos os projetos veiculados pelo Informe Legislativo, porém, tiveram acesso a informação.

3.1.4. Modernização e Profissionalização do lobbying da CNI

Como podemos perceber a partir do que foi exposto, o empresariado industrial brasileiro sempre se encontrou organizado.

Durante a vigência da ditadura militar, em que a compra de acessos e de resultados era constante, a organização do lobbying da CNI mostrava-se adequado.

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a inserção de novos atores políticos na esfera da tomada de decisão, o modelo organizacional do lobbying da CNI mostrou-se despreparado e insuficiente para atuar junto a uma nova configuração política que o Congresso Nacional havia alcançado.

Desse modo, o que se vê é a predominância do Estado sobre o agente privado. Com as mudanças no sistema político brasileiro, foi necessário à CNI descobrir novas maneiras de atuar e influenciar a tomada de decisões. A modernização e profissionalização de sua forma de atuação atende a requisitos institucionais.

Porém, não só as mudanças institucionais em curso enfraqueceram a atuação da CNI durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte. Deve-se levar em consideração a pulverização do setor industrial e a falta de consenso acerca do que deveria ser defendido. A conjugação desses três fatores levou o empresariado industrial a encarar várias derrotas.

Com a redemocratização do país e superadas algumas crises econômicas, o empresariado industrial põe em curso sua reação. A CNI reestrutura tanto sua organização interna quanto sua unidade de assuntos legislativos, e dá ênfase à criação de uma agenda política única e coesa que possa ser defendida sem a pulverização do setor.

É a partir dessa reestruturação, que ocorre em meados dos anos 90, que a atuação da CNI se amplia e se profissionaliza, obtendo grande visibilidade pública e fortalecendo-se como um forte interlocutor do Estado.

Especial atenção deve ser dada à formulação da agenda política do empresariado industrial, pois a mesma decorre de um esforço coletivo envolvendo a equipe da COAL, as Federações Industriais, os sindicatos patronais e as associações setoriais nacionais. Esse esforço coletivo tem como consequência a criação de um conceito que irá nortear a ação da equipe do COAL.

A Agenda Legislativa da CNI é elaborada segundo esse conceito criado coletivamente pelo empresariado industrial brasileiro e significa uma síntese de seus interesses.

O monitoramento legislativo da CNI é um dos passos mais importantes de sua estratégia de ação. Não basta apenas identificar projetos que possam apresentar riscos ou oportunidades para a indústria. É preciso saber se, entre os cinco mil projetos que encontram-se tramitando no Congresso Nacional, o projeto em análise terá chances de ser aprovado. Essa análise prévia do projeto é bastante complexa, pois requer dos lobistas uma boa apreensão do cenário político brasileiro e também um bom mapeamento político do Congresso e do poder Executivo. Identificar projetos que não possuem chances de serem aprovados poupa à equipe da COAL boa parcela de esforço e trabalho, e legitima a ação do lobista.

Apesar de congrega 27 Federações de Indústria e mais de 1.000 sindicatos patronais, além de várias associações setoriais nacionais, a CNI procura por aliados e esses aliados podem ser entidades de classe guarda-chuva como ela. Essa ação visa dar mais visibilidade e legitimidade ao pleito em questão.

Já a mobilização das bases, através do RedINDÚSTRIA, visa levar a discussão a um nível mais público, buscando o apoio da opinião pública e mostrando aos tomadores de decisão a força da entidade.

O trabalho técnico empreendido no Congresso Nacional pelos lobistas da COAL se dá sempre no começo da tramitação do projeto, quando o mesmo ainda se encontra nas Comissões.

Na tentativa de influenciar o tomador de decisão, os lobistas fornecem informações comprováveis e confiáveis, baseadas em argumentos fortes e bem estruturados. Esse é o momento por excelência do convencimento e influência.

Quando o projeto já se encontra em plenário para votação, o que resta aos lobistas é a negociação de pontos a serem inseridos ou excluídos.

Nos parece que essa negociação não interessa à equipe de lobistas da COAL, pois eles não barganham. Sua atuação está pautada por um jogo de soma zero, onde quem ganha leva tudo e quem perde não leva nada. Dessa forma, concessões não interessam.

A atuação da COAL na defesa e representação de interesses do empresariado industrial brasileiro é reativa. Apesar de apresentar diversas emendas e notas técnicas, a COAL se abstém de apresentar projetos originais.

Legalmente não há possibilidades para a equipe da COAL propor projetos de lei originais. Porém, ela pode pautar uma série de discussões, solicitando a algum parlamentar que profira um discurso em que suas idéias estejam contidas, ou solicitando que determinado parlamentar proponha um projeto de lei original. No entanto, se restringem a formular emendas e notas técnicas sobre projetos que já foram propostos.

Se partirmos do pressuposto de que há uma preponderância do Executivo na produção legislativa no Brasil, já que o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-Constituinte - como já afirmaram Figueiredo e Limongi (1999) - podemos perceber que a ação do lobbying da CNI é pautada pelos interesses do poder Executivo, cabendo a eles apenas emitir opinião favorável ou contrária a esses interesses.

Desse modo, quem determina a ação do lobbying da CNI é o poder Executivo. De maneira geral, a ação da COAL é sempre uma reação a alguma proposição do poder Executivo, e é possível ver, assim, como a ação das instituições políticas são determinantes para o comportamento dos agentes privados, em nosso caso, o lobbying da CNI.

3.2 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)

História do DIAP

Segundo Aragão (1992), o retorno dos trabalhadores ao Congresso Nacional se deu em três etapas. A primeira delas, com a presença de representantes credenciados perante a Câmara dos Deputados, para fins de monitoramento e assessoria, na segunda metade dos anos 70. Em 1977, a CONTAG, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade e a FENCAVIR (Federação Nacional dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários) encontravam-se credenciados junto à Câmara dos Deputados.

A segunda etapa deu-se com a criação do Partido dos Trabalhadores. A decisão de criar o PT nasceu da constatação de que os trabalhadores não estavam efetivamente representados no Congresso Nacional. Havia total desarticulação das lideranças de trabalhadores com as lideranças políticas do Legislativo.

A terceira etapa ocorreu ao largo das intensas polêmicas sobre quem exerceria a hegemonia das lideranças sindicais, com a criação em 1983 do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), como resposta à intensificação das ações dos grupos de pressão de natureza empresarial no Congresso.

O DIAP tem como objetivo atuar junto aos Poderes Legislativo e Executivo, sobretudo no poder Legislativo e, excepcionalmente, junto às Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, a fim de representar e defender os interesses consensuais da classe trabalhadora.

É um instrumento dos trabalhadores que foi idealizado pelo advogado trabalhista Ulisses Riedel de Resende, atual Diretor-Técnico da entidade.

A idéia sobre a criação do DIAP está intrinsecamente relacionada à experiência de Ulisses Riedel e surge em 1968, quando o mesmo foi convidado pelo governo norte-

americano a conhecer, juntamente com mais cinco advogados brasileiros, sua organização sindical. Em Washington, visitaram a AFL-CIO¹⁷.

Segundo Ulisses Riedel¹⁸, dois departamentos da AFL-CIO chamaram sua atenção. O primeiro tinha como objetivo arrecadar recursos para o financiamento de campanhas, e o segundo era o Departamento Legislativo, que era responsável pelas questões legislativas.

Esse departamento pareceu-lhe extremamente interessante, pois estava encarregado de acompanhar projetos de lei no Congresso Nacional, oferecendo subsídios, defendendo posições, informando aos parlamentares as expectativas dos trabalhadores, informando aos trabalhadores a atuação parlamentar e dando notas aos parlamentares pela sua atuação, a favor, ou contra os trabalhadores. Além dessas tarefas, o Departamento Legislativo ainda identificava as reivindicações dos trabalhadores, preparava projetos e encaminhava esses projetos, através de parlamentares, para o Congresso Nacional. Era sua atribuição elaborar projetos para que os parlamentares os apresentassem.

Com o desenrolar dos debates, eram preparadas emendas e havia então o acompanhamento da tramitação do projeto. Logo em seguida, o processo de pressão tinha início. O departamento, através de seus lobistas, pressionava os parlamentares a votar a favor ou contra determinado projeto.

As condições políticas para a criação de um órgão com as mesmas atribuições do Departamento Legislativo da AFL-CIO eram desfavoráveis e a idéia teve que aguardar o início do processo de redemocratização do país.

Segundo Ulisses Riedel, a criação de um departamento como esse seria um caminho democrático muito interessante, que fomentaria uma mudança da situação social de uma forma democrática, pois seria possível acompanhar a atuação dos parlamentares e seria possível também mostrar a eles as demandas dos trabalhadores,

¹⁷ A AFL-CIO é a American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, que congrega 13 milhões de trabalhadores. É a maior central sindical norte americana. Informações obtidas no site oficial da entidade: www.aflcio.org. Acessado em 18/01/2004.

¹⁸ Entrevista com Ulisses Riedel em 08/08/2003.

podendo assim instrumentalizá-los com informações. Seria possível levar informação aos parlamentares e aos trabalhadores ao mesmo tempo.

Quando o processo de abertura democrática foi deflagrado, Ulisses Riedel já era advogado de uma centena de entidades sindicais e, entre elas, 7 das 9 confederações de trabalhadores que existiam no período. Ele tinha um número gigantesco de processos nos tribunais e contava com um relacionamento muito próximo a todas as lideranças sindicais.

O atual Diretor Técnico do DIAP começou a disseminar sua idéia nas conversas com os dirigentes sindicais. Em uma dessas conversas, o dirigente sindical, Comandante Aloísio Ribeiro - um dos diretores da CONTTMAF (Confederação Nacional dos Trabalhadores em transportes marítimos, aéreos e fluviais) - se interessou pela idéia e resolveu apoiá-la.

No I Congresso Nacional de Estivadores, Portuários, Marítimos, Fluviários, Aeroviários, Aeronautas e Pescadores, em agosto de 1981 em Fortaleza/CE, a idéia sobre a criação do DIAP, já esboçada por Ulisses Riedel, foi levada para votação e aprovada.

O que se aprovara era o esboço de um órgão suprapartidário, desvinculado de qualquer corrente ideológica, partidária ou religiosa, mas comprometido com a defesa dos trabalhadores e comprometido em bem informá-los e também aos parlamentares. A partir dessa primeira aprovação, Ulisses Riedel pode levar sua idéia sobre a criação do DIAP a outras entidades, legitimado pela aprovação de uma confederação nacional.

Em 1983, com o apoio da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), foi realizada uma primeira reunião, em sua sede, objetivando a criação do DIAP, convocada pela CONTTMAF, contando com a presença de 17 entidades. Nessa reunião, o representante da FANJ (Federação Nacional dos Jornalistas), Armando Rollemberg, sugeriu que os sindicatos presentes à reunião se transformassem na comissão organizadora do DIAP, fazendo em conjunto uma nova convocação, buscando a participação de um maior número de entidades. A sugestão foi aprovada e uma nova reunião foi agendada.

Em 19/12/1983, ocorreu a fundação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), na sede da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em Brasília/DF.

Integraram a Comissão Organizadora do Departamento as seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos (CONTTMAF), Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, Federação Nacional dos Estivadores, Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesa Telefônica e o advogado Ulisses Riedel.

Estavam presentes na primeira Assembléia 51 entidades sindicais de todo o país, que aprovaram os Estatutos, elegeram e deram posse à primeira diretoria, além de definir a contribuição das entidades associadas.

O modelo estrutural do DIAP foi inspirado no do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos), fundado em São Paulo em 1955, com um corpo diretivo composto de dirigentes dos sindicatos filiados e uma Diretoria Técnica. Segundo Santos (1998), enquanto a atuação do DIEESE se desenvolveu no âmbito técnico e científico, sem engajamento político direto, o DIAP tomou o caminho político, atuando como lobby.

De acordo com Figueira (1987:46),

“Com o DIAP, os trabalhadores brasileiros seguem a trilha da AFL/CIO norte-americana, que congrega mais de 100 sindicatos nacionais - de professores a bombeiros hidráulicos e funcionários públicos - com 15 milhões de associados, que dispõe de um departamento parlamentar ocupando um prédio inteiro a dois quarteirões da Casa Branca - um império onde reinam oito lobistas assistidos por 15 especialistas com curso superior (engenheiros, advogados, economistas, administradores), sete ex-deputados e ex-senadores e centenas de secretárias, datilógrafas e arquivistas que desenvolvem atividades que compreendem desde a elaboração de projetos de lei até o levantamento de fundos para campanhas políticas”.

O DIAP e a Assembléia Nacional Constituinte

O DIAP apresentou uma performance excelente durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e foi justamente nesse momento que seu trabalho ganhou visibilidade e credibilidade.

Porém, os anos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte também foram marcados por muito trabalho.

Em 1984, as atividades mais importantes do DIAP foram a elaboração do Projeto Um - que congregava as bandeiras e lutas do movimento sindical - como a aprovação de anteprojeto de lei que proibia a demissão imotivada, e o lançamento do Jornal do DIAP, primeiro órgão de comunicação do Departamento, enviado para as entidades sindicais de todo país.

1985 foi tomado por discussões sobre os projetos Dois e Três do DIAP. O projeto Dois versava sobre o Poder Normativo da Justiça do Trabalho e o projeto Três, sobre a Organização Sindical.

Em 1986, além das discussões sobre a aprovação de Projeto de Lei sobre demissão imotivada, Assembléia Nacional Constituinte, jornada de trabalho de 40 horas e paridade entre trabalhador aposentado e ativo, houve o lançamento do livro *Quem é Quem* do DIAP, que examinou a atuação parlamentar dos deputados federais da Legislatura 1983/1987.

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte em 1º de fevereiro de 1987, todos os esforços do DIAP estiveram voltados para ela. Nesse período, eles apresentaram uma Emenda Popular sobre os Direitos dos Trabalhadores e participaram ativamente do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (CEAC/UNB). Foi a partir das experiências observadas pelo CEAC/UNB que o DIAP ajudou a criar, que o livro "Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares"¹⁹ foi elaborado.

O amplo movimento de "Participação Popular na Constituinte", atuante durante todo o processo constituinte, elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marcando um momento de inflexão no qual práticas predominantemente reivindicativas, de ação direta ou "de rua", foram substituídas por propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes (Carvalho, 1998).

¹⁹ MICHILES, Carlos, et al. Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1989.

A fim de reunir um maior número possível de entidades, associações, sindicatos, movimentos populares, fóruns, plenários e outras formas de pressão social na Constituinte, foi criada a Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, do qual o DIAP também fazia parte. Era necessário mobilizar a população para se garantir o somatório de 30 mil assinaturas necessárias por emenda popular. No entanto, os movimentos populares enfrentavam dois problemas: por um lado, o peso do ceticismo e apatia da sociedade brasileira; por outro, as inevitáveis divergências de enfoque sobre os posicionamentos a se tomar diante da Constituinte (Michilles et al, 1989).

O primeiro documento extraído dessa Articulação, em 28 de maio de 1987, visando sua consolidação, continha algumas deliberações provenientes de reunião conjunta dos comitês populares de defesa da Constituinte e dos plenários pró-participação popular na Constituinte.

Os objetivos eram: intensificar a mobilização do povo e unificar a coleta de assinaturas para as propostas de emendas populares, assegurando um amplo movimento de apoio às reivindicações populares dirigidas à Constituinte; necessidade urgente de unificar os esforços das entidades para preparar um lançamento da campanha nacional de apoio às emendas populares; instituir o Dia Nacional de Mobilização para coleta de assinaturas (17 de julho), com realização de atividades para arrecadar assinaturas, atos públicos, debates, comícios, shows, em cada estado e município; realizar entrega conjunta e unitária de caráter nacional dos milhões de assinaturas coletadas relativas às emendas de iniciativa popular.

Formou-se uma Comissão Executiva, necessária para implementar as decisões da Articulação e recorreu-se ao CEAC/UNB para as tarefas de secretaria nacional.

No entanto, havia problemas e estes provinham, sobretudo, da diversidade das entidades e movimentos que o compunham – muitos dos quais, absorvidos em práticas e prioridades paralelas, tentaram carrear para dentro desse “fórum” preocupações, sem dúvida legítimas, mas que não se ajustavam à natureza da Articulação. Apontavam-se falhas devido à improvisação organizativa e falta de direção política.

O acompanhamento do desempenho parlamentar foi encarado como um instrumento de luta da Articulação.

Para que esse mecanismo de pressão chegasse a funcionar razoavelmente, atingindo as bases eleitorais do constituinte-alvo, todo um sistema de comunicação rápido e fidedigno teria de ser construído com os próprios recursos dos movimentos sociais. Os organismos de assessoria parlamentar como o DIAP e o INESC (Instituto de Estudo Sócio-Econômicos), com os quais os setores populares se identificavam, possuíam um quadro limitado de especialistas, montado para cobrir aqueles temas que justificavam a razão de sua existência.

Entre as garantias de participação da sociedade civil reguladas no regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte estava a exigência de, no mínimo, três entidades responsáveis pelo encaminhamento de uma emenda.

O trabalho do DIAP se estendeu desde a elaboração da emenda popular sobre os direitos do trabalhador, até o acompanhamento de sua tramitação, passo a passo, na comissão pertinente.

Nesse período, o DIAP chegou a publicar uma cartilha intitulada: "Como atuar no Congresso". Essa cartilha contava com algumas recomendações, como por exemplo: cabia aos representantes das entidades classistas observar o quórum das comissões. Se observasse que a maioria era precária, seria necessário orientar os suplentes alinhados à causa dos trabalhadores para que assinassem o livro de presença em primeiro lugar. Assim, na eventualidade de faltar alguém do grupo conservador, haveria um progressista lá para garantir o voto. Nessa cartilha, havia ainda mais uma série de táticas e recomendações que foram passadas às entidades classistas e que acabaram dando resultado.

Segundo Santos (1998), *Quem foi Quem na Constituinte*, publicação do DIAP, que sistematizou uma pesquisa que registrou a atuação de cada um dos 573 parlamentares durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, foi um dos instrumentos de ação que marcaram época, porque pôs na mão dos trabalhadores um critério permitindo "julgar" os representantes, recomendá-los ou contra-indicá-los ao voto popular em futuras eleições.

Na época da publicação de *Quem foi Quem*, o DIAP possuía cerca de 431 entidades filiadas e sua atuação ainda não havia conquistado total confiança por parte

do movimento sindical. Concluídos os trabalhos da Constituinte e publicado o livro “Quem foi Quem”, o DIAP alcançou grande visibilidade pública e conquistou a legitimidade do movimento sindical, que passou a vê-lo como um órgão de assessoria, por excelência (DIAP, 1988).

Santos (1998:325), sobre a importância do DIAP no período constituinte, afirma que,

“Entre outras realizações, devem creditar-se boa parte ao DIAP, já assessor da CUT e da CGT à época, a formulação inicial do que viria a ser o capítulo dos Direitos Sociais e outras vantagens dos trabalhadores na Constituição de 1988. É, porém, questionável que o detalhismo utilizado desde o ante-projeto inicial haja representado uma conquista de longo prazo. É plausível a hipótese de que, ao petrificar fórmulas tão minuciosas, tenha contribuído largamente para motivar as reações corporificadas, a curto prazo, no surgimento do Centrão e a longo prazo nas sucessivas e incansáveis tentativas de mudança de texto constitucional”.

Em suma, a atuação do DIAP foi bastante intensa desde sua criação, reunindo lideranças sindicais adversárias, mas obtendo apoio para trabalhar pela consecução de conquistas para os trabalhadores, culminando com os resultados significativos alcançados no processo constituinte, como apresentado (Aragão, 1992).

Estrutura e organização do DIAP

O DIAP é constituído por cerca de 900 entidades sindicais de trabalhadores, congregando Centrais, Confederações, Sindicatos e Associações, distribuídas em todos os estados e territórios do país, das quais 90 estão alocadas em Brasília.

Apesar de reunir lideranças sindicais adversárias, o DIAP se estrutura a partir de uma postura apartidária, pluripartidária e suprapartidária, a fim de que seu trabalho não contribua para reforçar ainda mais as idiosincrasias de cada entidade representada. Desse modo, o DIAP só defende e representa matérias consensuais no movimento sindical, as quais representem o seu pensamento majoritário.

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente. Já a sua Diretoria é constituída por dirigentes sindicais, portanto, as decisões democráticas tendem a ser uma realidade.

O DIAP possui uma Diretoria Técnica e uma Diretoria Executiva. É atribuição da Diretoria Técnica coordenar as reuniões de técnicos e consultores, a emissão de pareceres, o controle de projetos, a atuação sobre os parlamentares e a informação e orientação às entidades sindicais. Além da Diretoria Técnica e da Diretoria Executiva, há uma equipe de dez assessores permanentes que cuidam da elaboração dos boletins, jornais e outras publicações, e também uma rede de colaboradores em todo o Brasil constituída por advogados com atividade bastante significativa no movimento sindical e que contribuem com suas análises para o trabalho do DIAP.

A fonte dos recursos financeiros do DIAP advém exclusivamente da contribuição de seus filiados. Para viabilizar suas publicações, busca parcerias com as entidades. Seu orçamento mensal é de R\$ 30.000,00 por mês.

3.2.1. Forma de atuação do DIAP

Para representar os interesses consensuais do movimento sindical brasileiro, o DIAP adota uma forma de atuação que consiste em elaborar estudos e projetos de lei, monitorar projetos e estudos, emitir pareceres sobre projetos e estudos apresentados; credenciar pessoas habilitadas a atuar junto a órgãos e instituições públicas e privadas, e manter publicação periódica sobre a atuação do Congresso Nacional (Figueira, 1987).

Monitoramento Legislativo

O monitoramento legislativo consiste no acompanhamento detalhado da tramitação das matérias apresentadas, debatidas e votadas no Congresso Nacional.

O número de projetos acompanhados é enorme, pois são monitorados todos os projetos que possam apresentar riscos ou oportunidades aos trabalhadores assalariados. Projetos que defendam a criação ou a exclusão de direitos dos trabalhadores assalariados são classificados como projetos que apresentam riscos ou oportunidades. Assim como monitora e acompanha o trabalho legislativo, o DIAP informa aos sindicatos de trabalhadores e à sociedade civil os desdobramentos desses projetos.

Em suma, o monitoramento legislativo conta com uma matriz de acompanhamento, na qual encontram-se o número do projeto, o autor, o resumo do projeto, a situação em que ele se encontra no Congresso, quais os próximos passos que ele vai percorrer e quais as tendências, de aprovação ou rejeição.

Cenário Político

A construção do cenário político consiste na análise da conjuntura política e do *timing* das votações empreendidas no Congresso Nacional.

A análise de cenário político requer um grande montante de informações que podem ser obtidas através dos meios de comunicação de massa e fontes, como jornalistas, assessores parlamentares, presidentes de comissões, outros profissionais da área de representação de interesses e os próprios parlamentares.

A análise de cenário político é importante, pois situa a discussão sobre determinado projeto em um horizonte mais amplo. É através da análise de cenário político que se determina, de pronto, quem são os atores envolvidos em determinada discussão e se formulam tendências que serão úteis para a construção da estratégia de ação.

É nesse momento que se avalia as possibilidades de aprovação do projeto proposto, o que pode poupar muito esforço e trabalho.

Monitoramento Político

O monitoramento político consiste na identificação do perfil do parlamentar. Os candidatos são investigados anteriormente à posse, desde as eleições. São investigadas as seguintes questões: informações gerais sobre o candidato, origem, financiamento de campanha e posição ideológica sobre as questões de interesse dos trabalhadores.

Depois de eleito e empossado, uma nova investigação é efetuada a fim de identificar sua posição ideológica a respeito dos temas que serão discutidos naquela legislatura.

O monitoramento político instrumentaliza a avaliação que identifica a posição dos tomadores de decisão sobre os interesses dos trabalhadores. Com essa análise, é possível articular alianças e identificar interesses contrários aos defendidos pelo DIAP.

A partir do monitoramento político é efetuada a identificação dos líderes ou parlamentares mais influentes no Congresso Nacional. Essa pesquisa dá origem a uma das mais importantes publicações do DIAP, intitulada: *Os "Cabeças" do Congresso Nacional*. O DIAP complementa as informações coletadas a partir dos dados do monitoramento político e da investigação sobre a posição ideológica do parlamentar, observando a atuação dos mesmos no Congresso Nacional. São combinadas ainda informações qualitativas e quantitativas sobre os parlamentares. Para isso, são ouvidos outros parlamentares, cientistas políticos e funcionários do Congresso Nacional.

A série "*Os Cabeças do Congresso Nacional*" começou a ser editada em 1993 e reúne os 100 parlamentares mais influentes do Poder Legislativo. Seu objetivo é fornecer ao movimento sindical uma radiografia dos principais interlocutores - partidários, profissionais, ideológicos ou de grupos políticos - no Congresso Nacional, publicando um rápido perfil com resumo das principais habilidades dos parlamentares que realmente exercem influência no processo decisório do Poder Legislativo. Os parlamentares são classificados em cinco categorias: a) debatedores; b) articuladores/organizadores; c) formuladores; d) negociadores e e) formadores de opinião. Essas categorias não são excludentes entre si.

Estratégia de Ação

Há dois tipos de estratégias de ação formuladas pelo DIAP. A primeira é direcionada a pleitos específicos das entidades e a segunda é direcionada a pleitos que representam o pensamento consensual do movimento sindical.

Essa diferenciação entre as estratégias de ação ocorre porque o DIAP não atua diretamente em causas específicas das entidades. Ele apenas as orienta a agir.

Se o interesse da entidade é específico, o DIAP empreende uma análise com sentido estratégico, direcionada para a entidade em questão, no sentido de fazer com que dentro daquela conjuntura se criem condições para que se viabilize o pleito da entidade. É traçada uma estratégia de ação e fornecida orientação adequada para a entidade. Assim, a equipe técnica do DIAP fornece informações, estudos e orienta as entidades a agir. Porém, são elas quem fazem o corpo-a-corpo para a defesa e representação de seus interesses²⁰.

O DIAP também ministra cursos de treinamento em processo legislativo para os dirigentes das entidades, a fim de instrumentalizá-los para o trabalho de corpo-a-corpo.

O treinamento à equipe das entidades é necessário, pois o processo legislativo é razoavelmente complexo. É impossível traçar uma estratégia de corpo-a-corpo no Congresso Nacional sem conhecer os meandros de seu funcionamento e os princípios básicos do processo legislativo. Sem esse conhecimento, o dirigente da entidade classista pode facilmente se enganar ou ser enganado.

O Diretor de Documentação do DIAP reafirma essa posição do departamento, ao afirmar que,

“A nossa orientação é para que as entidades atuem junto aos parlamentares para que se corrija esse ponto, aperfeiçoe aquele outro, sob pena das entidades irem a campo, atuarem e derrotarem o governo nesse particular. Quem faz o corpo-a-corpo são as entidades. Porque aí, nesses casos, como as entidades têm interesses divergentes, como por exemplo: os servidores estaduais e municipais se preocupam com os sub-tetos e os federais não se interessam por isso. Paridade e integralidade são temas que interessam a todos. Contribuição dos inativos interessa a quem está próximo a se aposentar ou está aposentado. Então, as entidades atuam conforme suas particularidades. O que fazemos é mostrar o caminho, as pessoas é que decidem. Mostramos o momento mais oportuno, onde as chances se ampliam, que tipo de ação desse ser feita para alcançar o objetivo desejado”.

As estratégias de ação formuladas pelo DIAP não se resumem à elaboração de estudos técnicos e à orientação de como efetuar o corpo-a-corpo. Dependendo do interesse a ser defendido, o DIAP orienta as entidades a promover grandes mobilizações populares, pois essas mobilizações dão aos parlamentares e ao governo

a dimensão de que há resistência a determinada proposta e de que essa proposta não coincide com o que foi sufragado nas urnas, além de levar o debate para a esfera pública.

Um bom exemplo de mobilização levado a cabo pelas entidades foi o que ocorreu durante os debates sobre a Reforma da Previdência. Cerca de 70 mil pessoas protestaram contra a proposta apresentada pelo poder Executivo na Esplanada dos Ministérios, e o DIAP, mais uma vez, esteve a frente desse processo.

Enquanto os trabalhadores protestavam contra a proposta do poder Executivo, um forte trabalho de corpo-a-corpo era empreendido por dirigentes de entidades classistas e também pelo Diretor de Documentação do DIAP sobre os parlamentares, que se encontravam negociando soluções para diversos impasses acerca da Reforma da Previdência.

No trabalho de corpo-a-corpo, as entidades costumam se valer das informações técnicas fornecidas pelo DIAP, transformando-as em *slogan* político. Esse *slogan* político pode ser prejudicial à campanha de reeleição de qualquer candidato. Eis aqui um grande instrumento de convencimento.

Cerca de 10% das entidades filiadas, ou seja, 90 entidades, possuem sede em Brasília e atuam ostensivamente no Congresso Nacional, pois o consideram uma instância importante para formular as políticas públicas de interesse dos trabalhadores. Essas entidades possuem uma relação bastante estreita com o DIAP e costumam apoiá-lo na defesa das matérias consensuais do movimento sindical.

Apesar de orientar a ação das entidades filiadas na representação e defesa de seus interesses específicos junto ao Congresso, o foco principal do DIAP é a atuação sobre as matérias consensuais do movimento sindical e que representam o pensamento majoritário de todas as entidades representadas, que ao todo são 900.

O pensamento majoritário das entidades filiadas é captado através dos Encontros Anuais do DIAP, e também de seminários sobre assuntos específicos que o DIAP organiza. Além disso, a própria diretoria do DIAP é composta por dirigentes de

²⁰ No anexo II encontra-se o “Roteiro de acompanhamento parlamentar” elaborada pela ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social).

diversas entidades, os quais exprimem sua opinião sobre as questões que estão sendo discutidas no momento.

Segundo o Diretor de Documentação do DIAP,

"O DIAP tem alguns princípios de atuação e sempre atua de forma unitária no movimento sindical. Na época da fundação, todas as entidades trabalhadoras nos subscreveram uma autorização para que pudéssemos atuar em nome delas. Podemos atuar em assuntos que são consensuais. Por exemplo: nós não entramos na discussão sobre unicidade e pluralidade do movimento sindical. Esse tipo de matéria divide o movimento sindical. A gente atua em bases técnicas, sobre temas absolutamente consensuais. Nós não entramos nessas 'bolas de dividir'.

Desse modo, quando há interesses consensuais em jogo, o Diretor de Documentação do DIAP traça a estratégia de ação e faz a intervenção política, ou seja, o corpo-a-corpo.

Diferentemente da CNI, o DIAP e as entidades filiadas continuam a atuar quando o projeto vai ao plenário. Nesse momento, eles estão munidos de um diagnóstico sobre o pensamento dos parlamentares a respeito do projeto, de uma análise técnica ponto a ponto do projeto e de uma avaliação sobre as chances positivas ou negativas de reverter o quadro apresentado.

Quando se começa a votar as particularidades do projeto, surge a figura do destaque em separado, que é apresentado antes do início da votação, e é exatamente nesse momento que o DIAP e as entidades filiadas começam a negociar com os parlamentares.

Podemos perceber que a negociação em plenário não só não é deixada de lado, como faz parte da estratégia de ação política do DIAP. O importante é convencer, não importa o momento. Se for preciso barganhar para que os interesses dos trabalhadores sejam defendidos, o DIAP o fará.

Outra estratégia de ação política interessante é descrita por seu Diretor de Documentação:

"Ainda com relação às estratégias, além das publicações, temos as análises semanais do quadro e mantemos contato permanente com os parlamentares, no sentido de adverti-los quanto a erros e desvios de condução, mostrando a importância, a necessidade e a conveniência do pleito da entidade e que um enfrentamento, além de trazer desgaste para o governo e para a própria base parlamentar, não atinge os objetivos que eles imaginam atingir com essas mudanças. Então se faz algum trabalho de convencimento também".

A afirmação acima deixa ver que o convencimento técnico é orientado sempre no sentido de chamar a atenção para a inconsistência da matéria em análise, deixando essa inconsistência clara para o parlamentar.

As publicações do DIAP são essenciais no processo de convencimento do parlamentar, uma vez que, além de apontar a opinião do movimento sindical, avalia a atuação dos parlamentares e as divulga.

As notas atribuídas pelo DIAP aos parlamentares são utilizadas como referência pelas entidades e pela sociedade civil. Normalmente causam polêmica quando publicadas, como foi o caso da publicação *Quem foi Quem na Constituinte*.

A atuação dos parlamentares é avaliada segundo as matérias de interesse dos trabalhadores assalariados e que acarretem alguma perda aos mesmos.

Os parlamentares que votam contra esse dado projeto sabem que sua atuação está sendo monitorada pelo DIAP e que ele a divulgará a todas as suas entidades filiadas e à sociedade civil.

Ao ser extremamente criterioso no trato das informações coletadas, o DIAP alcançou visibilidade e credibilidade. No trabalho de corpo-a-corpo, ou seja, de influência e convencimento, a visibilidade e credibilidade do DIAP são seus grandes trunfos.

3.2.2. Publicações do DIAP

O DIAP tem um apreço especial por suas publicações. Elas são fontes de referência para qualquer cidadão que queira compreender o funcionamento do processo legislativo brasileiro e sobretudo, que queira entender as demandas e a atuação política do movimento sindical no âmbito federal. Apesar de trabalhar com escassos recursos financeiros e com uma pequena equipe de técnicos, o DIAP veicula uma grande quantidade de informações.¹

Além da correspondência que mantém com seus filiados, o DIAP edita regularmente o *BOLETIM INFORMATIVO* e o *JORNAL DO DIAP*²; estes distribuídos a

¹ Uma listagem completa das publicações do DIAP encontra-se no anexo III.

8.000 entidades sindicais de trabalhadores, aos senadores, deputados, órgãos governamentais e à grande imprensa em Brasília. O material do DIAP é multiplicado pela imprensa sindical e por diversos grandes jornais, uma vez que são oferecidos, permanentemente, subsídios sobre os projetos, as votações e o comportamento dos partidos e parlamentares.

Em 1996, foi lançada a publicação *Agenda Para Falar com os Poderes*, um guia com contatos das principais autoridades do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Desde o primeiro número, a agenda é co-editada por várias entidades filiadas ao DIAP e é o seu produto de maior circulação. Foi também em 1996 que a primeira versão da página do DIAP tornou-se disponível na Internet.

Além dos informativos mensais (Boletim e Jornal do DIAP), das publicações anuais como os “*Cabeças*” do Congresso Nacional e a *Agenda Para Falar com os Poderes*, o Departamento envia diariamente, via *e-mail*, a *Agência DIAP*, com as últimas informações sobre as atividades e acontecimentos do Congresso Nacional.

A *Agência DIAP* é um importante instrumento de informação e hoje é o principal veículo de comunicação entre o Departamento e as entidades filiadas. A *Agência* é enviada por *e-mail* exclusivamente às entidades filiadas, mas após o envio personalizado para os filiados, o DIAP a disponibiliza na página que mantém na Internet.²³

Outro produto recém lançado pelo DIAP, com acesso restrito mediante senha para as entidades filiadas, é o Sistema DIAP. O Sistema DIAP consiste em um banco de dados com informações sobre a legislação de interesse do mundo do trabalho (leis e MP's em vigor); os projetos de interesse do movimento sindical; perfil político e participação dos deputados e senadores em bancadas e frentes parlamentares; bases eleitorais referentes às eleições de 1998, e eventual acompanhamento de projetos de interesse específico de categoria profissional filiada ao DIAP.

O lançamento de livros também é uma constante. O livro *QUEM É QUEM* foi editado em 1986 e apresentava a atuação dos parlamentares sobre as matérias de

interesse dos trabalhadores. Já o livro *QUEM FOI QUEM NA CONSTITUINTE*, publicado em 1988, apresentava a análise da atuação dos constituintes. Em 1991, o DIAP traçou o perfil dos primeiros deputados distritais de Brasília e os apresentou no livro *QUEM É QUEM NA CÂMARA DISTRITAL*.

Em 1993, foi lançado o livro *A CABEÇA DO CONGRESSO - QUEM É QUEM NA REVISÃO CONSTITUCIONAL*. Em 1994, lançou a série anual "*OS CABEÇAS*" DO CONGRESSO NACIONAL, sobre a elite parlamentar, e a série *AGENDA - Para Falar com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário*.

O DIAP publica também as séries *Caderno Debate*, *Estudos Políticos* e *Estudos Técnicos*.

3.2.3. Atuação Propositiva

A partir do exposto, podemos perceber que a história do DIAP está intrinsecamente relacionada ao processo de redemocratização pelo qual passou o país.

Sua atuação na Assembléia Nacional Constituinte, no movimento de revisão da Constituição Brasileira em meados da década de 90, no impeachment do ex-presidente Collor e nas reformas constitucionais efetuadas durante o mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, contribuiu para a consolidação democrática, através da formulação de estudos, pesquisas e do acompanhamento e avaliação da atuação dos parlamentares no Congresso Nacional.

Embora não represente interesses específicos das entidades filiadas, pois sua atuação está centrada nas matérias consensuais e interesses majoritários do movimento sindical, diferentemente da CNI, que encaminha as entidades para escritórios de consultoria e lobbying, o DIAP traça uma estratégia de ação e orienta as entidades a agir, oferecendo inclusive cursos de treinamento em processo legislativo.

Como 10% das entidades filiadas possuem sede em Brasília, o relacionamento entre elas e o DIAP é bastante estreito e a mobilização popular pode ser feita facilmente. Além disso, o relacionamento estreito entre as entidades e o DIAP garante uma ação conjunta mais afinada e, portanto, mais eficaz.

Desse modo, um dos princípios do DIAP continua sendo respeitado até os dias de hoje: orientar e não dirigir.

Uma das questões mais interessantes com relação ao DIAP diz respeito à sua ação propositiva. Logo após sua criação, o DIAP já mostrava seu caráter propositivo. Os Projeto Um, Dois e Três, são bons exemplos desse caráter. O Projeto Um congregava as bandeiras e lutas do movimento sindical. Já o Projeto Dois versava sobre o Poder Normativo da Justiça do Trabalho e o Projeto Três sobre a Organização Sindical.

Além desses três projetos, o DIAP ainda apresentou à Assembléia Nacional Constituinte uma Emenda Popular que dizia respeito aos direitos dos trabalhadores.

Dessa forma, podemos perceber que o DIAP não se restringe a acompanhar os poderes da República; ele também faz uma tentativa de pautar a agenda desses poderes propondo projetos e emendas populares.

Suas publicações são fontes de informação confiáveis e isso lhes confere grande legitimidade junto aos tomadores de decisão. Aliada à legitimidade, há também a visibilidade pública que as mobilizações que empreende lhe proporcionam.

Essas duas características, legitimidade e visibilidade pública, são os principais instrumentos de convencimento do DIAP. Os tomadores de decisão confiam na informação que estão recebendo e, assim, podem decidir-se de maneira mais fácil, pois encontram-se pautados por estudos criteriosos e muitas vezes ousados, como a série *Os Cabeças do Congresso Nacional*.

4. Escritórios de Consultoria e Lobbying

Os escritórios de consultoria e lobbying são o quarto tipo de lobbying a ser analisado.

Da mesma maneira que é impossível contabilizar o número de lobistas que atuam em Brasília, é impossível dizer quantos são os escritórios de consultoria e lobbying atuando na capital federal.

A imprecisão com relação ao número de escritórios de consultoria e lobbying pode ser atribuída, em um primeiro momento, à não regulamentação do lobbying no Brasil. Porém, não só a falta de regulamentação do setor tem reflexos nesse resultado.

Devido ao estigma de marginalidade que o lobbying carrega, agências de publicidade, agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política atuam no setor, mas não se assumem como tal. Dessa forma, o universo dos escritórios de consultoria e lobbying é amplo e ao mesmo tempo muito difícil de ser apreendido.

Reforçando o estigma do lobbying, a escassa literatura especializada sobre o tema apresenta uma visão bastante negativa sobre a forma de atuação dos escritórios de consultoria e lobbying. Figueira (1987) e Bezerra (1995 e 1999) são autores que seguem essa linha de argumentação.

Para Figueira (1987), a atuação dos escritórios de consultoria e lobbying não se dá no estágio da elaboração da lei, mas no da sua aplicação. Eles buscam fazer com que os procedimentos burocráticos e legais sejam contornados ou interpretados de modo que as demandas e interesses em jogo sejam contemplados. Isso significa fazer com que as demandas ganhem o contorno legal.

Para o autor, normalmente, a relação com os políticos é clientelística. É uma forma de influência, no entanto, apenas para aqueles que podem pagar.

Já o trabalho de Bezerra (1999) investiga a atuação dos escritórios de lobbying e consultoria na liberação de verbas dos Ministérios para prefeituras municipais e governos estaduais, utilizando-se da intermediação de parlamentares. O que se vê, através de seu estudo, são redes de relações pessoais atuando sobre o trâmite dos pleitos, que envolvem ministros, deputados, senadores, assessores parlamentares, funcionários federais, técnicos, prefeitos e governadores. Mostra também como as grandes empreiteiras montam esquemas de influência para a liberação de verbas, utilizando-se ou não dos serviços dos escritórios de lobbying e consultoria.

Para agilizar os pleitos, os funcionários recebem presentes e dinheiro dos assessores parlamentares e lobistas que “acompanham” os processos do interesse de seus clientes.

Segundo Bezerra (1999), os escritórios de lobbying e consultoria costumam desempenhar um leque variado e distinto de atividades como: acompanhamento dos trabalhos e discussões no Legislativo, Executivo e Judiciário; agendamento de audiências para seus clientes; preparação de avaliação sobre medidas governamentais; debates com parlamentares ou autoridades do Executivo a respeito da conveniência ou não de determinada matéria; preparação de minuta de convênio, projetos técnicos; inserção de recursos no orçamento e liberação de recursos nos órgãos ministeriais.

Para o autor, esses escritórios realizam um “lobby estrutural”, que consiste no exercício de uma pressão sobre os órgãos governamentais, pois a presença nos órgãos ministeriais é descrita como um meio de garantir que os interesses sejam atendidos. Algumas vezes, os escritórios são indicados aos clientes por parlamentares, o que sugere uma relação próxima entre escritórios de lobbying e parlamentares.

Na pesquisa de campo efetuada, tivemos contato com dez escritórios de consultoria e lobbying. As informações fornecidas pelos lobistas através de suas entrevistas foram gravadas e depois sistematizadas. Foi a partir dessas entrevistas que elaboramos as categorias a serem analisadas.

Investigamos a estrutura, a organização e a forma de atuação de pequenos escritórios, onde o próprio lobista trabalha sozinho, assim como investigamos grandes escritórios, que contam com mais de 50 funcionários em sua equipe.

Da mesma maneira que existem várias formas de levar a cabo o processo de lobbying, há vários tipos de escritório de consultoria e lobbying atuando em Brasília.

Assim, nosso universo de pesquisa compreende escritórios de consultoria e lobbying bastante profissionalizados e que defendem uma atuação ética no processo de representação e defesa de interesses.

Porém, como Figueira (1987) e Bezerra (1995 e 1999) nos mostram, existem escritórios de consultoria e lobbying que atuam em uma zona cinzenta, naquela tênue linha que delimita o que é legal do que é ilegal. Essa contraposição de formas de atuação demonstra a riqueza e diversidade do universo da atividade lobista no Brasil.

Dessa forma, devemos ressaltar que o nosso trabalho não é capaz de mostrar toda a complexidade do universo dos escritórios de consultoria e lobbying, pois só conseguimos encontrar quem queria ser encontrado e se assumia como lobista.

Para empreender a análise da forma de atuação dos escritórios de consultoria e lobbying, trabalhamos com a seguinte premissa: só deve ser considerado lobista aquele profissional que se assume como tal. É exatamente por isso que nosso universo de pesquisa é restrito e não abarca os escritórios de consultoria e lobbying que atuam na zona cinzenta da representação de interesses, utilizando-se da corrupção e do tráfico de influência para conseguir chegar ao objetivo de seus clientes.

Os primórdios dos escritórios de consultoria e lobbying

Ao apresentar a história do surgimento dos primeiros escritórios de consultoria e lobbying no Brasil, não podemos deixar de apontar a centralidade da APS (Assessoria, Planejamento e Serviços) e da SEMPREL (Serviços Empresariais Especializados).

A APS, fruto da associação de Alexandre Paes dos Santos e Sérvulo Tavares, foi inaugurada no final da década de 70 (Figueira, 1987).

No começo da década de 80, a APS já possuía oito subsidiárias voltadas para a promoção de festas, aluguel de carros e assessoria em informática. Esse tipo de serviço era necessário, pois, segundo Alexandre Paes dos Santos²⁴, Brasília não oferecia ao empresário a infra-estrutura adequada às suas necessidades. Alexandre Paes dos Santos oferecia aos seus clientes desde o aluguel de automóveis até uma sala VIP no aeroporto de Brasília.

A forma de atuação da APS naqueles anos pode ser vista através das afirmações que Beth Cataldo fez à revista Isto é em 02/10/1985. Segundo ela,

“O importante para meus clientes é não só acompanhar os assuntos de interesse de sua empresa ou entidade no Congresso ou no Executivo como também influenciar e informar os centros de decisão do poder federal. Se o cliente desejar, por exemplo, aproximar-se de personagens importantes da República, Santos poderá orientá-lo sobre como organizar uma audição de música clássica abrilhantada pela presença da filha do Presidente José Sarney – a influente Roseana Murad. Se quiser, poderá incluir na exclusiva lista de 320 convidados para o concerto, o Ministro do Planejamento, João Sayad, e o da Indústria e do Comércio,

²⁴ Entrevista com Alexandre Paes dos Santos em 04/08/2003.

Roberto Gusmão, que partilham com a filha do Presidente o gosto pela música clássica. Numa promoção de artes plásticas, descobre-se nos arquivos da APS que os convidados mais disponíveis devem ser o governador do Distrito Federal, José Aparecido, e o Ministro da Educação, Marco Maciel" (apud Figueira, 1987:49).

Reportagem da revista *Senhor* de 31/08/1983 ressaltou que a APS era um dos mais bem-equipados escritórios de lobbying de Brasília e que Alexandre Paes dos Santos trabalhava com dois sócios: o influente colunista social Gilberto Amaral do jornal *Correio Braziliense* e o ex-chefe de gabinete do ministro Saïd Farhat, o jornalista Sérvulo Tavares.

Na época, o escritório servia a 75 empresas - sobretudo paulistas - com interesses nos ramos de alimentação, finanças, mineração, hotéis, entre outros. A APS contava com 13 funcionários e mantinha cinco salas no edifício Presidente, Setor Comercial Sul.

Segundo a reportagem, a APS fornecia aos seus clientes, os seguintes serviços:

"O empresário chega em Brasília, recebe um roteiro com as audiências já marcadas com ministros, secretários gerais ou dirigentes de estatais. Antes, é minuciosamente informado de tudo que está ocorrendo nas áreas onde irá circular e das tendências dos seus interlocutores. Se precisar, dispõe de toda a infra-estrutura (telex, salas, telefone, secretárias) para acompanhar os negócios ou orientar decisões na sede das suas empresas. Detalhe: o empresário só realiza contatos de alto nível. "É preciso evitar o desgaste de vir muitas vezes a Brasília, porque tudo que for acompanhamento ou não envolver as decisões finais, pode ser perfeitamente acompanhado pelo escritório", informa Paes dos Santos. Por isso, as relações de confiança entre empresário e *lobbyista* são fundamentais. E o diálogo é sempre mantido a nível de diretor ou presidente de empresas" (Op. cit., pg. 47).

Segundo Alexandre Paes dos Santos, a partir do governo Sarney o escritório passou a crescer cada vez mais, tendo seu apogeu durante o governo Collor. Foi durante esse governo que Alexandre Paes dos Santos relacionou-se, sobretudo, com Luiz Carlos Chaves (Secretário do Presidente) e com o Almirante Mário César Flores (Ministro da Marinha).

Ao longo de mais de duas décadas, a APS agrupou em sua carteira de clientes um total de 30 multinacionais do porte da Pirelli, Carrefour, Kolynos, Johnson & Johnson, Brastemp, McDonald's, Laboratório Novartis Biociências, ABB, Meizler, White Martins, Monsanto, Intelig, Alcan, Reynolds, Land Rover, entre outras empresas.

No entanto, depois do escândalo envolvendo Alexandre Paes dos Santos, toda a estrutura da APS mudou.

Como já exposto no Capítulo 2, o escândalo envolvendo o lobista Alexandre Paes dos Santos surgiu na segunda semana de outubro de 2001. O lobista teria dito a uma assessora que presta serviço ao Ministério da Saúde, que possuía uma gravação em fita cassete de uma conversa em que os funcionários do Ministério da Saúde, Renilson Rehem e Luiz Roberto Barradas, estariam tentando extorquir dinheiro para o financiamento da campanha do então Ministro da Saúde, José Serra, de um representante do laboratório Novartis. Quando soube da denúncia, o Ministro José Serra acionou o Ministério Público. A Polícia Federal investigou o lobista e apreendeu sua agenda, além de disquetes e fitas cassete e de vídeo. Sua agenda continha anotações sobre encontros entre executivos do laboratório Novartis e integrantes do Ministério da Saúde, além de várias referências que sugeriam o pagamento de propina a deputados. O escândalo envolvia também funcionários da Presidência da República que prestavam serviços a ele fora de seu horário de expediente.

Anteriormente ao escândalo, a APS estava instalada em cinco salas do prédio Presidente, no Setor Comercial Sul. Hoje está instalada em uma mansão no Lago Sul. Houve uma mudança profunda na empresa, inclusive sua razão social foi modificada.

A APS & Associados trabalha em um esquema organizacional diferente da APS do passado. Hoje, os antigos funcionários criaram as suas próprias consultorias e são independentes. As áreas mais importantes da empresa são: macroeconomia e projetos, exportação e importação, jurídica, etc. Todas as antigas subsidiárias foram vendidas, inclusive a sala VIP do aeroporto de Brasília.

O foco principal da APS & Associados é o lobbying no Executivo. Seu trabalho concentra-se no acompanhamento aos Ministérios, Agências Reguladoras, e outras autarquias como o Banco do Brasil, Sudam, Sudene, Banco Central e etc. Os pleitos estão relacionados a liberações, concessões e autorizações junto ao poder Executivo.

Já a SEMPREL (Serviços Empresariais Especializados) é fruto do idealismo de Saïd Farhat. Em 17 de dezembro de 1980, quando estava pronto a pedir demissão de seu cargo de Ministro de Comunicação Social do Governo João Figueiredo, Farhat já

percebia que um novo nicho de mercado estava se abrindo. Em sua opinião, com a abertura e a redemocratização, as empresas veriam a importância de se estar habilitado a representar os interesses das empresas junto ao Congresso Nacional e ao governo (Farhat, 2003).

Porém, a concretização da idéia só iria surgir cinco anos depois e a intervenção de Sérvulo Tavares e Alexandre Paes dos Santos, proprietários da APS, contribuiu para esse fim.

Farhat (2003:15) afirma que foi procurado pelos sócios da APS a fim de resolver um interessante problema de lobby. Eles tinham como objetivo convencer o governo brasileiro a não permitir que empresas sediadas fora do Brasil competissem com as empresas brasileiras – independentemente da origem do seu capital – no fornecimento de materiais, equipamentos e serviços feitos aqui. O que fazer e como fazer eram as questões mais importantes. Toda uma estratégia de lobbying foi montada para que se chegasse ao objetivo desejado.

A partir desse caso concreto, Saïd Farhat conseguiu convencer Mauro Salles e Luís Salles, da Salles/Inter-Americana, de que seria viável ter um negócio de lobbying no Brasil.

A idéia era constituir uma empresa para atuar em lobbying – principalmente no plano federal – e exclusivamente a serviço do setor privado, sem qualquer vínculo com o governo, suas empresas e respectivos interesses.

Em setembro de 1985 a SEMPREL foi fundada. Eram dez sócios: cinco agências de publicidade: Salles, CBBA&A, Almap, SGB, GPM/Propeg; duas empresas de participação: Brasilinvest e Finacorp; e como pessoas físicas, Léa Leal, Sílvia e Roberto Dualibi, Saïd Farhat e sua esposa Ray.

Saïd Farhat (2003:15) afirma que,

"(...) Fui provavelmente o primeiro lobista profissional do Brasil a não ter medo de dizer o que fazia, ou envergonhar-se da palavra. Nem procurei cercá-la de eufemismos. Como costumava dizer aos meus companheiros: Nós somos uma empresa de lobby. Não somos agência de relações públicas ou de propaganda. Não compramos espaço nos meios de comunicação, nem compramos a consciência ou a boa vontade das autoridades. O nosso negócio é informar, esclarecer. Persuadir. Um-a-um. Corpo-a-corpo".

Hoje, o escritório de Brasília é dirigido pelo neto de Saïd Farhat, que começou a trabalhar na SEMPREL São Paulo em 1987 e, em 1993, assumiu o escritório de Brasília. O Diretor da SEMPREL Brasília afirma que o escritório de Brasília não é uma filial de São Paulo e que os dois escritórios atendem aos mesmos clientes. Considera o escritório de São Paulo como um ponto de apoio para as ações tomadas em Brasília.

O objetivo da SEMPREL é,

"Ajudar seus clientes a estabelecerem estratégias de relacionamento com os poderes públicos. Ajudar os clientes a dar corpo e consistência a suas mensagens, a colocá-las em um formato palatável, em um formato simpático, tendo em vista o tipo de público que receberá essa mensagem. A Semprel muitas vezes promove contatos para seus clientes".²⁵

O cumprimento da lei e a ética são princípios fortes da SEMPREL. Em seu portfólio²⁶ lê-se:

"A Semprel atua tão próxima do processo de elaboração e discussão desses atos quanto humanamente possível, observados os limites da lei e da ética. Trabalhamos em dois sentidos: para explicar aos empresários o que acontece - poderá ou deverá acontecer - no Governo ou no Congresso; e para levar às autoridades e parlamentares os pontos de vista dos nossos clientes".

Diferentemente da APS, a SEMPREL é um escritório de médio porte e atende, no momento, entre 15 e 20 clientes.

A SEMPREL é, ainda hoje, uma empresa altamente conceituada no mercado de relações governamentais e a declaração do proprietário de um outro escritório de lobbying, o lobista H, atesta esse fato.

"Tenho muito orgulho de falar no mestre Saïd Farhat, pois trabalhei algumas vezes com ele. Ele montou e dirige a SEMPREL, uma empresa de consultoria, cujas atividades compreendem, essencialmente, as relações governamentais e a assessoria política. É uma empresa modelo, e, desde que foi fundada, mantém uma linha de coerência no atendimento de seus clientes. Eu não conheço no Brasil nenhuma outra empresa no setor que tenha a vocação que a empresa do ex-ministro Farhat tem".

Antes do surgimento dos escritórios especializados em relações governamentais e lobbying, era comum que agências de publicidade e relações públicas resolvessem os problemas de seus clientes em Brasília.

A escalada profissional de um dos sócios desses escritórios²⁷ é bastante ilustrativa dessa questão. Formado em Direito, no final da década de 60 começou a

²⁵ Entrevista com o lobista D.

²⁶ O portfólio da SEMPREL encontra-se no Anexo II.

²⁷ Entrevista com o lobista H.

trabalhar na área de publicidade, relações públicas e marketing, em uma multinacional americana. Já no começo da década de 70, foi nomeado Diretor da Unidade de Relações Públicas dessa empresa multinacional. Entre os clientes que atendia estavam a Ford, Alpargatas, Kodak, Goyana, Souza Cruz, Lever, Nestlé, Kellog's, Imperial Chemical Industries, Johnson & Johnson e etc. Quando um desses clientes apresentava algum problema a ser resolvido em Brasília, era o Diretor da Unidade de Relações Públicas quem acompanhava o caso. Segundo o lobista H,

“Alguns desses problemas tinham que ser resolvidos em Brasília, e, com isso, aprendi a me movimentar na capital federal e a entender os mecanismos dos três poderes. Geralmente ia num dia e voltava no outro. Isso tudo começou com mais intensidade nos anos 70, eu tinha ligações muito fortes com o Congresso Nacional, através de uma cadeia de amigos que fiz”.

Após deixar essa multinacional americana, foi contratado por uma agência de publicidade nacional e assumiu o cargo de Diretor de Relações Públicas. Também nessa empresa desenvolvia atividades de comunicação e relações governamentais. Ele atendia os clientes em São Paulo e resolvia seus problemas em Brasília. Entre os clientes atendidos naquela época estavam a Vulcan, Embraer, Esso e Souza Cruz.

Em 1987 abriu seu próprio negócio, onde desenvolve estratégias de comunicação e relações governamentais.

Estrutura e organização dos escritórios de consultoria e lobbying

Segundo Aragão (1992), a estrutura organizacional dos escritórios de lobbying e consultoria visa alertar os grupos sobre a iminência de mudanças, produzir material informativo e fazê-lo chegar a quem decide. Isto significa acompanhar não só as atividades de pouco mais de 500 deputados e senadores, mas governadores, deputados estaduais, prefeitos, vereadores e milhares de burocratas que ditam normas nos ministérios ordinários e extraordinários e nas centenas de autarquias, fundações, empresas públicas e outros órgãos da administração indireta, nos três níveis de governo.

No capítulo 2, os escritórios foram caracterizados como pequenos, médios e grandes, segundo o número de funcionários que possuíam.

Nesse tópico, além do número de funcionários que possuem, os escritórios foram analisados segundo sua estrutura física. A partir da combinação das variáveis número de funcionários e tamanho da estrutura física, chegamos à seguinte categorização:

1. Lobistas que não possuem escritório e nem funcionários: esses lobistas fazem um trabalho bastante personalizado, trabalhando com poucos clientes, e, portanto, não necessitam de uma estrutura física específica para a execução do trabalho, já que contam com as facilidades tecnológicas dos dias atuais.
2. Lobistas que possuem pequenos escritórios: esses lobistas trabalham com poucos clientes, possuem secretária, mas terceirizam todo o serviço de apoio à atividade.
3. Lobistas que possuem escritórios de médio porte: esses lobistas possuem várias salas em prédios comerciais de Brasília ou casas no Lago Sul. Contam com uma equipe de apoio fixa, além de secretárias. Tem em média de cinco a dez funcionários e toda a estrutura necessária para o funcionamento do negócio.
4. Lobistas que possuem grandes escritórios: esses lobistas estão alocados em várias salas em prédios comerciais de Brasília ou em mansões no Lago Sul. Contam com uma equipe de apoio fixa, além de secretárias e contam com mais de 10 funcionários.

Relação com os clientes

Os lobistas normalmente não gostam de falar sobre seus clientes. Entre os dez lobistas entrevistados, apenas um nos forneceu uma lista completa de seus clientes.²⁸ Os outros lobistas entrevistados trataram esse assunto com bastante cuidado e preferiram não citar nomes. Afirmam que esse cuidado é necessário em prol do sigilo da informação que os próprios clientes exigem dos escritórios.

O sigilo é uma exigência dos clientes, pois seu grande receio é ver o nome de sua empresa associado a algum escândalo de corrupção ou tráfico de influência. Quando o escândalo Alexandre Paes dos Santos veio à tona, várias empresas que a imprensa afirmou serem clientes do lobista vieram a público para desmentir o fato. É

sabido, no entanto, que esse lobista representava várias grandes empresas multinacionais naquela época.

Esse receio em ver o nome da empresa associado a escândalos de corrupção e tráfico de influência não é o único motivo que leva os clientes a exigirem sigilo. As empresas da iniciativa privada sofrem uma espécie de “preconceito” quando resolvem defender seus interesses em âmbito federal.

Há uma “legitimidade relativa” quando se fala em defesa de interesses no Brasil. Se um órgão estatal ou sindicato de trabalhadores defende seus interesses, esse ato é considerado legítimo. No entanto, quando empresas privadas o fazem, sempre paira uma suspeita de que essas empresas estejam buscando vantagens ou defendendo interesses egoísticos ou particularistas. Como consequência desse preconceito, as empresas, apesar de utilizarem-se do lobbying, preferem não assumi-lo publicamente e não permitem que os escritórios divulguem seus nomes.

Dessa forma, podemos afirmar que o estigma de marginalidade que o lobbying carrega acaba por inibir os clientes dos escritórios de consultoria e lobbying. São poucas as empresas que assumem o fato de terem um contrato com um escritório a fim de defender seus interesses.

Já Agências de Comunicação e Relações Públicas, como a Lide, não nos parece preocuparem-se com a imagem negativa que o termo lobbying carrega. Em sua página na Internet, a Lide veicula sua parceria com o escritório de consultoria e lobbying de Cátia Vasconcelos.²⁹

²⁸ Documento contando o histórico, tipo de serviços realizados, infra-estrutura e principais clientes, encontra-se no Anexo II.

²⁹ Em sua página, lê-se: A Lide acaba de firmar mais uma importante parceria com Cátia Vasconcelos Assessoria Ltda, há 15 anos atuando como lobista em Brasília no desenvolvimento de estratégias de marketing político e de relações públicas e governamentais. Cátia Vasconcelos desenvolve um trabalho ético de relacionamento junto ao Executivo e Legislativo, que inclui, entre outros serviços, organização de encontros, visitas, palestras e seminários para subsidiar os parlamentares sobre a atividade das empresas e aproximá-los dos executivos; acompanhamento e identificação de questões de interesse dos clientes em tramitação no Congresso; e assessoria para elaboração de emendas e substitutivos a projetos de lei. Informações coletadas no site oficial da empresa: www.lide.com.br. Acesso em: 10/07/2003.

Os lobistas, por sua vez, também apresentam alguns receios ou preferências. Dificilmente os lobistas se limitam a apenas um tipo de cliente. A maioria possui clientes na iniciativa privada, entidades de classe, órgãos estatais e parlamentares.

Porém, alguns deles demonstram preferência em defender os interesses de entidades e associações de classe e não se importam de nomeá-las enquanto clientes.

A preferência por esse tipo de cliente é explicitada pela seguinte afirmação:

"Embora eu defenda interesses específicos de uma determinada empresa, defender interesses de uma entidade é muito melhor do que defender interesses isolados. Porque pelo menos dá a convicção ao parlamentar que o setor todo pensa daquela forma. Ele fica mais seguro. Sempre fica aquela suspeita: será que essa empresa não está querendo ganhar o mercado da outra? O que tem por trás disso? São colocações e suspeitas lógicas".³⁰

Da mesma forma que os empresários agem com cuidado ao contratar um escritório e exigem sigilo do mesmo, os lobistas se reservam ao direito de escolher as causas que defenderão.

Mais uma vez, é o risco de ter seu trabalho confundido com corrupção e tráfico de influência que dá a tônica da relação entre lobistas e seus clientes. É uma via de mão dupla: o cliente desconfia dos métodos do lobista e o lobista, por sua vez, desconfia das intenções do cliente.

Sobre a possibilidade de escolher as causas a serem defendidas, um dos lobistas entrevistados afirmou que,

"Eu só represento clientes que tenham a oferecer alguma coisa ao meu país. Está gerando emprego? Vai gerar desenvolvimento? É bom para o país? Se eu conseguir identificar naquele cliente que aquilo que eu vou defender é bom para o país, eu defendo, senão, não defendo. Corrupção, tráfico de influência e venda de acessos não é lobby".³¹

Outro depoimento reafirma a argumentação apresentada acima. Segundo o lobista,

"Às vezes, o cliente propõe algo que lhe garanta artificialmente uma reserva de mercado ou uma vantagem em relação aos concorrentes, ou algo em detrimento de outros setores. Como acredito na livre concorrência, eu não posso aceitar a defesa de pleitos como aqueles. Isto não quer dizer, contudo, que não considere legítimas atuações que beneficiem determinadas empresas ou setores".³²

³⁰ Entrevista com o lobista A.

O primeiro contato com o cliente é o momento correto de explicitar os princípios sobre os quais age o lobista. Segundo declarações de um deles,

“Só trabalho naquilo em que acredito. Não dá para tolerar empresas que queiram passar outras para trás. O que a empresa vai trazer para o país? O que ele vai trazer de dividendos? Quais as questões que ele vai resolver? Para trabalhar com esse tipo de coisa, você tem que ter ética e acreditar no que faz. É muito difícil vender uma idéia no Executivo, Legislativo ou Judiciário em que você não acredita”.¹

No entanto, essa não é uma regra geral. Há lobistas que não se preocupam com a causa a ser defendida. Apenas executam seu trabalho, com profissionalismo.

Captação de clientes

No universo dos escritórios de consultoria e lobbying pesquisado, verificamos que são poucos os que utilizam-se de propaganda para captar clientes. Alguns escritórios possuem páginas na Internet, outros fazem publicações que são distribuídas por toda Brasília, mas os esforços em propaganda param por aí.

Na captação de clientes, o que conta é a indicação. Essa indicação pode ser feita por clientes satisfeitos, entidades de classe, escritórios de advocacia e consultorias de análise de risco. A competência e a credibilidade do escritório são variáveis importantíssimas para a captação de clientes.

A captação de clientes parece não ser necessária para quem já tem um nome e credibilidade construídos. Um dos lobistas entrevistados afirma que,

“Eu não faço captação de clientes. Hoje, eu tenho um nome. Tenho credibilidade e sempre um cliente indica o outro. (...) Como eu trabalhei - nós modificamos a PEC da ordem econômica, todo o capítulo da ordem econômica que era a dos monopólios - eu tive a oportunidade de trabalhar com a FIESP e eram 112 empresas multinacionais e eu fiquei muito amiga de todos os diretores de relações institucionais dessas empresas e até hoje eles me procuram. Se criam laços de amizade. (...) Às vezes, eu sou convidada para ir a alguma entidade juntamente com dois ou três colegas e lá há uma seleção, através de entrevistas, exponho a estratégia, a forma de trabalho”.²

A indicação nos parece ser a melhor fonte de captação de clientes. Um dos lobistas entrevistados afirmou que,

¹ Entrevista com o lobista H.

² Entrevista com o lobista C.

"Trabalhei como consultor de uma empresa e depois montei minha própria empresa e nesses anos todos nela, nunca fiz anúncio ou propaganda. É sempre um cliente indicando outro".³⁵

A argumentação do lobista F, proprietário de um desses escritórios, vai na mesma direção. Segundo ele, os clientes chegam até seu escritório por indicação de pessoas que conhecem o seu trabalho. Como trabalha predominantemente com entidades de classe, há diversas empresas que tomam conhecimento de seu trabalho, pois recebem uma nota informativa em papel timbrado da Consultoria. O lobista costuma ser convidado para debates, palestras e seminários com empresários e, assim, os clientes entram em contato com o seu trabalho. Aqueles que se identificam com o seu estilo, o procuram.

Segundo o lobista D, diretor de um outro escritório, os clientes chegam até eles a partir da boa reputação do escritório. Portanto, não há necessidade de buscar por clientes, já que são eles quem o procuram.

Além de um cliente satisfeito com os resultados de seu pleito indicar outro cliente, entidades de classe, como a CNI, costumam indicar às indústrias ou aos sindicatos determinado escritório. Segundo o lobista F,

"No caso da ABIQUIM, a CNI já faz o trabalho de monitoramento de tudo e eu faço um trabalho mais específico. E trabalho muito articulado com a CNI também. Nós fazemos parceria sempre".

Os escritórios de consultoria e lobbying podem, também, ser indicados pelos escritórios de análise política e de análise de risco, como o Instituto Brasileiro de Estudos Políticos³⁶, a Early Warning³⁷ ou a Arko Advice³⁸. Como essas empresas não

³⁵ Entrevista com o lobista A.

³⁶ O IBEP é um instituto autônomo, dedicado à promoção de estudos políticos e sócio-econômicos, abrangendo todos os ramos e especializações das ciências sociais, inclusive nos aspectos concernentes a seus métodos e técnicas de investigação. Os estudos são produzidos com base em informações de variada origem, desde seu banco de dados a pesquisas de campo próprias. Informação coletada através do site: www.politicabrasileira.com.br. Acesso em: 13/12/2003.

³⁷ A Early Warning atua nas áreas de Oportunidade & Risco Político, Relações Governamentais, Políticas Públicas e Imagem Empresarial. Seu foco, no entanto, é análise de risco. Informação coletada através do site: www.eaw.com.br. Acesso em: 13/12/2003.

³⁸ A Arko Advice é uma empresa de consultoria situada em Brasília, fundada como Murillo de Aragão Consultoria em maio de 1982. Tem como missão oferecer aos seus clientes análises, informações, cenários, pesquisas e estratégias relacionadas às conjunturas política, econômica, social, regulatória e institucional do Brasil e do América Latina. Informação coletada através do site: www.arko.com.br. Acesso em: 13/12/2003.

trabalham na esfera das relações governamentais e sim analisando o mercado político e econômico, quando um de seus clientes precisa de assessoria especializada em relações governamentais e lobbying, elas indicam os escritórios com quem têm mais contato.

Como exemplo, podemos citar o Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, que costuma indicar o escritório do Lobista F para seus clientes. Segundo o lobista F,

"Ele [proprietário do IBEP] faz a análise de risco e eu defino a estratégia. Eu sou cliente do IBEP. Se alguém pede indicação, ele me indica".³⁹

Um contraponto interessante sobre a questão em discussão é oferecido por Bezerra (1995). O autor afirma que a atividade dos escritórios de consultoria e lobbying, apesar de apresentar características técnicas, está fortemente baseada em contatos pessoais e na prática de corrupção.

Essa questão é reafirmada quando o mesmo descreve o processo de captação de clientes dos escritórios de lobby. Segundo Bezerra (1995:118),

"O contato inicial entre o prefeito (ou seu representante) e a "empresa" pode ser realizado de diferentes modos: pode ser feito pessoalmente, por telefone, apresentações e indicações efetuadas por outros prefeitos, deputados e senadores - como ocorre nos encontros de prefeitos - ou por correspondência. Em 1987, a empresa Coinpro enviou carta aos 572 municípios paulistas e recebeu entre 10 e 140 respostas. A mesma empresa, com sede em São Paulo, tinha de 3 a 4 pessoas, ganhando em forma de comissão sobre as liberações efetuadas, que percorriam o estado oferecendo os serviços da "empresa" aos prefeitos paulistas".

Segundo o autor, a estratégia de captação de clientes dos escritórios é a seguinte: telefonemas e visitas às prefeituras, emissão de correspondência, consultas ao orçamento e ao Diário Oficial para obter informações sobre as rubricas orçamentárias e a assinatura de convênios.

Como nossa investigação nos mostrou que os escritórios de consultoria e lobbying investigados não costumam contatar eventuais clientes, pois os mesmos os procuram por indicação, não encontramos evidências de que haja uma relação entre o processo de captação de clientes e a prática da corrupção. Em nenhum momento os lobistas entrevistados afirmaram oferecer seus serviços a clientes específicos, como mostra Bezerra (1995). Espaço para a corrupção e demanda para o uso de expedientes ilícitos há, porém, é difícil ter acesso a essa área cinzenta.

O que vimos foi um grande esforço dos escritórios de consultoria e lobbying investigados em se afastar desse tipo de prática.

A fim de dirimir qualquer dúvida sobre a seriedade e profissionalismo de seu trabalho, alguns lobistas costumam deixar bem claro para seus eventuais clientes o que fazem e o que não fazem, já no primeiro contato com os clientes.

Alguns lobistas entrevistados afirmam que no primeiro contato com o cliente, todos os princípios do escritório devem ser descritos. Suas declarações reforçam nossa argumentação:

“Uma das primeiras atitudes que tomo em relação a um eventual cliente, exatamente pela imagem deturpada do que seja a atividade de lobby, até por parte da própria sociedade, é explicitar o que eu faço e o que eu não faço, pois você pode não ter uma outra oportunidade para fazer isso com tranquilidade e sem gerar qualquer constrangimento e também para não frustrá-lo, pois mais adiante ele pode desejar um serviço que se enquadre exatamente no rol daqueles que você não está disposto a executar. É imprescindível, ainda, que neste primeiro contato você diga a ele que a sua empresa só defende interesses que sejam legítimos e que não colidam com o interesse público e que respeitem os princípios da moralidade e da livre concorrência, entre tantos outros. Você deve ser enfático nisso, não deixando nenhuma esperança para o eventual cliente que você fará diferente do que está dizendo”.⁴⁰

“Eu prefiro trabalhar com empresas americanas ou canadenses, porque as práticas corruptas em que por acaso um diretor de uma filial dessas incorrer aqui, o problema não vai ser a polícia brasileira e sim a polícia de lá. Ele vai responder à justiça americana ou canadense. Eu nem preciso dizer não, porque a proposta para que eu faça alguma coisa errada nem aparece. Quando eu vejo que eu vou assinar o contrato, eu já deixo claro os meus limites. O meu negócio não é a mala de dinheiro. E esse negócio ainda existe”.⁴¹

“Minha primeira conversa com o cliente... Eu tenho clientes, e são sempre clientes fixos. Eu tenho um *fee* mensal e eu cuido dos interesses dele em Brasília. Digo sempre: a contratação [de meu escritório] não significa que você não vai ter que vir à Brasília, talvez você tenha que vir mais. Você é quem vai defender os seus interesses. Eu vou junto, eu vou ajudar a redigir o documento, eu vou definir a estratégia ou vou mapear os tomadores de decisão e ultimamente tem acontecido muita coisa no Congresso. Só pode defender um interesse, se ele puder defender esse interesse em cadeia nacional. Agenda escondida, agenda obscura não dá para trabalhar”.⁴²

As declarações acima ressaltam duas questões bastante interessantes. A primeira está relacionada aos arranjos que os lobistas são obrigados a fazer para se livrar dos problemas inerentes à corrupção. Já que não há regulamentação da atividade

³⁹ Entrevista com o lobista F.

⁴⁰ Entrevista com o lobista A.

⁴¹ Entrevista com o lobista G.

⁴² Entrevista com o lobista F.

no Brasil, alguns se valem das leis e normas que regem a atuação das empresas multinacionais para se proteger.

Outro ponto interessante é a constatação de que a demanda para a corrupção ainda existe. O lobista pautado pela ética deve resguardar-se, já no primeiro contato com o cliente.

Há casos em que essa primeira conversa não é travada e, depois de firmado o contrato, o cliente exige que o lobista aja de maneira anti-ética, utilizando-se de expedientes ilegais. Esse tipo de situação já levou alguns lobistas a quebrarem contratos, ou fazerem destratos, o que com certeza não é agradável nem para o lobista e nem para o cliente.

A empresa em que o lobista B atua é um dos escritórios de consultoria e lobbying mais preocupados em não ver o seu trabalho confundido com a corrupção ou o tráfico de influência.

Tanto na entrevista efetuada com o lobista B quanto na página de seu escritório na Internet⁴³, percebe-se claramente a preocupação com a corrupção e o tráfico de influência.

No *link* foco de atuação, o escritório deixa bastante claro que sua forma de atuação se resume à recomendação de “estratégias de atuação para a solução de problemas junto aos poderes públicos, além de buscar oportunidades para seu clientes, legítima e diretamente, para que exponham suas causas junto aos formuladores de políticas públicas e formadores de opinião”.⁴⁴ Essa afirmação nos deixa ver que a empresa preocupa-se em não ser confundida com escritórios que vendem acessos e resultados.

Nesse mesmo *link*, a questão da regulamentação do lobbying é tratada. É ressaltado o fato de que a ausência de regulamentação fez com que o escritório formulasse o seu próprio código de conduta, que é seguido acima dos códigos de ética de seus clientes e até de legislações estrangeiras.

⁴³ www.patri.com.br. Informações obtidas através do site citado. Acesso em: 17/12/2003.

⁴⁴ www.patri.com.br. Informações obtidas através do site citado. Acesso em: 17/12/2003.

No *link clientes*, o escritório declara o que não faz: não aceita *jobs* de curto prazo, pois trabalhos imediatistas normalmente pressupõem o tráfico de influência; não trabalha para prefeituras, governos estaduais, governo federal e empresas públicas em geral; não trabalha com recursos públicos e orçamentários; não trabalha com recebimento de recursos públicos; não trabalha com renegociação de débitos fiscais, trabalhistas e bancários; não representa seus clientes em licitações públicas. Mais uma vez, esse "alerta" visa distanciar o seu trabalho do de escritórios que costumam utilizar-se de tráfico de influência a fim de chegar aos seus objetivos.

Outra questão a ser ressaltada está relacionada à contratação de funcionários. O escritório não emprega ex-funcionários do governo e não contrata pessoas que tenham parentesco com autoridades, pois isso poderia sugerir tráfico de influência ou venda de acessos⁴⁵. Os processos de seleção são abertos, via anúncio de jornal.

Ao afirmar o que não faz, acreditamos que este escritório se distancia dos escritórios descritos por Bezerra (1995 e 1999), que costumam vender acessos e resultados.

Porém, o proprietário desse escritório afirma que sua empresa é cotidianamente procurada por pessoas interessadas apenas em comprar acesso e resultados.⁴⁶

Podemos perceber, dessa maneira, que ainda existe demanda para a corrupção no mercado brasileiro de representação e defesa de interesses. Se existe demanda, sempre existirão escritórios prontos a oferecer seus serviços.

A percepção de alguns lobistas entrevistados é a de que a corrupção tem diminuído, já que o trabalho deles tem aumentado. Quanto maior a corrupção, menor o trabalho de monitoramento legislativo, monitoramento político, debate, palestras, convencimento, persuasão e influência, já que a corrupção é um fim em si mesma, enquanto o lobbying é um processo multi-facetado, que tem como etapa final o trabalho de convencimento, o chamado corpo-a-corpo.

⁴⁵ Borin (1988) relata o caso da Agência Assessor, que em um ano conquistou as contas publicitárias da Cobal e do Banco do Brasil, após ter admitido em seus quadros um dos filhos do general João Batista Figueiredo.

⁴⁶ Entrevista com o lobista B. Segundo ele, entre 10 clientes que o procuram, apenas 1 fecha contrato.

A diminuição da corrupção tem acontecido porque hoje a informação não está mais extremamente centralizada na mão de poucos. Há muita informação, essa informação está descentralizada e é de fácil acesso. Dada essa nova realidade, há uma maior transparência no processo político brasileiro.

O problema que se coloca agora é a seleção da informação, pois não basta coletar informações. Essas informações devem fazer sentido para alguém, portanto, devem ser analisadas, readequadas e distribuídas para quem necessite delas, seja um tomador de decisão, um lobista ou uma entidade de classe.

Hoje em dia, uma das ferramentas mais eficazes e que contribuem para a transparência das informações é a Internet. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem páginas repletas de informações⁴⁷. É possível acompanhar a tramitação das proposições, ver a pauta da Casa, acompanhar o trabalho das comissões e etc., através da Internet.

Essa disponibilidade de informações é vista pelos lobistas como um fator positivo para a consolidação democrática. Eles afirmam que, quanto maior a publicidade sobre pareceres e projetos que estão sendo processados, melhor, pois todos que possuem interesses devem ser ouvidos. No entanto, acreditam que o ideal seria disseminar essas informações de modo mais eficaz, já que as camadas mais carentes da população não têm acesso à Internet.

Essa facilidade para a obtenção das informações fez com que o fluxo de trabalho de monitoramento legislativo caísse nos escritórios, pois hoje, se o cliente demanda apenas informação, ela pode ser adquirida, sem que haja alguém em Brasília exclusivamente para esse fim.

Durante a ditadura militar, havia jornalistas que trabalhavam para seus jornais e revistas e também faziam monitoramento legislativo para empresas. Isso porque a informação era tão centralizada, que era necessário ter um intermediário em Brasília. Como já ressaltamos, hoje em dia isso não é mais necessário.

⁴⁷ www.camara.gov.br e www.senado.gov.br. Com a digitação de uma palavra-chave, é possível pesquisar todas as proposições relativas a determinado tema em tramitação na Casa. É possível ver a natureza da proposição, sua localização e o estágio de sua tramitação.

A seguinte afirmação de um dos lobistas entrevistados resume a percepção geral sobre a questão. Segundo esse lobista, “As coisas tendem a mudar um pouco, pois a democracia exige transparência. Há uma preocupação com a transparência. Quanto ao acompanhamento da informação, há uma modificação clara”.⁴⁸

O Senado Federal é a instituição que mais preocupação tem demonstrado com relação ao fornecimento de informações à sociedade civil. O programa Interlegis é um bom exemplo desse esforço.

O Interlegis é o primeiro grande projeto de modernização e integração do Legislativo brasileiro, cuja finalidade é a formação da Comunidade Virtual do Poder Legislativo. Concebido em 1997 pelo Prodasen (Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal), foi implementado pelo Senado Federal em parceria com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e se baseia em três áreas.

A primeira é a Rede Nacional Interlegis, que conecta a sede do programa em Brasília, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União, a Câmara Legislativa do DF e todas as vinte e seis assembleias estaduais.

A segunda é composta pelo Sistema de Apoio à Atividade Parlamentar, que permite aos usuários a organização e o controle automático das suas atividades e pelo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, que automatiza o processo legislativo, facilitando a divulgação e troca de informações.

A terceira área é o portal Interlegis na Internet, que propicia informações sobre ações de cidadania e de inclusão digital, páginas de casas legislativas e de parlamentares, uma variedade de *links* para *sites* de interesse do poder Legislativo e bancos de dados de legislação federal, estadual e municipal.

Uma questão bastante importante e que foi explorada por alguns dos lobistas entrevistados diz respeito à argumentação de Bezerra (1995) de que é a própria estrutura burocrática do governo federal que cria dificuldades para a obtenção de verbas.

⁴⁸ Entrevista com o lobista G.

Há uma impressão geral dos lobistas entrevistados de que o poder Legislativo é mais transparente do que o poder Executivo. As próprias ferramentas implementadas pelas novas tecnologias, como a Internet, viabilizam uma série de informações que, no passado, estavam concentradas em um número pequeno de pessoas.

Segundo um dos lobistas entrevistados,

“Quanto mais aumenta a transparência, mais diminui a oportunidade de corrupção. Quando eu comecei aqui no Congresso, existiam poucas pessoas que tinham muita informação. Inclusive jornalistas recebiam duas vezes: recebiam do jornal e de empresas para fazer acompanhamento de projetos. Hoje em dia, com a informática, existem várias pessoas com muitas informações. Você acompanha projetos de lei na Internet. A Internet é uma ferramenta que coíbe a corrupção”.⁴⁹

Infelizmente, não é possível dizer o mesmo quando se trata do poder Executivo. A estrutura do poder Executivo, piramidal, concentrando o poder de decisão na mão de poucas pessoas, dificulta a circulação de informações e contribui para a prática de corrupção.

Outro lobista entrevistado faz uma afirmação bem interessante:

“O poder Executivo é mais difícil pela sua própria lógica burocrática. É monocrática, é uma pirâmide. Manda quem pode, obedece quem tem juízo. O forinho de onde saem medidas provisórias e os projetos de lei com mais chances de virarem lei, é a Subchefia de Assuntos Legislativos. É uma unidade da Casa Civil”.⁵⁰

Concordamos com Bezerra (1995) quando afirma que, ao complicar e dificultar, a burocracia governamental acaba gerando uma nova atividade e um novo grupo social dedicado à mesma. Esta consiste, de maneira simplificada, em fazer com que interesses particulares estejam presentes de modo especial no interior do Estado.

Parece-nos que o poder Executivo, por sua vez, dada sua própria estrutura mais hierarquizada e centralizadora, ainda não investiu na transparência e fácil acesso às informações como fez o poder Legislativo.

Quanto mais dificuldades os cidadãos encontram para obter informações, mais espaço está sendo deixado para a corrupção. Essa questão foi abordada pelo Lobista G, que fez a seguinte declaração:

“Dependendo da natureza das questões que se quer tratar, o foco é o Legislativo ou o Executivo. Hoje surgiram novos atores, que são as Agências Reguladoras. O poder Executivo ainda continua sendo um foco interessante da ação lobista. São estratégias diferentes. Eu já fiz um trabalho sobre o Executivo. São duas configurações graficamente

⁴⁹ Entrevista com o executivo de relações governamentais da empresa A em 13/08/2003.

⁵⁰ Entrevista com o lobista G.

distinguíveis. De um lado, você tem uma pirâmide que é o Executivo e de outro lado temos n pólos, um poder policêntrico, descentralizado, muito mais transparente. (...) O lobby no Executivo pode ser mais problemático porque ele é menos fiscalizável. Mas, não é culpa de quem está ali e sim da estrutura. O segredo é a arma do burocrata”.

Em suma, o que garante a captação de clientes para os escritórios de consultoria e lobbying é a indicação. A propaganda é um recuso pouco usado.

Competência, ética, credibilidade, estilo de trabalho próprio e boa reputação são questões analisadas quando se trata de indicar um escritório de consultoria e lobbying.

Outros clientes, entidades de classe, escritórios de análise política e de risco, escritórios de advocacia e agências de comunicação e relações públicas, costumam indicar aos seus clientes que possuem interesse em desenvolver estratégias de relações governamentais, os escritórios com os quais possuem mais contato ou afinidade.

Como ainda há espaço para a corrupção e o tráfico de influência, os escritórios que não se utilizam desses expedientes ilegais deixam claro a seus clientes em potencial, logo no primeiro contato, quais são os limites éticos que norteiam a sua atividade.

Outros escritórios, como aquele em que o lobista B, travam uma luta incessante para se diferenciar dos escritórios que vendem acessos e resultados. Esse esforço pode ser sentido tanto nas declarações de seu proprietário, quanto na página que o escritório mantém na Internet.

Se há demanda para a corrupção e tráfico de influência, sempre existirão escritórios prontos a oferecerem seus serviços.

Contudo, segundo a percepção dos próprios lobistas, a demanda e a oferta pela corrupção e tráfico de influência têm diminuído. Isso se reflete no volume de trabalho dos lobistas, que tem crescido. Uma das causas dessa diminuição pode estar relacionada à maior transparência com que as informações no âmbito federal têm sido tratadas, sobretudo pelo poder Legislativo. A Internet tem se mostrado um instrumento bastante eficaz nesse processo.

Agora que a informação, sobretudo no poder Legislativo, encontra-se abundante, descentralizada e de fácil acesso, cabe aos que a manipulam, selecioná-la, analisá-la e tratá-la, a fim de dar-lhe sentido.

Apesar do poder Executivo ainda não apresentar o mesmo cuidado com a transparência das informações que o poder Legislativo, a tendência é que acompanhe o processo. Porém, a estrutura organizacional do poder Executivo, hierárquica e centralizadora, pode apresentar sérios entraves a esse processo.

Com uma estrutura mais flexível e descentralizada, o poder Executivo ganharia mais transparência no que tange ao processo de tomada de decisões e o segredo deixaria de ser a arma do burocrata.

Foco de atuação: Executivo x Legislativo

Analisando os dados coletados, percebemos que cada lobista está apto a desenvolver seu trabalho em determinada esfera de tomada de decisão - ou seja, Legislativo, Executivo ou Judiciário - a partir de seu conhecimento do processo de funcionamento dessa esfera.

Desse modo, cada escritório tem um foco de atuação. Alguns só trabalham no poder Legislativo, outros têm como foco o poder Executivo, e a grande maioria acompanha processos nos dois poderes. Em nossa amostra, não encontramos nenhum escritório que estivesse desenvolvendo trabalhos na esfera do poder Judiciário.

De um lado, temos a APS, que tem como foco o poder Executivo. Acompanha processos nos Ministérios, Agências Reguladoras e autarquias. Segundo Alexandre Paes dos Santos⁵¹, o lobby no legislativo é de longo prazo e o processo legislativo brasileiro é de difícil demonstração aos clientes estrangeiros, principalmente no que tange às Medidas Provisórias.⁵² Para o lobista, o poder Legislativo encontra-se em uma situação bastante frágil e descartável.

⁵¹ Entrevista com Alexandre Paes dos Santos em 04/08/2003.

⁵² Para Figueiredo e Limongi (1999), há uma continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Manteve-se a forte preponderância do Executivo observada ao longo do regime militar. A capacidade de editar – e reeditar – medidas provisórias, o pedido de urgência e as vantagens estratégicas de que dispõe a

Por outro lado, há lobistas, que não se sentem à vontade ao trabalhar com o poder Executivo. Segundo um deles,

“Eu não faço lobby no Executivo. Não vou atuar numa área em que eu não conheço, que eu nunca atuei”.⁵³

Pode-se perceber, desse modo, que as experiências profissionais anteriores dos lobistas são importantes, porém, não devem ser vistas como camisas de força.

Há lobistas que se sentem mais habilitados em algumas áreas do que em outras, devido às suas experiências profissionais anteriores. Porém, sua atividade profissional os leva a defender os interesses de seus clientes em todas as esferas de tomada de decisão. A declaração do lobista F é bastante ilustrativa:

“Eu tenho acompanhado mais o Congresso. O Executivo, só eventualmente. Às vezes, a negociação envolve Executivo e Congresso. Você tem um projeto de lei e está tramitando e você precisa da ajuda do Ministério. Você vai e negocia, mostra os argumentos e ajuda a formular o projeto. (...) Hoje, tenho 11 clientes. (...) Tem uma concentração do setor de petróleo, combustíveis, GLP, porque eu passei pela Petrobrás e pelo Ministério da Infra-estrutura”.

Pressionar para convencer e influenciar tanto o poder Executivo quanto o poder Legislativo é uma particularidade do lobbying brasileiro.

O lobista A reforça esse argumento ao declarar que,

“O lobby é feito em todas as instâncias de poder. No governo militar, o poder de decisão saiu do Congresso para o Executivo, pois a atuação era quase que meramente consentida, tanto que o maior jornalista político da época, Carlos Castelo Branco, deixou de ir ao Congresso, por que para estar bem informado sobre as decisões legislativas que seriam tomadas, bastava ir ao Executivo. Isto indica que os profissionais que atuam na área de lobby devem estar aptos a interpretar com segurança quem são os melhores interlocutores para a defesa dos seus pleitos”.

Como já discutido no Capítulo 1, o poder Executivo brasileiro ainda guarda alguns resquícios da ditadura militar, como a centralização e o excesso de regulamentação. Daí a necessidade de acompanhamento de Ministérios, Agências Reguladoras e autarquias.

apreciação do orçamento e de créditos suplementares garantem ao presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do Poder Legislativo. O impacto do Executivo na produção legislativa é uma consequência direta de suas prerrogativas institucionais. As leis originárias de medidas provisórias enviadas pelo Executivo e de projetos versando sobre matéria orçamentária respondem por 60% do total de leis na década de 90. O Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-Constituinte. Porém, esses dados não significam uma paralisia do Congresso.

⁵³ Entrevista com o lobista E.

Além desse fato, contamos com um poder Executivo com forte poder de legislar através de Medidas Provisórias, o que esvazia as atribuições do poder Legislativo e causa uma preponderância do poder Executivo sobre o poder Legislativo, inclusive no que tange à construção de sua agenda política (Figueiredo e Limongi, 1999).

Outro fato que nos chamou a atenção foi a preferência denotada por alguns lobistas quanto à sua esfera de atuação, como já demonstrado anteriormente.

Alguns lobistas preferem atuar no Legislativo, pois estão familiarizados com o seu funcionamento; outros estão mais familiarizados com o funcionamento do Executivo e preferem atuar sobre esse poder. Essa preferência está normalmente, mas não obrigatoriamente, relacionada a alguma experiência profissional anterior.

No entanto, o que ficou claro, após a análise apreendida sobre os dados, é que o foco de atuação depende muito dos objetivos do cliente. É o interesse a ser defendido que determinará o foco de atuação do lobista. Se o interesse apresentado for o acompanhamento da autorização de um novo medicamento, as esferas de atuação serão o Ministério da Saúde e a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Contudo, se o problema for aprovar, rejeitar ou emendar uma proposição que encontra-se tramitando no Congresso Nacional, o foco será o poder Legislativo.

Devemos ressaltar que, mesmo o foco sendo o Congresso Nacional e, portanto, o Poder Legislativo, é de vital importância levar em conta a força do poder Executivo na aprovação de projetos de lei. Ter o apoio ou pelo menos a não oposição do Poder Executivo na tramitação da proposta ou no encaminhamento de matérias é fundamental para a defesa de interesses perante o Congresso (Aragão, 1992).

Isso ocorre porque há poucas matérias que não sejam de interesse do Executivo, ou sobre as quais ele nada tenha a dizer. Além das questões discutidas no Capítulo 1 sobre a preponderância do poder Executivo sobre o poder Legislativo, devemos ressaltar outros instrumentos que o poder Executivo pode usar para interferir sobre o poder Legislativo.

Os líderes de governo são muito mais poderosos que os líderes partidários na condução do processo legislativo. Costumam utilizar-se de atos de rotina do poder Executivo, como nomeações e demissões para milhares de cargos da estrutura federal;

o orçamento e suas verbas, mantidas indefinidamente em regime de contingenciamento⁵⁴; a arrecadação efetiva ou prevista; as disponibilidades de “Caixa” e etc., para persuadir parlamentares recalcitrantes em apoiar pontos de vista e interesses do Executivo (Farhat, 2003).

Outros dois instrumentos utilizados pelo poder Executivo para interferir no poder Legislativo são a urgência constitucional (CF, art. 64, §§1º e 2º do art. 64) e as Medidas Provisórias. A urgência constitucional é uma medida unilateral, sobre a qual o Congresso não tem qualquer poder. Declarada a urgência, Câmara e Senado têm, sucessivamente, quarenta e cinco dias, cada Casa, para apreciar o projeto – e a Câmara dez dias adicionais para deliberar sobre eventuais emendas do Senado. Findo o prazo, se o projeto não tiver sido votado, todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa ficarão sobrestadas, até que o projeto seja votado.

Já as medidas provisórias têm força de lei e vigência imediata. Findo o prazo de quarenta e cinco dias, as medidas provisórias seguem o mesmo caminho da urgência constitucional.

Como se vê, há alguns fatores que, se combinados, determinarão o foco de atuação do lobista. Esses fatores são: conhecimento do processo de funcionamento das esferas de tomada de decisão; experiência profissional anterior e interesse a ser defendido.

Porém, entre esses fatores, o que mais fortemente determina o foco de atuação do lobista é o interesse a ser defendido.

4.1. Forma de atuação dos escritórios de consultoria e lobbying

Nesse tópico centramos nossa análise no dia-a-dia dos escritórios de consultoria e lobbying. Analisamos as ações dos lobistas, desde o primeiro contato com o cliente, até a formulação da estratégia de ação e sua respectiva condução.

⁵⁴ A verba se torna indisponível e somente é liberada se e quando o Presidente da República considerar oportuno, ou compatível com os interesses do Tesouro. Como já notou Bezerra (1995 e 1999), por conta desse contingenciamento abre-se um nicho de mercado para os intermediadores em liberação de verbas. É o próprio Estado criando brechas para a corrupção e o tráfico de influências.

De maneira geral, os escritórios de consultoria e lobbying costumam desempenhar um leque variado e distinto de atividades⁵⁵ que compreendem: a) identificação do problema e do objetivo pretendido pelo cliente; b) construção e compreensão do cenário político brasileiro atual; c) monitoramento legislativo ou *tracking*, d) análise do monitoramento legislativo, e) monitoramento político, f) criação da estratégia de ação, que compreende identificar como resolver o problema do cliente, apresentando uma proposição, projeto de lei ou emenda; traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente; apresentando informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos e g) execução do corpo-a-corpo, estágio em que o lobista e seu cliente devem procurar os aliados e inimigos de seu interesse, a fim de convencê-los a contribuir para o alcance do fim pretendido.

Identificação do problema e objetivos do cliente

O primeiro e mais importante passo para uma atuação eficaz é a identificação do problema e dos objetivos do cliente. Apenas ouvindo-o atentamente e analisando seus problemas, a fim de identificar os objetivos pretendidos, o lobista poderá formular a estratégia de ação adequada para o caso em questão.

Um dos obstáculos que o lobista deve transpor é a falta de precisão do cliente sobre o seu problema.

Sobre a imprecisão dos clientes com relação aos seus problemas e objetivos, o lobista E consegue resumir em sua fala uma boa apreensão sobre a questão. Ele afirma que,

“(…) o grande problema é que eles não sabem qual é o problema que eles têm. Eles não sabem o que querem. O maior problema das empresas é não ter clareza sobre o seu problema, sobre o que querem. Ele sabe que está tendo uma dificuldade e parece que isso guarda alguma relação com o legislativo, mas ele não sabe como. As demandas são variadas, mas em geral, têm a ver com o desconhecimento do processo legislativo,

⁵⁵ No anexo II, encontra-se um fluxograma sobre o processo de trabalho dos escritórios de Consultoria e Lobbying.

desconhecimento da capacidade de trabalho junto ao legislativo e da própria delimitação do seu problema”.

É importante ressaltar que identificar o problema e os objetivos do cliente nem sempre é tarefa simples.

A dificuldade reside, em primeiro lugar, no preconceito que o próprio cliente carrega sobre a atividade, que com certeza o deixa mais cauteloso e conseqüentemente menos específico. Em segundo lugar, existe o preconceito sobre o Congresso Nacional, visto como o reduto da corrupção no Brasil.

Aliado a todo esse preconceito, temos o desconhecimento quase total sobre o processo legislativo brasileiro, o que faz com que o cliente não tenha uma noção clara sobre o que deseja e sobre como resolver o seu problema.

Segundo o lobista E, há alguns critérios que, se observados, podem melhorar a comunicação e, conseqüentemente, a identificação do problema. Sobre sua prática, ele afirma que,

“A primeira coisa que eu faço é escutar profundamente o cliente, eu dimensiono o grau de ansiedade do cliente, procuro saber qual é a situação que ele vive na empresa, quais são as situações de prazo e as expectativas dele e se há algum conflito interno dentro da empresa. Eu procuro mapear o cliente. Conhecer o cliente profundamente”.

Alguns escritórios, já habituados à imprecisão dos clientes, fazem um diagnóstico prévio da empresa, de muita utilidade para que a organização conheça seus pontos fortes e limitações.

Identificado o problema e os objetivos do cliente, deve-se avaliar quais as condições que o escritório de consultoria e lobbying pode oferecer ao cliente.

Apreensão do cenário político

O cenário político é um passo importante na construção da estratégia de ação, já que congrega todas as informações que o lobista possui sobre o poder político da capital federal.

Para formular o cenário político, o lobista deve congrega informações de diversas fontes: jornais e revistas de circulação nacional e regional, jornalistas, outros

lobistas, assessores parlamentares, funcionários públicos de vários escalões e parlamentares.

O cenário político ajuda o lobista a apreender toda a realidade em que está envolvido o problema do cliente. A partir de todas essas informações, é possível criar um quadro geral sobre determinado tema ou setor específico.

No entanto, o lobista não precisa necessariamente criar esse cenário político sozinho; ele pode contar com a assessoria de profissionais especializados no assunto, pois o cenário político é algo que pode ser comprado no mercado.

Monitoramento Legislativo ou *Tracking*

O monitoramento legislativo é uma das partes mais importantes do processo de lobbying. Através dele é possível coletar e monitorar as informações macroeconômicas, sociais, políticas, legislativas, judiciais, regulatórias e jornalísticas, referentes ao assunto de interesse do cliente, tanto no poder Legislativo quanto no poder Executivo.

O monitoramento legislativo consiste no acompanhamento da tramitação das proposições de interesse do cliente. Visa alertá-lo sobre oportunidades ou riscos para sua empresa ou setor.

O escritório em que o lobista B atua conta com uma equipe de 15 profissionais apenas para o monitoramento legislativo. Porém, a maioria dos escritórios conta com uma equipe bem menor, já que o monitoramento legislativo deixou de ser algo intrincado após a implantação, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, de informações *on line* pela Internet.

Análise das informações coletadas pelo monitoramento legislativo

Caso o cliente não tenha trazido um problema específico referente a uma proposição já em andamento, a análise dos resultados do monitoramento legislativo mostrará sua utilidade.

É através dessa análise que o cliente será informado sobre as proposições de seu interesse. Cabe ao cliente decidir qual proposição merece ser acompanhada pelo escritório e qual o seu nível de prioridade.

O cliente deve classificar se a proposição não é prioridade, é prioritária e deve ser acompanhada ou se é de altíssima prioridade. Caso essa proposição seja de altíssima prioridade, uma análise detalhada sobre a proposição será feita e, juntamente com o cliente, o escritório determinará se há necessidade de modificá-la ou não.

Monitoramento político

O monitoramento político tem dois objetivos: mapear os aliados e inimigos, sejam eles parlamentares, grupos de interesse, associações e entidades de classe e órgãos estatais, e também mapear os tomadores de decisão.

Antes de partir para a classificação dos parlamentares, é importante identificar os grupos de interesse e associações e entidades de classe que possuam interesses em comum com o cliente. Desse modo, o lobista estará procurando os interesses naturalmente favoráveis aos interesses que pretende defender.

Esse passo é importante, pois visa aumentar o escopo de interessados, somando força ao pleito. O interesse deixa de ser específico de seu cliente e passa a ser o interesse de determinado setor, por exemplo.

Em seguida, o mapeamento dos parlamentares é efetuado. Em um primeiro momento, efetua-se o mapeamento segundo a posição ideológica de cada parlamentar e, em um segundo momento, efetua-se o mapeamento com o cuidado de identificar os parlamentares que possuem um interesse natural pelo tema em questão. Se um parlamentar é médico ou professor, é natural que ele se interesse por assuntos relacionados à sua área de atuação anterior, até porque ele tem mais familiaridade com ela e detém um conhecimento técnico sobre o tema. Os líderes são sempre mais influentes e deve ser dada prioridade ao seu apoio.⁵⁶

⁵⁶ “Os Cabeças do Congresso”, publicação do DIAP é um ótimo instrumento nessa fase do trabalho.

Outro ponto importante é identificar em qual comissão tal proposição está sendo avaliada e traçar um perfil dos componentes dessa comissão. Buscar apoio nas comissões é muito importante, pois é lá que os projetos são realmente discutidos e que o processo de convencimento e influência acontece.

Estratégia de ação

A estratégia de ação é o ponto central do processo de lobbying. Cada requisito deve ser pensado a fim de se alcançar o objetivo pretendido.

A estratégia de ação traçada dependerá do problema e do objetivo pretendido pelo cliente. Portanto há vários caminhos a serem seguidos.

Antes de partir para uma ação concreta, o lobista deve certificar-se de que a questão de seu interesse será resolvida pela criação de uma nova lei - inclusive para modificar normas existentes, ou para adoção de novas normas - ou se a solução que procura é assunto regulamentar, a ser decidido por decreto presidencial, portaria ministerial ou outro ato administrativo (Farhat, 2003).

É preciso ter claro também que o processo legislativo abrange sete tipos de atos, enumerados no art. 59 da Constituição Federal, cada um com tramitação própria. São eles: 1) propostas de emenda à Constituição (PEC's); 2) Projetos de Lei ordinária; 3) Projetos de Lei complementar; 4) Medida Provisória; 5) Propostas de Delegação Legislativa ao Executivo; 6) Projetos de Decreto Legislativo e 7) Projetos de Resolução da Casa, ou do Congresso.

Cabe ao lobista identificar quais desses sete tipos de ato irão contribuir para a resolução do problema de seu cliente. Após essa avaliação, proposições, projetos de lei e emendas são redigidos a fim de dar início ao processo de convencimento.

No geral, os problemas enfrentados pelos clientes são problemas de comunicação com o governo. Se é um problema de comunicação, informações sobre o cliente e sua área de atuação devem ser levadas aos tomadores de decisão.

Em primeiro lugar, os tomadores de decisão devem conhecer o cliente e, portanto, audiências devem ser marcadas.

Alguns lobistas frisaram o fato de não falarem por seus clientes. Eles marcam as audiências e os acompanham, mas é o cliente quem deve se comunicar com a autoridade para defender seus interesses.

O lobista C afirma que,

“Eu nunca falo pelos meus clientes⁵⁷. Eu coloco os meus clientes *vis-à-vis* com os parlamentares. Se o meu cliente quer falar com o Presidente da República, eu o levo até o Presidente. (...) encaminho as solicitações de audiências. Levo ao parlamentar, ao ministro, quem quer que seja. As audiências não são fáceis de conseguir. As autoridades são muito ocupadas. Depende de quem está pedindo. Se trata (*sic*) de presidente para presidente. Há um protocolo e você descreve um assunto, porque você está precisando dessa audiência. Usamos o papel timbrado da empresa. Eu nunca faço nada por telefone, tudo é protocolado, somos representantes da empresa”.

Outros lobistas, no entanto, afirmam que há casos em que o cliente não quer se envolver no processo de lobbying e o lobista, dessa forma, deve se responsabilizar por todas as fases do processo. Um conhecimento bastante aprofundado do cliente e da causa a ser defendida deve ser garantido, a fim de que o objetivo pretendido seja alcançado.

O lobista pode ainda aconselhar o cliente a contratar uma empresa de assessoria de imprensa para melhorar a imagem da empresa ou esclarecer a população como um todo sobre o assunto de seu interesse.⁵⁸

Além do trabalho efetuado pela assessoria de imprensa para que os tomadores de decisão conheçam melhor a área de atuação do cliente e o problema em discussão, os lobistas devem municiá-los com estudos e pareceres técnicos sobre o problema em questão. Esses estudos são elaborados pelo próprio cliente ou podem ser encomendados a uma consultoria ou a uma universidade.

Esse tipo de informação deve ser imparcial e confiável, pois é o único meio ético que o lobista possui de convencer o tomador de decisão em prol de seu interesse.

⁵⁷ Para que os clientes possam defender seus interesses, vários lobistas afirmaram treinar o cliente ou a equipe do cliente, ministrando um curso sobre processo legislativo. Além disso, costumam acompanhar o cliente em sua primeira audiência com autoridades e depois fazer uma análise do encontro, apontando os pontos fortes e fracos da argumentação do cliente.

⁵⁸ Após forte resistência por parte dos movimentos ecológicos e complicações judiciais, a empresa multinacional Monsanto viabilizou uma ampla campanha publicitária em várias mídias para esclarecer o consumidor sobre as vantagens do uso dos transgênicos e convencê-lo sobre sua segurança e vantagens de seu uso. Esse seria um exemplo de *grass roots lobbying*, ou seja, campanha publicitária que visa influenciar a população para que a mesma influencie os tomadores de decisão.

Contatos são importantes, porém, de nada adianta ter ótimos contatos se não há o que informar. O conteúdo da informação deve ser qualificado e o formato da informação deve ser adequado. Dossiês imensos, linguagem técnica e imprecisão conceitual podem ser fatais a esse tipo de estratégia de ação.

Sobre a adequação da informação, os lobistas F e A fazem afirmações bastante interessantes:

“Não adianta você vir com um calhamaço, um dossiê enorme. Não tem tempo para ler. Tem que vir com um discurso afiado, objetivo e político. Meu trabalho é transformar aquele calhamaço enorme, extremamente técnico, em uma página que possa ser defendida com unhas e dentes. Isso é fundamental. E o interesse da sociedade, o interesse geral tem que estar aparecendo. Qual é o discurso político que vai seduzir?” (lobista F).

“Se o projeto está na comissão de saúde ou de defesa do consumidor, não adianta usar argumentos econômicos. Eu vejo muita gente levando uma soma enorme de informações à instância errada. Se um projeto está na comissão de saúde, você deve usar argumentos relacionados à área de saúde. Você tem que levantar contra ou a favor do projeto todos aqueles argumentos, em todas as nuances. Mas você vai usar esses argumentos no momento adequado. Você tem que ser muito específico, muito técnico e trabalhar em cima dessas coisas. Até porque, se você está procurando um parlamentar que vai votar e ele é de uma comissão do trabalho, mesmo que você leve argumentos da saúde ou de defesa do consumidor, ele talvez não esteja em condições de assimilar aquilo. Se ele se localizou em uma comissão do trabalho, é porque em toda a sua vida ele esteve voltado para as relações de trabalho, seja da classe empresarial ou do trabalhador. O enfoque é aquele, é aquela linguagem que ele vai entender. Não adianta levar calhamaços, pois ele não vai ler. (...) a menos que fique evidente o interesse da autoridade em aprofundar o estudo da matéria, mesmo em outras áreas” (lobista A).

Toda a informação acumulada pelo lobista e sua equipe deve ser equacionada em torno do objetivo pretendido. Não basta captar a informação, deve-se saber para que ela serve e para quem deve ser entregue.

O tomador de decisão deve receber uma informação clara, objetiva e confiável. A confiabilidade da informação oferecida pelo lobista é o que garante sua credibilidade.

Essa questão fica bastante clara para o lobista A quando afirma que,

“(...) na atividade que exerço, uma das coisas mais importantes é a credibilidade. Porque na realidade você passa a ser uma fonte para o parlamentar. Quando você leva um subsídio, fazendo uma comparação com o jornalismo, você passa a ser uma fonte. Portanto, as informações e argumentações devem ser consistentes e sobre elas não pode pairar nenhuma dúvida. Porque senão, em um debate, se o parlamentar for contestado no que afirma, ele pode ficar desmoralizado, e, assim, você também estaria se desmoralizando e, conseqüentemente, fechando aquela porta”.

Ao oferecer informações imparciais e confiáveis aos tomadores de decisão, o lobista alcança credibilidade. Como já ressaltado antes, a credibilidade é a chave do sucesso no mundo da defesa e representação de interesses.

A partir da credibilidade construída, os lobistas passam a ser procurados por parlamentares e seus assessores quando os mesmos precisam de informações que sabem que o lobista possui. Independentemente de estar defendendo os interesses de algum de seus clientes naquela área, o lobista pode oferecer essas informações e também oferecer técnicos e assessores de seus clientes, quando o assunto tratado for do interesse do cliente.

O lobista C afirma que se tornou “referência bibliográfica” para os parlamentares, dado a sua credibilidade.

Lobbying é informação e os lobistas ajudam o governo a criar uma visão global sobre o assunto em questão, levando informação e colocando o governo em contato com a iniciativa privada. Além disso, a assessoria parlamentar dos deputados federais e senadores é insuficiente face aos temas que os mesmos devem avaliar para votar.

Ao se tornar uma fonte de informações confiáveis para o parlamentar, o lobista passa a contribuir para o seu trabalho e os parlamentares têm consciência desse fato.

O pronunciamento do deputado federal Rubens Bueno (PPS/PR) é lembrado por Farhat (2003:30) ao reconhecer a existência e a importância do lobby junto ao Congresso. Segundo Rubens Bueno,

“O lobista nos auxilia. A cada instante em que projetos de relevo são colocados em debate, já nos acostumamos a receber em nossos gabinetes grupos de pressão, que se organizam com o objetivo de obter votação favorável a seus interesses. O lobista vem trazendo dados estatísticos, opiniões pró e contra a proposição de que se ocupa; pode discutir com nossa assessoria, apresentar projetos de emendas para que o texto fique mais claro e objetivo, dispondo para isso de um *background* de especialistas na matéria que podem ajudar bastante o processo legislativo”.

Com relação à contribuição que o lobbying pode trazer à qualidade das informações fornecidas aos parlamentares, há algumas idéias interessantes defendidas pelos lobistas. Segundo eles,

“Lobbying é um processo de informação e comunicação. Nós temos que trabalhar como assessores dos parlamentares. Nós precisamos melhorar a qualidade do trabalho dos

parlamentares. É para isso que nós estamos aqui. Então, nós vamos lá, conversamos e damos informação" (lobista G).

"O que é o lobista? Alguém que vai tentar esclarecer seu ponto de vista com argumentos e com informações. Isso porque o parlamentar não é onisciente. Ele não sabe tudo. Ele tem projetos de lei sobre agricultura, racismo, transgênicos, medicamentos de alta complexidade, patentes, quebra de monopólio, impostos e etc. Eles não têm que saber tudo, mas tem que votar sobre tudo isso. Além disso, os assessores são insuficientes" (lobista C).

Outra estratégia bastante utilizada é a organização de visitas às instalações dos clientes, um ciclo de palestras ou um seminário sobre o assunto em discussão.

Para o lobista A, é importante não partidizar a comissão que será levada para a visita. Segundo ele,

"Outras formas de atuar consistem em levar os parlamentares a visitar as instalações do cliente, a promoção de seminários e de estímulo à realização de audiências públicas. Na primeira hipótese é recomendável que não sejam convidados parlamentares que integrem apenas um determinado partido ou representem este ou aquele estado ou região. Eu acho que devem ser levados sempre em comissão, de vários partidos e vários estados, porque o que mais interessa, nessas ocasiões, é precipitar o debate entre eles para formar convicção. A discussão passa a ser sobre as vantagens que tal providência traz ao país e se vale à pena correr o risco inerente à sua adoção. Em relação aos seminários e audiências, servem para aprofundar o debate e para permitir que vozes e teses discordantes sejam confrontadas".

Um exemplo bem interessante dessa forma de atuação é dado por Barros (1991), quando relata um ciclo de palestras que a IBM resolveu implementar para parlamentares, altos funcionários e formadores de opinião brasileiros. Os temas abordados foram desregulação e privatização.

A IBM organizou uma viagem de 14 dias com 25 convidados, que foram acompanhados pelo presidente da empresa, pelo diretor de Programas Externos para o Brasil, pelo Diretor de Programas Externos para Brasília, por dois gerentes de programas externos e um consultor político.

O grupo visitou Inglaterra, Espanha e Portugal, e em cada um desses países assistiu a palestras realizadas por acadêmicos, professores e políticos locais sobre os temas em questão.

A IBM limitava-se a oferecer um jantar, almoço ou café da manhã com o presidente da IBM do país em que o grupo de encontrava. Havia uma breve palestra e uma apresentação das atividades que a IBM vinha desenvolvendo na área de relações governamentais e comunitárias em cada um destes países.

Não havia quase tempo livre para os participantes, pois o trabalho era demasiado, uma vez que, com freqüência, havia palestras também à noite.

Os ganhos políticos desse programa foram inestimáveis. Em primeiro lugar, a IBM conseguiu que 25 tomadores de decisão, das mais diversas tendências, conhecessem as experiências políticas e econômicas que agradavam à IBM.

Em segundo lugar, seus executivos mais importantes tiveram contato diário com os 25 tomadores de decisão convidados.

Casos como esse não são isolados e os lobistas costumam utilizar-se de programas desse tipo.

O lobista pode também requerer que os parlamentares profiram discursos - que os próprios lobistas e sua equipe redigem - que justifiquem o seu voto em defesa de determinada posição. Podem também requerer que um parlamentar, por seu interesse natural ou por sua posição de liderança, relate determinado projeto de lei de interesse de seu cliente. Todas essas estratégias de ação são lícitas e podem ser utilizadas conjuntamente ou não.

No entanto, não existe uma relação desinteressada entre lobista e tomador de decisão. Quando esse tomador de decisão é um parlamentar, deve-se enaltecer a sua atuação, jamais esquecendo de convidá-lo para eventos importantes.

Esse enaltecimento da atuação do parlamentar pode ser feito cotidianamente, enviando carta ou *e-mail* de congratulação ao parlamentar - quando o mesmo profere um discurso elogiando o setor de atuação do cliente - ou convidando-o para algum evento organizado pelo cliente. Deve-se buscar oportunidades para atrair a simpatia do parlamentar e contribuir para o fortalecimento de seu prestígio junto às suas bases eleitorais.

Se o cliente possui uma fábrica instalada em um município da base eleitoral do parlamentar e vai inaugurar um projeto social que vise atender àquela área, o lobista deve convidar o parlamentar para o evento. Só a sua presença já garante que seu prestígio junto àquela população esteja sendo cultivado.

Em suma, as estratégias de ação mais comumente utilizadas são: identificar como resolver o problema do cliente, apresentando uma proposição, projeto de lei ou

emenda; traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente; enaltecer a atuação do parlamentar; convidá-lo para eventos que possam fortalecer o seu prestígio com sua base eleitoral; apresentar informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos e, sobretudo, adequada aos interesses a serem defendidos e ao interlocutor que terá acesso a elas.

Corpo-a-Corpo

O corpo-a-corpo é a última fase do processo de lobbying. Após ter identificado o problema e os objetivos do cliente, determinado como apresentá-lo aos tomadores de decisão (proposição, projeto de lei ou emenda), ter traçado uma estratégia de comunicação, marcado audiências, levado os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente, apresentado informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos, o lobista e seu cliente devem procurar os aliados e inimigos de seu interesse, a fim de convencê-los a contribuir para o alcance do fim pretendido.

O corpo-a-corpo pode ser feito apenas pelo cliente, apenas pelo lobista, pelo lobista e cliente conjuntamente ou coletivamente, se houver mais grupos de interesse envolvidos na defesa da causa.

O importante é marcar posição, disseminando informação para todos os parlamentares envolvidos naquele pleito, sejam eles ideologicamente aliados ou não. Requisito essencial, no entanto, é o respeito pela posição do tomador de decisão.

No que tange ao poder Legislativo, o sucesso do processo de lobbying pode ocorrer de várias maneiras: aprovação da proposição elaborada, rejeição, retirada ou arquivamento da proposição à qual os interesses do cliente eram contrários.

Já no poder Executivo, o sucesso pode se traduzir na aprovação de uma regulamentação que favoreça o setor específico do cliente, ou rejeição de regulamentação que coloque o setor do cliente em risco. A inação do poder Executivo, por sua vez, pode ser tomada como sucesso ou insucesso, dependendo do fim pretendido.

Ao fim do processo, independentemente do sucesso ou do insucesso, reuniões de análise da atividade serão feitas com o cliente, a fim de apontar os pontos fortes e fracos e os erros e acertos. Só assim estratégias mal planejadas podem ser avaliadas e corrigidas.

5. CNI e DIAP x Escritórios de consultoria e lobbying: diferentes formas de atuação

Estrutura e organização

Uma das grandes diferenças entre as entidades de classe CNI e DIAP e os escritórios de consultoria e lobbying está relacionada à possibilidade de manter uma equipe fixa de colaboradores.

Os escritórios de consultoria e lobbying, por serem pequenos e médios em sua maioria, nem sempre consideram viável manter uma equipe permanente. Dessa forma, grande parte dos escritórios terceiriza os serviços prestados ao cliente. Os serviços terceirizados, em geral, são: *clipping*, pesquisa de opinião, assessoria de imprensa, análise política e de risco, pesquisas e estudos acadêmicos e até o monitoramento legislativo.

Por outro lado, tanto a CNI quanto o DIAP possuem equipes permanentes, treinadas e especializadas em processo legislativo.

Enquanto a CNI possui em sua equipe mais de 30 funcionários, a equipe do DIAP se resume a menos de 10 colaboradores, porém, conta com a assessoria externa dos advogados dos sindicatos filiados a ele.

Apenas os grandes escritórios de consultoria e lobbying, como o do lobista B e a APS, possuem uma equipe permanente de colaboradores.

Devido a esse fato, a maioria dos escritórios de consultoria e lobbying se distancia do modelo da CNI e DIAP, bastante profissionalizado.

Na CNI, a equipe de monitoramento legislativo está dividida em duas. Enquanto alguns funcionários estão preocupados em captar todas as informações de interesse do

empresariado industrial, outros funcionários têm como atribuição analisar as informações coletadas e preparar resumos das proposições que serão encaminhadas aos coordenadores, que decidirão se é prioritário acompanhar determinada proposição ou não. No momento, a CNI acompanha cerca de 4.000 proposições.

Um escritório de médio porte que conta com cerca de 11 clientes, acompanha 1.000 projetos, possuindo uma equipe permanente de seis colaboradores, aproximadamente.

Relação com filiados e clientes

A relação com os filiados ou clientes que representam é bastante diferente nos dois tipos de lobbying comparados.

Enquanto CNI e DIAP defendem os interesses de dezenas de federações e centenas de sindicatos, os escritórios de consultoria e lobbying atendem no máximo 35 clientes por vez. Porém, a diferença não reside no número de filiados e clientes representados e sim na maneira como as entidades de classe e os escritórios encaminham esses interesses, sobretudo os interesses específicos de cada um dos seus filiados e clientes.

CNI e DIAP são entidades de classe que possuem interesses muito bem traçados. Defendem interesses consensuais e majoritários de seus respectivos setores. Os escritórios de consultoria e lobbying, por outro lado, possuem clientes dos mais variados setores produtivos e, portanto, sua atuação é mais pulverizada e particularista.

Ainda com relação aos clientes, na CNI e DIAP há uma continuidade e conseqüente planejamento das atividades executadas, pois um sistema de trabalho próprio foi elaborado. Já nos escritórios de consultoria e lobbying, o tipo mais comum de contrato é o por tarefa. O lobista por tarefa é aquele contratado para “apagar o incêndio”. Como o empresariado brasileiro ainda não se conscientizou da importância de acompanhar o Congresso Nacional, normalmente procuram um escritório de consultoria e lobbying quando há um assunto premente a resolver e quando esse assunto coloca seu negócio em risco ou muitas vezes, até o impossibilita.

Apesar do lobista C afirmar que possui clientes que fazem parte de sua carteira há mais de dez anos, na maioria dos outros escritórios cabe ao lobista por tarefa desenhar todo um processo de lobbying que, na maioria das vezes, quando alcançar seu fim será deixado de lado pelo cliente. Portanto, não há continuidade.

Redemocratização como fomentadora da defesa e representação de interesses

O processo de redemocratização do país afetou positivamente tanto o lobbying classista quanto o lobbying privado, uma vez que fortaleceu sua atuação.

Tanto o DIAP quanto os escritórios de consultoria e lobbying perceberam que o processo de abertura política traria novos atores políticos para o processo de tomada de decisão e isso mudaria a configuração do poder, causando uma conseqüente transformação na esfera da defesa e representação de interesses no Brasil. A CNI atendeu a um ritmo próprio, demorando um pouco mais para se reestruturar as mudanças ocorridas.

A SEMPREL é um bom exemplo dessa argumentação, pois foi idealizada por Saïd Farhat, no começo da década de 80 e viabilizada em 1985, quando os militares já haviam deixado o poder. Seu idealizador havia encontrado um novo nicho de mercado: um novo padrão de comunicação entre a iniciativa privada e os poderes da República.

CNI, DIAP e os escritórios de consultoria e lobbying atuaram fortemente durante a Assembléia Nacional Constituinte, cada um defendendo seus respectivos interesses. Algumas vezes encontraram-se em campos opostos, outras vezes não. Porém, jamais somaram força. O que se viu durante a Constituinte foi uma grande dispersão, tanto por parte do empresariado industrial (UB/CNI) quanto dos trabalhadores (CEAC/UNB e Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte). Não possuímos dados sobre a atuação dos escritórios de consultoria e lobbying.

Visibilidade pública e legitimidade

CNI e DIAP possuem grande visibilidade pública e sempre apresentam as suas posições acerca das discussões travadas no Congresso Nacional e no poder Executivo através de suas publicações e da imprensa. Enquanto representantes de diversas federações e sindicatos, o estigma de marginalidade do lobbying não os afeta tão fortemente quanto aos escritórios de consultoria e lobbying.

A idéia de defender os interesses de um grupo coeso arrefece o preconceito contra a atividade de lobbying. Mesmo quando a COAL está defendendo reformas no âmbito do Direito do Trabalho que podem colocar fim a uma série de direitos dos trabalhadores, sua ação é vista como legítima.

O DIAP, por sua vez, assume-se como o lobby do trabalhador no Congresso e possui legitimidade junto à opinião pública a fim de executar a atividade de lobbying. Ao representar os interesses consensuais do movimento sindical, o DIAP estaria defendendo interesses legítimos.

Já os escritórios de consultoria e lobbying sofrem com todo o preconceito que o estigma de marginalidade do lobbying pode acarretar. São poucas as empresas que assumem o fato de terem um contrato com um escritório a fim de defender seus interesses. Os interesses defendidos pelos escritórios de consultoria e lobbying são vistos como busca por vantagens, egoísticos e particularistas e, portanto, ilegítimos.

Essa visão preconceituosa sobre a atividade dos escritórios de consultoria e lobbying está intrinsecamente ligada aos inúmeros escândalos de corrupção e tráfico de influência noticiados pela imprensa, os quais apontavam irregularidades na relação entre o empresariado e o Estado. Como são os empresários os principais clientes dos escritórios de consultoria e lobbying, trabalha-se ainda com a idéia de que o empresariado está em busca apenas de benesses para a sua área de atuação. Mais transparência nas informações sobre a atividade de lobbying no Brasil contribuiria para transformar essa realidade.

Enquanto há uma preocupação exacerbada por parte da maioria dos escritórios de consultoria e lobbying investigados em não serem confundidos com a prática de

corrupção e tráfico de influência, CNI e DIAP não enfrentam esse problema. De nosso ponto de vista, isso ocorre porque tanto a CNI quanto o DIAP possuem muito bem mapeados seus aliados e inimigos ideológicos⁵⁹. Dessa forma, não há necessidade de comprar acesso e nem resultados, já que cada um possui defensores ideológicos no Congresso⁶⁰. Além disso, há a grande visibilidade pública que possuem e o fato de nunca terem sido denunciados por práticas ilícitas.

Mobilização das bases

CNI e DIAP atuam de maneiras diferentes quando se trata de defender os interesses específicos de seus filiados. Como só atuam sobre interesses consensuais e majoritários de seus respectivos setores, os interesses específicos de seus filiados devem ser representados pelas próprias entidades. Enquanto a CNI encaminha as entidades que desejam ver os seus interesses específicos representados aos escritórios de consultoria e lobbying, o DIAP orienta as entidades a agir e traça uma estratégia de ação para elas, inclusive ministrando cursos sobre processo legislativo.

Enquanto as entidades filiadas a CNI contratam escritórios de consultoria e lobbying a fim de ver seus interesses específicos representados, as entidades filiadas ao DIAP defendem seus interesses sozinhas.

Treinados pelo DIAP, que oferece cursos e material didático, e contando com a constante presença do Diretor de Documentação do órgão, as associações e entidades da classe trabalhadora vão até o final do processo de lobbying, ou seja, o corpo-a-corpo no Congresso. Das 900 entidades filiadas ao DIAP, cerca de 90 possuem sede em Brasília e o trabalho de corpo-a-corpo dos trabalhadores é incrementado com a presença dessas entidades. Durante os debates sobre a Reforma da Previdência, não só o Diretor de Documentação do DIAP esteve presente às mais importantes discussões, como também os dirigentes de várias entidades da classe trabalhadora. Entre elas, podemos citar como muito atuantes a ANFIP (Associação Nacional dos

⁵⁹ A série “Quem foi Quem” do DIAP situa os parlamentares ideologicamente, pois atribui nota a cada um deles. A ótica é a defesa dos interesses dos trabalhadores assalariados.

Audidores Fiscais da Previdência Social) e o SINDILEGIS (Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União).

Além da capacidade de somar forças com as federações e sindicatos que representam, a fim de pressionar ainda mais os tomadores de decisão CNI e DIAP possuem grande poder mobilizador, o que os diferencia bastante dos escritórios de consultoria e lobbying.

O DIAP, a fim de pressionar os parlamentares a negociarem a Reforma da Previdência, mobilizou toda a sua base de filiados e conseguiu reunir em Brasília 70.000 mil trabalhadores, que realizaram um ato público em frente ao Congresso Nacional contra a proposta da Reforma da Previdência.

A CNI, por sua vez, conta com o RedINDÚSTRIA, que tem como objetivo mobilizar as Federações das Indústrias. No entanto, a mobilização da CNI é diferente da do DIAP. Os empresários realizam grandes reuniões na sede da CNI em Brasília, as quais sempre contam com abrangente cobertura da imprensa local e nacional. Decididos os objetivos a serem alcançados, dividem-se em pequenos grupos e visitam os parlamentares no Congresso. Cada grupo tem como objetivo conversar, convencer e influenciar um certo número de parlamentares. É indiscutível que o acesso dos empresários aos parlamentares é privilegiado.

Apesar de mobilizadas as bases, a forma de atuação das duas é bastante diferente. Enquanto o DIAP mobiliza os trabalhadores com o objetivo de efetuar grandes mobilizações populares, a CNI prefere atuar sobre cada um dos parlamentares.

Já os escritórios de consultoria e lobbying nem de longe possuem o poder de mobilização da CNI e do DIAP. Como muitos escritórios trabalham com associações e entidades de classe, ao identificar os possíveis aliados à suas causas, podem somar forças com outras associações e entidades de classe. No entanto, comparado ao poder de mobilização da CNI e do DIAP, a mobilização que congregam é bem pequena.

⁶⁰ O presidente da CNI é sempre um parlamentar.

Foco de atuação: Executivo x Legislativo

Como defendem o que é consensual entre seus filiados, CNI e DIAP têm como foco de atuação o poder Legislativo. Apesar da estrutura da CNI e do DIAP estar voltada para o acompanhamento do Congresso Nacional, o grande poder de legislar do poder Executivo faz com que não possam furtar-se de atuar também sobre esse poder.

O mesmo acontece com os escritórios de consultoria e lobbying. Atuam tanto no poder Legislativo quanto no poder Executivo, mas essa atuação está condicionada aos interesses do cliente e não a quem formula as políticas públicas no país.

Apesar de terem como atribuição defender os interesses de seus clientes no poder Legislativo e/ou no poder Executivo, vários lobistas afirmaram preferir trabalhar com o poder Legislativo em detrimento do poder Executivo. Essa preferência pode ser explicada por dois fatores: experiência profissional anterior no Legislativo e não no poder Executivo e desconhecimento sobre o funcionamento do poder Executivo.

Dependendo de sua experiência profissional anterior e do conhecimento que apresenta sobre o funcionamento de determinada esfera de tomada de decisão, o lobista pode tornar-se um especialista em poder Legislativo ou em poder Executivo e aceitar defender causas de acordo com sua preferência ou aptidão.

5.1. Forma de atuação

Apesar de já termos apontados várias diferenças entre os dois tipos de lobbying analisados, é a forma de atuação que cada um desenvolve que realmente os diferencia.

O quadro abaixo apresenta as diferenças entre as formas de atuação das entidades de classe CNI e DIAP e dos escritórios de consultoria e lobbying.

Quadro 3

Forma de atuação de CNI e DIAP em contraposição aos escritórios de consultoria e lobbying.

Forma de atuação	CNI/DIAP	Escritórios de consultoria e lobbying
Identificação do problema e objetivos dos filiados e clientes	Tanto CNI quanto DIAP estão abertos às demandas de seus filiados. Para a formulação do conceito que irá nortear todas as ações que serão empreendidas, a CNI convoca todas as federações para uma reunião em que esse conceito é discutido e elaborado conjuntamente. Desde 1984, o DIAP promove encontros nacionais e organiza seminários, a fim de debater as principais questões pertinentes ao movimento sindical.	Esse passo é um dos mais importantes para os escritórios, pois só com a definição clara do problema e dos objetivos do cliente é possível traçar uma estratégia correta. Diferentemente de CNI e DIAP, que identificam as demandas de seus clientes coletivamente, os escritórios contam com a precisão de seus clientes, o que nem sempre é tarefa simples.
Apreensão do cenário político	CNI e DIAP contam com equipes fixas de especialistas que formulam cotidianamente o cenário político brasileiro.	Apesar de facilitar a atuação lobista no monitoramento político e formulação de estratégia de ação, alguns escritórios compram o cenário político de escritórios de análise política e de risco.
Monitoramento Legislativo ou Tracking	Com a Internet, o monitoramento legislativo tem se mostrado algo bem mais simples. CNI e DIAP tem equipes fixas que efetuam o monitoramento legislativo, parte importante de seus trabalhos.	Quando um cliente da iniciativa privada procura um escritório, muitas vezes já tem identificado qual proposição ou projeto de lei é um risco ou oportunidade para o seu negócio. O monitoramento legislativo é útil para se identificar se há outras proposições ou projetos de lei que tratem da mesma questão e acompanhá-los. No entanto, há clientes que querem apenas ser informados sobre determinados assuntos. Nesse caso, o monitoramento é vital.
Análise das informações coletadas pelo monitoramento legislativo	Quando os lobistas da CNI decidem que determinada proposição ou projeto de lei deve ser acompanhado, um resumo da proposição ou projeto de lei é publicado no Informe Legislativo. Dessa forma, as bases são permanentemente informadas sobre projetos de interesse da indústria. No DIAP,	É o próprio cliente que deve classificar a prioridade da proposição. Se a proposição for de altíssima prioridade, uma análise detalhada sobre a proposição será feita e, juntamente com o cliente, o

	o processo é o mesmo e as bases são informadas pelo Jornal do DIAP, Boletim do DIAP e Agência DIAP. Após recebida a informação, as bases podem informar o grau de prioridade que cada uma das proposições ou projetos de lei tem para seu sindicato ou setor.	escritório determinará se há necessidade de modificá-la ou não.
Monitoramento político	É através do monitoramento político que se saberá a quem entregar as informações adequadas sobre o tema de seu interesse. Tanto a CNI quanto o DIAP utilizam-se dessa estratégia de ação. No entanto, com a série <i>Quem foi Quem, Os Cabeças do Congresso e Agenda para falar com os poderes</i> , o DIAP se diferencia nessa área.	A PATRI edita o <i>DICAS DE BRASÍLIA</i> , banco de dados que contribui na localização dos tomadores de decisão em nível federal e estadual. Os escritórios de consultoria e lobbying costumam utilizar-se das publicações do DIAP e da PATRI e também de seu conhecimento sobre o funcionamento dos poderes a fim de elaborar o mapa de tomadores de decisão.
Estratégias de ação: a) Identificação do ato legislativo correto e redação de proposições, projetos de lei e emendas; b) marcação de audiências com autoridades; c) contratação de assessoria de imprensa; d) elaboração de estudos e pareceres técnicos; e) organização de visitas às instalações dos clientes, ciclos de palestras ou seminários sobre o assunto em discussão; f) redação de discursos para os parlamentares; g) Requerer que determinado parlamentar relate o projeto que está sendo avaliado na comissão em que faz parte.	a) Tanto a CNI quanto o DIAP costumam redigir proposições, projetos de lei e emendas para que parlamentares apresentem. Diferentemente da CNI, no entanto, o DIAP chegou a apresentar uma Emenda Popular sobre os Direitos dos Trabalhadores na Assembléia Nacional Constituinte. b) É comum a utilização dessa estratégia. O acesso aos parlamentares e autoridades é facilitado dada a visibilidade pública e legitimidade que as entidades classistas possuem junto à opinião pública. Porém, nem sempre o acesso é garantido. c) CNI e DIAP não fizeram alusão a esse tipo de estratégia. d) Estratégia essencial na defesa e representação de interesses. Tanto CNI quanto DIAP tornaram-se referências em suas áreas de atuação oferecendo aos	a) Os escritórios costumam utilizar-se dessa estratégia e procuram um parlamentar que tenha um interesse natural sobre o tema em questão para apresentá-lo ou relatá-lo na comissão que o avalia. b) Além do estigma de marginalidade que acompanha a ação dos escritórios, há sempre uma suspeita por parte dos parlamentares e autoridades de que o interesse apresentado seja muito específico ou que privilegie um setor em detrimento de outro. Portanto, o acesso é mais difícil e os interessados devem ser nomeados. c) Essa estratégia é utilizada de duas maneiras: a) para melhorar a imagem da empresa frente à opinião pública ou b) como uma maneira de influenciar a sociedade civil para que a mesma influencie os tomadores de decisão.

	<p>tomadores de decisão informações imparciais e confiáveis. CNI e DIAP possuem legitimidade e suas posições são claras.</p> <p>e) CNI e DIAP não fizeram alusão à utilização dessa estratégia.</p> <p>f) CNI e DIAP não fizeram alusão à utilização dessa estratégia.</p> <p>g) CNI e DIAP não fizeram alusão à utilização dessa estratégia</p>	<p>d) Os escritórios, ao utilizarem essa estratégia, devem certificar-se de utilizar fontes fidedignas. As informações oferecidas às autoridades devem ser imparciais, confiáveis e comprováveis. Caso contrário, a credibilidade do lobista está em jogo.</p> <p>e) Os escritórios, por outro lado, utilizam-se dessa estratégia com frequência, já que é possível manter contato com os tomadores de decisão e ao mesmo tempo informá-los sobre o ponto de vista do cliente.</p> <p>f) Estratégia utilizada pelos escritórios quando algum ponto que estão representando precisa ser defendido no Congresso.</p> <p>g) Independentemente das crenças ideológicas do parlamentar, o que o lobista deseja é que o projeto de lei que interessa ao seu cliente seja relatado por um parlamentar que tenha familiaridade com o assunto, podendo avaliá-lo melhor.</p>
--	--	---

<p>Corpo-a-corpo</p> <p>a) ação individual; b) ação coletiva (lobista e cliente e mobilização das bases).</p>	<p>Tanto a CNI quanto o DIAP afirmaram não fazer corpo-a-corpo para seus filiados, isso porque não se envolvem com os interesses específicos dos mesmos. Se os filiados da CNI têm um interesse específico, o mesmo deve procurar a assessoria de um escritório de lobbying. Já as entidades filiadas ao DIAP contam com a orientação da entidade e inclusive cursos de treinamento. Os lobistas da CNI e DIAP, quando estão defendendo as causas consensuais das entidades filiadas, costumam fazer o corpo-a-corpo com as autoridades. A CNI conta com três lobistas e o DIAP com um. As ações podem ser individuais ou então as bases podem ser mobilizadas.</p>	<p>Alguns escritórios não falam por seus clientes, pois afirmam que não há ninguém melhor para defender seus interesses do que o interessado. Além dos cursos sobre processo legislativo que oferecem aos seus clientes, nos primeiros contatos com autoridades costumam acompanhá-los para avaliar o nível do discurso dos clientes, apontando seus pontos fortes e fracos. Outros escritórios, porém, defendem os interesses de seus clientes sem que os mesmos tenham que ir à Brasília. Portanto, há uma conjugação entre a ação individual e a ação coletiva. Mobilização das bases, no entanto, não é tarefa simples e dificilmente acontece.</p>
---	---	---

A partir do quadro acima, é possível perceber mais claramente as diferenças entre a forma de atuação das entidades de classe CNI e DIAP e os escritórios de consultoria e lobbying.

A identificação dos problemas e objetivos dos filiados e clientes não apresenta diferenças apenas com relação ao número de filiados e a diversidade de seus problemas e objetivos, que compreendem desde competição comercial até divergências ideológicas.

A questão central é como a captação desses problemas e objetivos é realizada. CNI e DIAP têm em comum a captação dos problemas e objetivos de seus filiados de forma coletiva, através de Encontros Anuais e seminários que organizam.

Já os escritórios de consultoria e lobbying se deparam com problemas e objetivos pontuais e bastante específicos. Por conta disso, os escritórios são levados a empreender uma ampla pesquisa sobre a área de atuação do cliente, muitas vezes sendo necessário preparar um diagnóstico prévio da empresa, o que os ajuda a identificar os pontos fortes e fracos do cliente.

A construção do cenário político depende muito das informações que o lobista consegue captar. Porém, quando se pode contar com uma equipe permanente e especializada em processo legislativo, a tarefa se torna mais simples. CNI e DIAP possuem essas equipes permanentes, enquanto os escritórios de consultoria e lobbying nem sempre possuem uma equipe permanente, o que os leva, muitas vezes, a comprar os cenários políticos de sua área de interesse de consultorias de análise política e de risco.

Com relação ao monitoramento legislativo, CNI e DIAP têm equipes fixas que o efetuam de maneira intensiva, pois essa é uma parte muito importante de seus trabalhos. A CNI, por exemplo, chega a monitorar a tramitação de 4.000 projetos por ano. Já os escritórios de lobbying muitas vezes são contratados para “apagar incêndios”, pois há um assunto premente a resolver ou os riscos apresentados podem até inviabilizar os negócios do cliente.

Nesses casos, o monitoramento legislativo não é necessário, pois o cliente já traz o problema e os objetivos traçados. Por outro lado, clientes interessados em acompanhar o processo de tomada de decisões, no âmbito federal, demandam monitoramento legislativo, que é hoje muito mais fácil de ser efetuado devido às inovações tecnológicas na gestão da informação. Só escritórios de médio e grande porte possuem equipes permanentes de monitoramento legislativo. Escritórios de médio porte costumam acompanhar a tramitação de cerca de 1.000 projetos por ano.

A decisão sobre o acompanhamento de um projeto dificilmente parte do lobista. Ao identificar, através do monitoramento legislativo, um projeto que apresente risco ou oportunidade para seus clientes ou filiados, o lobista e sua equipe formulam resumos e notas técnicas sobre esses projetos. Logo em seguida, esses resumos e notas técnicas são veiculados através de seus canais de comunicação com os filiados e clientes. A equipe da CNI utiliza o Informe Legislativo, a equipe do DIAP tem a sua disposição a Agência DIAP, que garante comunicação rápida com seus filiados. Os escritórios de consultoria e lobbying agem da mesma maneira. Os escritórios de médio e grande porte publicam boletins periódicos para informar seus clientes sobre os novos projetos

propostos e assuntos de seus interesses que estejam sendo discutidos em âmbito federal.

O monitoramento político é uma estratégia importante e é utilizada tanto pelas entidades de classe quanto pelos escritórios de consultoria e lobbying. Porém, o DIAP e a PATRI produzem um material sistematizado sobre a alocação de todos os tomadores de decisão em âmbito federal, o que auxilia tanto entidades quanto escritórios. Apesar desse material, o conhecimento técnico do lobista sobre os assuntos a serem decididos é essencial e, portanto, cada problema exige um mapeamento específico.

Quando se trata de estratégias de ação, há mais similaridades do que diferenças.

Uma similaridade que nos chama a atenção é a ação reativa da atividade de lobbying desenvolvida no Brasil. Excetuando-se a formulação da Emenda Popular sobre os Direitos dos Trabalhadores na Assembléia Nacional Constituinte, levada a cabo pelo DIAP, raramente entidades classistas ou escritórios de consultoria e lobbying elaboram proposições pautando, junto ao Congresso Nacional e ao poder Executivo, novos temas e discussões. A ênfase no monitoramento legislativo é uma consequência dessa ação reativa por parte das entidades classistas e escritórios de consultoria e lobbying, pois apenas se identificam e acompanham projetos ou propostas de regulamentação que foram elaborados pelos poderes Legislativo e Executivo.

A contratação de assessorias de imprensa ou agências de comunicação e relações públicas é comumente utilizada pelos escritórios de consultoria e lobbying, mas não é necessária às entidades de classe, pois as mesmas possuem grande visibilidade pública devido à sua constante participação na esfera de representação de interesses em âmbito federal e também pelo impacto que suas publicações causam na opinião pública.

Outro fator a ser levantado diz respeito à legitimidade que a defesa de interesses coletivos e, portanto, não específicos ou particularistas, lhes garantem. Quando um parlamentar é procurado pela CNI ou pelo DIAP, sabe que há interesses consensuais e majoritários de várias entidades ou associações classistas que apóiam determinado pleito. O acesso aos parlamentares também é facilitado por conta dessa legitimidade.

Para eles, é preferível ouvir a opinião de entidades classistas que tem por trás de si centenas de outras entidades filiadas, do que ouvir a opinião de uma empresa em particular, independentemente de seu tamanho ou importância econômica.

Uma estratégia utilizada normalmente pelos escritórios de consultoria e lobbying são os eventos educativos ou a organização de visitas de parlamentares às instalações de seus clientes. Esse tipo de estratégia, além de aproximar o tomador de decisão ao cliente, tornando o contato entre eles mais estreito, também oferece ao tomador de decisão a possibilidade de esclarecer quaisquer dúvidas que venham a lhe ocorrer sobre a área de atuação do cliente ou sobre a legitimidade de seu pleito.

CNI e DIAP, como representam interesses consensuais e majoritários, não fazem uso desse tipo de estratégia, que privilegia os interesses específicos de um cliente em especial.

Apesar das entidades de classe não declararem que redigem discursos para que os parlamentares os profiram, o que torna essa estratégia própria dos escritórios de consultoria e lobbying, quando se trata de requerer que determinado parlamentar seja o relator do projeto de interesse da entidade ou escritório, a ação é similar.

Tanto as entidades de classe quanto os escritórios de consultoria e lobbying já têm identificado, através do monitoramento político, os parlamentares que possuem conhecimento acadêmico ou prático sobre a questão que lhes interessa defender e também os que possuem uma afinidade ou interesse natural sobre determinado tema. Portanto, com o intuito de que o projeto receba o melhor tratamento possível por parte das comissões, já que as mesmas possuem poder terminativo, essa estratégia é largamente utilizada por todos.

Com relação ao corpo-a-corpo, há diferenças bastante importantes entre as duas entidades classistas analisadas e entre as entidades e os escritórios de consultoria e lobbying.

Tanto a CNI quanto o DIAP representam apenas os interesses consensuais e majoritários de seus respectivos setores. Porém, as entidades filiadas apresentam interesses específicos e é nesse momento que a atuação das duas entidades se diferencia. Enquanto a CNI orienta suas entidades filiadas a procurarem a assessoria

de um escritório de consultoria e lobbying, o DIAP orienta as entidades filiadas a agir, traça estratégias de ação e, inclusive, ministra cursos sobre processo legislativo e intervenção política.

Já com relação aos escritórios de consultoria e lobbying, o corpo-a-corpo pode ser feito pelo cliente com a assessoria do lobista, ou pode ser feito apenas pelo lobista. Se o cliente se recusa a defender seus próprios interesses, uma relação de confiança deve ser estabelecida entre cliente e lobista, haja visto que o cliente não estará acompanhando a atuação do lobista.

Ainda sobre o corpo-a-corpo, outra estratégia de pressão utilizada, sobretudo pelas entidades de classe, é a mobilização das bases. Porém, CNI e DIAP utilizam-se de princípios diferentes. A CNI pode mobilizar rapidamente seus filiados através do RedINDÚSTRIA, porém, nunca se viu uma passeata de empresários industriais na Esplanada dos Ministérios, uma vez que eles se organizam em pequenos grupos e fazem pressão sobre cada parlamentar, em particular.

O DIAP mobiliza as bases através de seus diversos canais de comunicação e dá preferência à grandes mobilizações populares que congregam milhares de trabalhadores e atrai a imprensa. Os escritórios de consultoria e lobbying, por sua vez, mesmo procurando alianças e articulando os interesses de seus clientes com o de outros interessados, não faz uso dessa estratégia.

Em suma, vimos que as diferenças e similaridades entre as formas de atuação das entidades de classe e escritórios de consultoria e lobbying são determinadas por vários fatores, entre eles: tipo de interesses defendidos; estrutura organizacional das entidades de classe e escritórios de consultoria e lobbying e, também, a organização e funcionamento da máquina do Estado.

Capítulo 4

A Regulamentação do lobbying no Brasil

1. O Estigma

O lobbying sempre carregou um estigma de marginalidade, sendo confundido com corrupção e tráfico de influência. Essa atividade sempre esteve associada às sombras, à clandestinidade, e algumas reportagens publicadas por jornais e revistas reforçam esse estigma.

A mídia, além de utilizar o termo lobbying com imprecisão, o retrata de forma negativa. Os títulos de matérias veiculadas por jornais e revistas que apresentamos abaixo deixa bastante claro como o lobbying é tratado como algo marginal e clandestino.

- Lobby a descoberto: é o negócio mais próspero da capital. Profissional e à luz do dia. Revista Senhor, 31/08/1983.
- A lucrativa indústria do "lobby": atividade não regulamentada permite que profissional do ramo ganhe até R\$ 200 por hora. Jornal O Globo, 29/04/1996.
- Lobby: uma atividade que já ousa dizer seu nome. Jornal O Estado de Minas, 24/11/96.
- Lobby sai da sombra. Correio Braziliense, 27/10/1997.
- Lobistas querem sair à luz. Revista Isto É Dinheiro, 05/06/2002.

Apesar de não apresentar, hoje em dia, um estigma de marginalidade tão forte quanto o do lobbying brasileiro, nos EUA o lobbying também é visto de maneira negativa. Ele não possui a mesma legitimidade da representação eleita e, segundo Graziano (1996), muitas dúvidas e suspeitas continuam a rondar a atividade e seus participantes.

Na Europa, o lobbying também é visto de maneira negativa e jamais foi regulamentado. Na França, o lobbying é visualizado como uma atividade liberal e não está sujeito a leis particulares. A profissão de lobista é classificada como "liberal e independente" e cursos de formação específicos, como o ministrado pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris, já se encontram em funcionamento. Apesar da tendência à profissionalização da atividade, denotada pelo oferecimento de cursos de formação, o Parlamento Francês, diferentemente do Europeu, não reconhece a atividade.

O Parlamento Francês não registra lobistas, impedindo seu acesso às salas de reuniões, documentos e parlamentares nos corredores, o que evidencia não só que a atividade não é reconhecida, como também não é bem vinda.

Hoje em dia há um movimento crescente de lobbying junto ao Parlamento Europeu em Bruxelas. Grandes escritórios de *Public Affairs*, como a Burson-Marsteller, possuem escritórios em Bruxelas. Estima-se que haja até três mil escritórios de consultoria e lobbying em ação. No entanto, o formato é ligeiramente diferente do lobbying americano.⁶¹

Assim como a opinião pública tem uma visão negativa acerca do lobbying, os parlamentares também oferecem resistência à sua prática e conseqüentemente à sua regulamentação. Existe certo preconceito com relação à atividade. Aragão (1992) divide os tipos de resistência oferecidas pelos parlamentares em quatro:

- Ideológica: um parlamentar do PT não se sente confortável com uma abordagem de um representante não-parlamentar da UDR.
- Funcional: o parlamentar considera o lobista como uma espécie de concorrente, tanto como impulsionador da atividade legislativa, quanto representante de interesses econômicos/sociais concorrentes aos seus;
- Profissional: o parlamentar assume o papel do lobista e concorre profissionalmente com os agentes de grupos de pressão;
- Ética: o parlamentar teme sobre a lisura e legalidade das ações dos grupos de pressão e seus agentes na defesa de interesses.

A criação do estigma de marginalidade do lobbying teve início na década de 70 e está intrinsecamente relacionado à estrutura do Estado brasileiro.

Durante a ditadura militar, o Congresso foi extremamente enfraquecido e o atendimento de demandas, assim como a formulação de políticas públicas, se tornaram atribuição do poder Executivo. Além disso, o processo de tomada de decisões e as informações que subsidiariam essas decisões eram muito centralizados. É a partir desse contexto que surge a figura do “amigo do Rei”.

⁶¹ Informações sobre o lobby europeu acessadas pelo site: <http://td257.hospedagemweb.com.br/bastidores/bastidores11.htm>. Acesso em 05/01/2004.

A compra de acessos e resultados era uma constante e para isso bastava ter bons contatos, ou seja, ter acesso ao “amigo do Rei”. Conhecer ministros influentes ou militares em cargos estratégicos era essencial para o sucesso do lobista. No entanto, todo o processo se desenrolava na clandestinidade.

Segundo Lemos (1988), até muito recentemente, o setor produtivo viveu na estreita dependência do governo ou “de figuras de poder”.

Essa relação tão próxima entre o setor produtivo e as figuras de poder gerou a compra de acessos e resultados e uma série de acordos escusos foram travados. À essas negociatas a imprensa deu o nome de “lobby”. A relação entre lobby, corrupção e tráfico de influência estava traçada e a mídia passou a denunciar essas negociatas utilizando-se erroneamente do termo.

A mídia, apesar de estar prestando um importante serviço à sociedade civil ao denunciar práticas escusas, ao utilizar o termo lobby de maneira indistinta acabou por mistificá-lo. O termo passou por um desgaste prematuro, já que passou a ser utilizado como sinônimo de corrupção e tráfico de influência.

De nosso ponto de vista, foi inapropriado utilizar o termo lobby como sinônimo de corrupção e tráfico de influência, pois lobbying e regimes ditatoriais não se conjugam. Um sistema político em que as decisões são centralizadas e o poder Legislativo é fraco, não apresenta um ambiente adequado para o desenvolvimento do lobbying. Aliado ao desconhecimento sobre a atividade, todo tipo de confusão foi propiciada sobre o termo.

Portanto, acreditamos que, lobbying e corrupção e lobbying e tráfico de influência são atividades completamente distintas que não podem ser conjugadas. Rejeitamos termos como lobbying anti-ético, lobbying do mal ou lobbying negativo.

Como já afirmamos no capítulo 1, o lobbying não se resume a exercer pressão. A pressão é o último estágio de uma multi-facetada cadeia de atividades, que inclui coleta de informação, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados (Graziano, 1996).

O lobbying é, antes de mais nada, uma atividade contínua que geralmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país.

Entendemos lobbying como “saber especializado”, como representação técnica, um pouco diferente da representação geral e não especializada proporcionada pelos políticos eleitos. Enquanto representam interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político (Graziano, 1994).

Sendo assim, atividades que não se utilizem de uma representação técnica, pautada pelo oferecimento de informações imparciais e confiáveis e que propiciem uma abertura de canais de comunicação com o governo, não podem ser caracterizadas como lobbying. Crimes como a corrupção e o tráfico de influência, apesar de terem sido considerados como sinônimos de lobbying durante a ditadura militar, não o são, e, portanto, devem ser punidos.

1.1. O fim da clandestinidade?

Segundo Borin (1988), com a redemocratização do país, a ação dos grupos de pressão, que se concentrava sobre algumas figuras-chave do Poder Executivo, cedeu lugar a um trabalho especializado de persuasão, mediante dados, relatórios, visitas e trocas de opiniões. A “clandestinidade” do lobbying parecia estar chegando ao fim.

Assinalando mudanças, uma reportagem da revista Senhor de 31/08/1983 afirmava que o lobbying havia resolvido sair da clandestinidade e que era o negócio mais próspero da capital.

Segundo a reportagem, o manual de sobrevivência do empresariado em Brasília deveria destacar quatro instruções vitais:

- 1) “contratar um escritório de lobby ou nomear funcionários altamente qualificados da empresa para a função;
- 2) procurar conhecer os grandes anfitriões da cidade e frequentar as festas importantes;
- 3) pagar as contas de almoços e jantares com autoridades – do primeiro escalão ou não –, sempre com o cuidado de escolher os melhores restaurantes;
- 4) manter atualizado o fluxo de informações, colhidas diretamente nas fontes, sobre as tramas dos bastidores políticos e econômicos” (Op. cit., pg. 46).

É muito interessante observar a centralidade dada aos contatos (conhecer anfitriões, frequentar festas, pagar almoços) e as informações dos bastidores. O lobby proposto a partir dessas quatro instruções vitais é o que alguns lobistas chamam de lobby de badalação ou o lobby de colunistas sociais, o que não apresenta similaridade com a representação técnica feita por alguns escritórios de consultoria e lobbying hoje em dia.

Contudo, Barros (1991) ressalta que em Brasília há um estilo de vida social no qual as pessoas se visitam muito e no qual muitas coisas são resolvidas fora dos escritórios e dos gabinetes. Distantes de seus locais de trabalho, em um clube ou em um churrasco, burocratas ou políticos não estão desempenhando seus papéis sociais de políticos ou de burocratas, encontrando-se mais relaxados.

Segundo o autor, a importância do lobby social é tanta que o churrasco de final de semana virou uma instituição em Brasília. Parece existir um espaço privilegiado para o lobby de badalação e o lobby de colunistas sociais em Brasília.

Todavia, nem todos pensam assim. Em entrevista à revista Senhor de 31/08/1983, o lobista José Pereira Graça Couto declara: "Não acredito em lobby de badalação. O lobby é uma atividade profissional e só pode funcionar bem se for feito no Congresso. Porque é lá onde se defendem os grandes interesses de classe. Não importa se de direita ou de esquerda" (Op. cit, pg. 45).

As estratégias de lobbying que privilegiam os contatos são chamadas por Lemos (1988) de lobby social. Para o autor, o lobby social é aquele que se realiza nos encontros sociais, nos jantares e outras promoções. Porém, trata-se de um pré-lobby, dada sua descontração, não indo além de contatos.

Segundo a reportagem da Revista Senhor de 31/08/1983, havia outros esforços sendo feitos para que o lobbying deixasse a clandestinidade.

A reportagem assinalava a presença de 16 entidades classistas representadas por assessores parlamentares disputando, diariamente, espaço com assessores parlamentares de Ministérios e de órgãos estatais. Afirmava que a tendência era a ampliação da influência lobista e isso ocorria por dois motivos. O primeiro era a tentativa de regulamentação no Senado e o segundo a tentativa de criação, por parte

dos lobistas, de uma associação, o que deveria imprimir um ritmo mais organizado ao trabalho.

De acordo com a reportagem, a criação da associação foi vetada pelo ministro Leitão de Abreu, a quem estava subordinada a Superintendência de Assuntos Parlamentares na época. A idéia da associação era a de reunir todos os assessores parlamentares, da iniciativa privada e dos órgãos públicos, e o modelo seguiria os dos comitês de imprensa do Congresso e da Câmara. Segundo a reportagem, a justificativa era puramente profissional: “os *lobbyistas* negam-se a ser vistos como *boys* de luxo ou corretores de plantão no Congresso e, por isso, reivindicam canais institucionais de diálogo” (Op. cit, pg. 46).

Ao analisar o desenvolvimento do lobbying no Brasil, percebemos que houve uma ampliação da influência lobista, porém, isso ocorre devido ao processo de redemocratização do país, com o fortalecimento do Congresso e uma maior transparência do processo decisório, já que tanto a regulamentação quanto a associação de lobistas ainda não se concretizaram e o estigma de marginalidade do lobbying encontra-se mais forte do que nunca.

O fracasso dos esforços em arrefecer a imagem de clandestinidade do lobbying fica bastante claro quando nos deparamos com o desconforto dos próprios profissionais da área com relação ao uso do termo.

A resistência em assumirem-se como lobistas faz com que alguns profissionais da área optem por designarem-se como consultores, analistas políticos, profissionais de relações públicas ou analistas de relações governamentais. Afirmam também a necessidade da utilização de outros termos que não lobby para caracterizar a atividade e sugerem os termos relações governamentais e advocacy.

Acreditamos que a substituição de um termo por outro não diminuirá a carga negativa que o termo carrega. Apenas a definição da atividade e de seus limites éticos poderá arrefecer esse estigma.

Além da necessária definição da atividade e de seus limites éticos, o termo lobbying, apesar de utilizado erroneamente, está enraizado em nossa cultura política.

Já os termos relações governamentais e advocacy não são adequados para tal substituição, uma vez que descrevem outro tipo de atividade.

Segundo Mack (1997), o termo relações governamentais refere-se à aplicação de técnicas de comunicação por pessoas e instituições com o objetivo de afetar decisões de governo.

O termo pode ser visto também como gerenciamento de atividades legislativas e regulatórias conduzidas nos níveis federal, estadual e/ou municipal e inclui como uma de suas estratégias, o lobbying.

A atividade de relações governamentais envolve: a) suporte às atividades dos clientes; b) formulação de informações, análises, e estratégias de ação no *timing* correto para a intervenção política e c) monitoramento das ações governamentais e dos diversos atores envolvidos no processo de tomada de decisões.

Já a noção de advocacy aponta para uma ação coletiva, política, pública e embasada em valores e racionalidades (Rodrigues, 1999).

O termo traduz-se na ação de controle da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado, particularmente do poder Executivo. O processo de elaboração de legislação e de políticas públicas, além do acompanhamento e fiscalização de sua implementação, é uma ação de advocacy.

É a partir das causas a serem defendidas que lobbying e advocacy se diferenciam. Enquanto as estratégias de lobbying são formuladas com o objetivo de defender interesses, na maioria das vezes, privados ou específicos, o advocacy está voltado para a defesa de interesses públicos e universais, como os direitos humanos, a liberdade, a igualdade, o fim da fome mundial, o fim da escravidão, a defesa do meio ambiente, o controle da natalidade e etc. Esse termo é utilizado, sobretudo, pelas organizações não governamentais (ONG's) ao referirem-se às suas ações de pressão.

A substituição não seria adequada, pois enquanto o termo relações governamentais descreve uma atividade voltada para a construção de uma estratégia de comunicação entre empresas e governo e a sua administração, o termo advocacy se refere à pressão sobre causas universais e públicas, sendo largamente utilizado pelas

ONG's. O lobbying, por sua vez, é uma das estratégias que podem fazer parte tanto de uma ação de relações governamentais, quanto de uma ação de advocacy.

De nosso ponto de vista, a clandestinidade e o estigma de marginalidade só serão superados quando alguns requisitos forem cumpridos:

- 1) campanha de esclarecimento sobre a legitimidade da atividade e suas vantagens para a democracia;
- 2) atuação ética e transparente;
- 3) respeito aos interesses públicos;
- 4) regulamentação junto a todos os poderes da República.

Acreditamos que o lobbying possa representar uma grande contribuição ao processo legislativo, e sua regulamentação o legitimaria como parte desse processo, diminuindo a eficácia do tráfico de influência e da corrupção. Longe de ser condenado, o lobbying deve ser visto como um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos.

A declaração do Presidente Nacional do PT, José Genoíno, à Revista Comunicação Empresarial (1º trimestre de 2003), reafirma nossa argumentação. Segundo José Genoíno,

“o relacionamento das empresas com o Governo é legítimo, principalmente através de suas representações institucionais”. Ele acredita que a regulamentação do lobby pode arrefecer o preconceito sobre a atividade. As conseqüências da regulamentação seriam trazer a atividade para a esfera da institucionalidade e da transparência. “Hoje o lobby funciona por detrás da cortina, clandestinamente. É isto que o deteriora” (Op. cit., pg. 26).

2. As tentativas de regulamentação do lobbying no Brasil

Nos EUA, a história do lobbying foi, nos primeiros tempos, pouco edificante, assim como no Brasil. Os grupos de pressão agiam nos bastidores, através de ligações espúrias com parlamentares e agentes do governo, no interesse de grandes empresas e outros núcleos poderosos de interesses que recorriam a todo tipo de método ou recurso, inclusive suborno (Santos, 1998).

Foi em reação aos grandes escândalos como o *da Pacific Steamship Company*, em 1870, cuja investigação revelara que grandes somas haviam sido gastas para

subornar membros do governo e legisladores, que surgiram os primeiros esforços norte-americanos de disciplina das atividades de lobbying, inicialmente na esfera estadual. A Constituição da Georgia chegou a considerar crime a prática de lobbying, em 1877. Outras regulamentações estaduais, mais brandas, foram formuladas.

A primeira legislação em nível federal foi o *Foreign Agents Registration Act of 1938*, editado pelo Congresso norte-americano a fim de regular as operações de propaganda de fascistas e nazistas em um clima de pré-segunda Guerra Mundial (Aragão, 1994).

A primeira legislação específica em nível federal sobre o tema foi o *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*. Essa legislação teve como objetivo identificar os agentes de interesse e quantificar o dinheiro gasto nas operações e atividades de defesa de interesses direta ou indiretamente relacionados ao processo legislativo.

A questão da regulamentação da atuação dos grupos de pressão e do lobbying no Parlamento tem motivado debates sobre a revisão da atual legislação norte-americana e a adoção de legislação específica no Parlamento Europeu, em Bruxelas. Aspectos como a legitimidade de atuação, legalidade e transparência de procedimentos e a lisura de todo o processo de influência, têm preocupado legisladores e grupos de pressão.

2.1. Regimento Interno da Câmara dos Deputados

No Brasil, os debates têm seguido o mesmo rumo e, apesar da primeira iniciativa para regulamentar o lobbying ter surgido no início da década de 80, através do projeto de lei de Marco Maciel, desde o final da década de 70 já se discutia o assunto na Câmara dos Deputados.

Muito antes da apresentação de seu projeto de lei, Marco Maciel já se encontrava preocupado com o tema. Partindo do pressuposto de que o lobby existe e

de que é necessário regulamentá-lo, Marco Maciel escolheu primeiro a reformulação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁶²

Essa reformulação, porém, não se mostrou tarefa fácil. Segundo Marco Maciel, houve resistências e ele foi obrigado a ir pessoalmente a cada uma das comissões da Casa, prestigiar os trabalhos e colher sugestões. Foi assim que conseguiu o engajamento necessário para a reformulação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Desse modo, em 1977, exercendo a presidência da Câmara dos Deputados, Marco Maciel reformulou o Regimento Interno da Casa. Considerou-se relevante estabelecer mecanismos de representação das entidades sindicais de grau superior, no intuito de receber dessas entidades assessoria técnica e subsídios à tramitação de projetos de lei (Aragão, 1994).

No art. 60, o Regimento Interno da Câmara regulava o credenciamento de entidades que, através de um representante, poderiam fornecer subsídios, em nível técnico, ao Legislativo sobre proposições de seu interesse. Em 1976, o Deputado Marco Maciel procurou aprimorar o art. 60 incluindo os grupos formados por órgãos de representação nacional dos servidores públicos (Rodrigues, 1996).

Até 1983 apenas entidades sindicais de grau superior, como as confederações ou federações/sindicatos de abrangência nacionais podiam ser credenciadas.

Após a reformulação ocorrida no final da década de 70, em 1984 houve uma nova reformulação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e se passou a aceitar o credenciamento de entidades associativas mais representativas. Com a Constituição de 1988, foi permitido o amplo credenciamento de entidades associativas de todo tipo.

Em 1989, outra reformulação criou um título específico sobre a participação da sociedade civil no processo legislativo.

A participação da sociedade civil é possível através de petições, projetos de lei (iniciativa popular), audiências públicas, oferecimento de pareceres técnicos,

⁶² Entrevista do Senador Marco Maciel à Revista das Cidades do Brasil. Acessada através do site: <http://td257.hospedagemweb.com.br/bastidores/bastidores11.htm>. Acesso em 05/01/2004.

exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de associações e sindicatos e demais entidades representativas, conforme a Resolução nº 17, título VIII.

O art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe sobre o credenciamento de entidades. Ministérios e entidades da administração federal indireta, assim como as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil podem se credenciar junto à Mesa de representantes a fim de prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. No entanto, as entidades, públicas e privadas, poderão indicar apenas um representante.

O Regimento Interno do Senado Federal apresenta apenas dispositivos regimentais relacionados à participação de entidades da sociedade civil em audiências públicas, ao recebimento de petições e ao envio de documentos às comissões.

Empresas de nenhuma espécie podem credenciar-se, mesmo os escritórios de consultoria e lobbying que prestam serviços de monitoramento e/ou assessoria parlamentar a entidades e empresas privadas.

Essas regras, porém, parecem não ter importância, pois segundo Aragão (1992:112), "(...) tal fato não tem impedido a atuação franca e desimpedida de representantes de empresas, em especial de grandes empreiteiras na defesa de seus interesses perante o Legislativo".

Como vimos, a partir do final da década de 70, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados veio sendo reformulado sistematicamente a fim de se adaptar às mudanças ocorridas no sistema político do país.

Como já afirmado, mesmo durante a ditadura militar havia grupos de pressão atuando no poder Legislativo e sua ação precisava ser limitada, pois a prática de interesses ilegítimos terminou confundida com a dos interesses legítimos. Todavia, não havia um ambiente propício para a proposta de um projeto de lei e, por isso, Marco Maciel optou pela reformulação regimental.

Após várias outras reformulações levadas a cabo, a possibilidade de credenciamento de grupos de pressão se expandiu. Porém, além do credenciamento

não ter sido respeitado por muitos dos grupos de pressão atuantes na Câmara dos Deputados, ele, por si só, não se mostrou eficaz para limitar a ação dos grupos de pressão.

Não bastava saber quem estava exercendo pressão sobre os parlamentares, era preciso também saber quais eram os interesses que defendiam e como o faziam, traçando limites para essa ação e prevendo punição adequada para aqueles que excedessem os limites pré-determinados. Como os Regimentos Internos não são apropriados para esse tipo de ação, e o processo de abertura política encontrava-se em curso, Marco Maciel apresentou, em meados da década de 80, projeto de lei regulamentando o exercício da atividade de lobbying.

2.2. Projeto de Lei nº 6.132

Visando dar transparência à participação dos grupos de pressão no processo de tomada de decisões, em 1983, Marco Maciel apresentou ao Senado Federal o projeto de lei nº 25, com o objetivo de regulamentar as atividades dos grupos de pressão no Congresso Nacional.

O projeto de lei dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo junto às Casas do Congresso Nacional. Propõe que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal distribuam credenciais de acesso às pessoas registradas. A fim de obter esse registro, devem ser fornecidas, entre outras, declaração de capital social e, após o registro, há a obrigatoriedade de prestar contas semestralmente sobre os gastos relativos à atuação.

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, o processo legislativo ordinário ficou prejudicado e o projeto foi arquivado. Esse projeto foi apresentado novamente em 1989 com o nº 203 e com mínimas alterações (Werneck Vianna, 1995).

O projeto recebeu parecer favorável do Senado e tramitou entre 1991 e 1994 na Câmara dos Deputados sob o nº 6.132-A de 1990. Na Câmara dos Deputados, a Mesa concedeu parecer favorável ao projeto, apresentando apenas uma emenda modificativa

ao *caput* e ao §3º, o que alterou o texto quando este se referia a índices monetários já extintos (Rodrigues, 1996).

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, a proposição recebeu um parecer de inconstitucionalidade, pois afirmava-se que ela tratava de matéria afeta à organização de cada uma das Casas do Congresso, não podendo, portanto, ser disciplinada por lei ordinária (Rodrigues, 1996 e Werneck Vianna, 1995).

Após recurso aprovado do deputado Paes Landim, permaneceu à espera de apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados até o fim da legislatura em 31/01/95 (Rodrigues, 1996).

Em 1995, o projeto foi retirado da pauta de votação, porém, um projeto que já tenha sido aprovado por uma das duas casas não pode desaparecer de uma legislatura para outra. É preciso que alguém o rerepresente ao plenário, para que ele volte à pauta (Werneck Vianna, 1995).

Com parecer favorável do deputado Bernardo Cabral, um novo projeto de resolução, de autoria do senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE), foi apresentado e ficou aguardando votação na secretaria da Mesa do Senado.

Segundo Lopes (2003:24), “somente em 2001, ou seja, doze anos depois, o plenário da Câmara aprovou requerimento de urgência apresentado pelos líderes dos partidos sobre o projeto”.

Em fevereiro de 2003 o projeto voltou à pauta da Câmara dos Deputados, mas ainda não foi apreciado.

A necessidade de tratar o lobbying em lei específica, segundo Marco Maciel, decorreu da percepção de que, por mais regras que possam existir no âmbito das casas legislativas, seu alcance sempre seria limitado. A lei, diferentemente, obriga a todos (Lopes, 2003).

Com a aprovação de seu projeto de lei, o Senador Marco Maciel espera que o lado obscuro dessa atividade, que permite a corrupção e o tráfico de influência, deixe de existir.

O projeto, no entanto, regulamenta apenas a atividade nas Casas do Congresso Nacional e isso ocorre, pois segundo o Senador Marco Maciel, na época de sua proposição havia dificuldade em estender a mesma disciplina aos poderes Executivo e Judiciário.

Porém, o Senador ressalta que, se houver disciplina, há como se punir as desobediências. Além disso, com o lobby disciplinado no Legislativo, haverá avanços nos outros poderes (Lopes, 2003).

2.3. Analisando o projeto de lei nº 6.132

O projeto de lei do Senador Marco Maciel tem uma importância vital para a regulamentação do lobbying no Brasil, já que se trata da única proposta apresentada até hoje. Além disso, foi ele o responsável por pautar as discussões sobre o assunto na década de 80.

O projeto apresenta quatro partes distintas. A primeira torna obrigatório o registro perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de pessoas físicas ou jurídicas que exerçam “atividades tendentes a influenciar o processo legislativo”. O registro seria um pré-requisito para o credenciamento que lhes permitiria o acesso a cada uma das Casas do Congresso Nacional. Caberia, ainda, às Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, regulamentar, após o credenciamento, “o modo e limites (da) atuação” das mencionadas pessoas físicas e jurídicas (Rodrigues, 1996:56).

Segundo Rodrigues (1996:56), a segunda parte diz que, uma vez registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, tais pessoas físicas e jurídicas deveriam “encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, uma declaração de gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso”. As pessoas físicas ou jurídicas que representem terceiros, devem fazer constar na declaração de gastos a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada. Há também dispositivo no projeto de lei que torna obrigatória a declaração

de despesas realizadas pelas pessoas físicas e jurídicas registrada “fora da órbita do Congresso”, ou seja, despesas com atividades que, mesmo tendo lugar fora das Casas Legislativas, podem causar impactos no processo legislativo.

Na terceira parte, estabelece sanções ao não-cumprimento de seus dispositivos. A omissão nas declarações ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização implicará advertência e, em caso de reincidência, cassação do registro. Para os casos de abuso, em especial que regula a repressão ao abuso do poder econômico, o projeto de lei remete à Lei nº 4.137, de 10-9-62, que regula a repressão ao abuso do poder econômico.

Na quarta parte, o projeto de lei determina que as Mesas Diretoras de cada Casa providenciem a divulgação pública de relatório semestral, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas devidamente registradas e credenciadas perante o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

O projeto de lei do Senador Marco Maciel é um passo importante para regulamentar o lobby no Brasil e segundo Rodrigues (1996:57),

“Além de reconhecer o papel fundamental desempenhado pelos grupos de interesse ou de pressão na formulação de políticas públicas numa democracia moderna, o projeto procura dotar o Poder Legislativo de instrumentos para tornar as atividades desses grupos mais transparentes e coibir possíveis abusos. Busca, afinal, demarcar a tênue linha que separa o lobby do tráfico de influências”.

Existem, no entanto, pontos positivos e negativos no projeto de lei do Senador Marco Maciel.

Como pontos positivos podemos apontar: 1) a coibição da desorganização e do acesso abusivo para privilegiar o acesso disciplinado e a contribuição construtiva; 2) o dispositivo da declaração de gastos, que visa refrear a possível vantagem comparativa de grupos com maior poder aquisitivo e dar mais transparência a uma atividade que, sem tal dispositivo, poderia derivar para o tráfico de influências; 3) a obrigatoriedade da identificação do contratante, bem como o projeto ou matéria cuja aprovação, rejeição ou discussão é desejada, o que dá transparência ao processo; 4) a obrigatoriedade da declaração de despesas efetuadas fora da órbita do Congresso, que podem ser campanhas de publicidade e outras peças de divulgação em massa, usadas para influenciar o processo legislativo através do engajamento da opinião pública; 5) a

previsão de sanções aos que não cumprirem o determinado; 6) a divulgação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas por pessoas físicas ou jurídicas registradas, uma vez que é exatamente esse dispositivo de tornar públicas as informações sobre despesas com o trabalho de influenciar o processo legislativo que dá transparência e legitimidade ao lobby e o diferencia do tráfico de influência e da corrupção.

Como pontos negativos podemos apontar: 1) o projeto é claramente baseado no *Federal Regulation of Lobbying Act* de 02/08/46, lei que regulamenta o Lobby nos EUA, o que, de certa maneira, impossibilita que algumas peculiaridades do sistema político e cultural brasileiro sejam atendidas. Algumas dessas peculiaridades já foram apontadas, como a força do Executivo sobre o Legislativo, os longos períodos de exceção e o lobby público de funcionários e empresas estatais, assim como prefeituras. Segundo Rodrigues (1996), uma lei de lobby no Brasil tem como obrigatório incluir esses segmentos no universo dos lobistas e manter transparentes seus gastos e suas atividades; 2) as sanções são insuficientes e estão baseadas em uma lei, a de abuso do poder econômico, que não é adequada a questão. As punições, segundo o projeto de lei do Senador Marco Maciel, são por demais brandas. A lei norte-americana é bem mais rígida. Remetendo à lei de abuso do poder econômico, o projeto deixa implícito que o lobby só interessa a grandes grupos econômicos, o que não é verdade.

Para Rodrigues (1996), há três medidas de adequação do projeto. Em primeiro lugar, o projeto deveria prescrever sanções mais rígidas e não apenas a advertência e, no caso de reincidência, a cassação do registro.

Em segundo lugar, o projeto deveria remeter-se a lei nº 8.429 de 02/06/62, onde as sanções também são aplicáveis àquele que, “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (Op. cit., pg. 62).

Em terceiro lugar, o projeto deveria reconhecer o trabalho de estatais e organismos públicos no sentido de influenciar os rumos do processo legislativo, incluindo dispositivo para tornar transparentes as despesas dessas empresas na atividade de lobby.

Assim como Rodrigues (1996), acreditamos que a democracia já está bastante amadurecida para merecer uma lei de lobby, ao mesmo tempo abrangente e eficaz, que contribua para tornar a participação de grupos organizados da sociedade na formulação de políticas públicas um processo legítimo e transparente.

2.4. Lobbying e poder Executivo

O poder Executivo ainda não esboçou nenhuma atitude séria e eficaz para limitar a ação dos grupos de pressão.

Porém, quando a mídia veicula algum escândalo envolvendo a atividade de lobbying, a Câmara dos Deputados insere o projeto de lei do Senador Marco Maciel em sua pauta e o poder Executivo elabora algum tipo de normatização.

O escândalo envolvendo o lobista Alexandre Paes dos Santos, apresentado no Capítulo 2, teve como consequência ações no poder Legislativo e no poder Executivo, como as descritas acima.

A Portaria nº 34 de 08/11/2001⁶³ foi formulada em decorrência da repercussão negativa desse escândalo, ao qual já fizemos referência ao longo do texto e que envolveu funcionários da Presidência da República.

Devido ao escândalo, foi necessário estabelecer normas para a participação de representantes comerciais ou de relações públicas (lobistas) no âmbito da Presidência da República, já que a atividade de lobbying ainda não havia sido regulamentada por lei.

Desse modo, a Comissão de Ética Pública, órgão pertencente à Presidência da República e que foi responsável pela elaboração do Código de Conduta da Alta Administração Federal, foi chamada a dar sugestões sobre a questão.

O Ministro Pedro Parente, em carta enviada à Comissão de Ética Pública, afirmava que o presidente Fernando Henrique Cardoso gostaria de ver regulamentada a atividade do lobby. Lembrava também a existência de projeto sobre o assunto em tramitação no Congresso e solicitava ao presidente da Comissão, João Geraldo Piquet

Carneiro, a análise a respeito da elaboração de um novo projeto de lei, para inclusão do Poder Executivo nas normas.

Porém, preocupada apenas em atender a necessidade de mostrar à opinião pública que o problema já havia sido atacado, a Casa Civil age intempestivamente e não aguarda as sugestões da Comissão de Ética Pública, publicando a Portaria nº 34.

A portaria criou regras para as solicitações de audiência com autoridades da Presidência da República por parte de empresas privadas e associações de classe; determinou a obrigatoriedade de haver sempre um assessor da respectiva autoridade presente às audiências; impediu que os servidores lotados na Presidência da República aceitassem propostas de trabalho - eventuais ou permanentes fora de seu horário de expediente - de particulares, de empresas privadas, associações de classe ou representantes comerciais ou de relações públicas (lobistas); proibiu que os servidores lotados na Presidência da República aceitassem convites para almoços, jantares e festas de empresas, associações de classe, representantes comerciais e relações públicas (lobistas); vedou a prestação de informações confidenciais e sigilosas a terceiros e determinou também que todos os servidores da Presidência da República ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, DAS-3 ou superior, aderissem ao Código de Conduta dos Titulares de Cargos na Alta Administração Federal.

A publicação da portaria causou muita polêmica, pois além de fazer recomendações óbvias, como vedar que os servidores prestassem informações de caráter confidencial e sigiloso a terceiros, causava embaraços para as autoridades públicas ao exigir que houvesse sempre uma “testemunha” presente às audiências.

Esse embaraço causado pela portaria levou as autoridades públicas a restringir os contatos com a iniciativa privada, a fim de evitar suspeitas. Essa restrição traz, sobretudo, conseqüências negativas para o próprio poder Executivo, pois o priva de receber uma pluralidade de opiniões que subsidiam o seu processo de tomada de decisões, além de não se mostrar uma medida eficaz, já que dificilmente evitará que

⁶³ O texto da portaria encontra-se no anexo III. A portaria deu origem ao Decreto nº 4232, publicado em 14 de maio de 2002.

uma autoridade pública receba a visita de um amigo, que pode representar interesses da iniciativa privada.

Assim como as sugestões da Comissão de Ética Pública não foram aguardadas, as sugestões do lobista A, que enviou uma carta ao Ministro Pedro Parente sugerindo alterações no texto da Portaria nº 34, também não foram levadas em conta.

O lobista A sugeriu várias modificações no texto da portaria antes que a mesma se transformasse em decreto. Segundo ele, os interesses deveriam ser caracterizados como privados e não particulares; as regras deveriam ser aplicadas para brasileiros e estrangeiros e deveriam valer para todas as profissões (advogados, economistas, cientistas políticos, jornalistas, administradores de empresas, relações públicas, etc); assim como deveriam ser aplicadas a ex-funcionários de todos os poderes, ex-parlamentares e para funcionários licenciados (sem remuneração). Por último, sugere a aplicação das regras para empresas sediadas em Brasília e nos demais estados.

A partir do exposto, podemos perceber que um bom momento para a discussão sobre as iniciativas de regulamentação da atividade de lobbying foi desperdiçado, pois deu-se preferência a uma medida tópica e pouco eficaz.

Um esforço conjunto envolvendo os poderes da República e representantes da sociedade civil poderia ter levado à elaboração de uma proposta de regulamentação da atividade de lobbying ampla e eficaz.

Como se viu, a centralização no processo de tomada de decisões foi privilegiada em detrimento da democracia participativa.

3. O que impede a regulamentação do lobbying no Brasil?

Ao elaborar a primeira proposta de regulamentação do lobbying no Brasil e apresentá-la ao Senado em 1984, Marco Maciel tinha como objetivo melhorar o desempenho dos órgãos públicos. Em sua opinião⁶⁴, a governabilidade passa pela regulação, fiscalização e pela reforma política, que tem como pressuposto definir as

⁶⁴ Entrevista com o Senador Marco Maciel em 29/07/2003.

regras do jogo democrático, aprimorando o funcionamento das instituições públicas e conseqüentemente a qualidade da política.

De seu ponto de vista, o lobby precisa, posto que existe, ser regulamentado para que se definam regras para seu exercício e para que ele seja praticado de acordo com o que uma sociedade democrática almeja, ou seja, transparência e legitimidade.

Para Marco Maciel, a regulamentação do lobbying trará vantagens para todos os atores envolvidos no processo de representação e defesa de interesses. Com a atividade devidamente regulamentada, empresas, pessoas físicas ou jurídicas, se sentirão mais confortáveis ao desenvolver a atividade, pois saberão que a mesma é legal e mantida sob o controle do Estado.

Para os parlamentares, a regulamentação do lobbying trará maiores benefícios, pois ele saberá, de imediato, com quem está falando. Nem sempre ao procurar interlocução com os parlamentares, os grupos de pressão e lobistas se identificam e o parlamentar, desse modo, tem dificuldades em formular uma visão mais ampla sobre os interesses defendidos.

Na investigação empreendida, poucos foram os que se posicionaram contrários à regulamentação da atividade.

Assim, é importante analisar o por que da demora em aprovar, com ou sem modificações, a proposta do Senador Marco Maciel em tramitação há quinze anos.

O Senado Federal a avaliou e a aprovou em dois anos e, desde 1991, a proposta encontra-se aguardando apreciação da Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados o projeto chegou a fazer parte da pauta em 1991, 1992, 1993 e 1994. Só voltou à pauta da Casa dois meses após as denúncias envolvendo o lobista Alexandre Paes dos Santos, depois de ter permanecido inerte por sete anos. Finda a repercussão sobre o escândalo, o projeto voltou ao ostracismo, tendo voltado à pauta em março de 2003, por pressões advindas do próprio Senador.

De nosso ponto de vista, há pelo menos quatro abordagens possíveis quando se discute os entraves à regulamentação da atividade de lobbying no Brasil.

A primeira abordagem e a que, em nossa opinião, oferece subsídios mais consistentes para o debate, está relacionada à falta de vontade política dos parlamentares, já que muitas vezes eles próprios cumprem a função de lobistas.

Essa dupla função do parlamentar é apresentada por Bezerra (1995 e 1999) quando o autor ressalta a relação entre parlamentares e prefeitos em busca da liberação de verbas para seus municípios. Para os parlamentares, a intervenção a favor das solicitações dos municípios é normal e natural, fazendo parte do trabalho parlamentar.

Porém, segundo o autor, há uma articulação entre escritórios de consultoria e lobbying, parlamentares e prefeitos e os parlamentares, além do lucro eleitoral, que a liberação de verbas para seus municípios lhes garantiria, ainda receberiam uma parcela dos recursos repassados aos municípios em forma de comissão.

Afirma ainda o autor que, alguns parlamentares são sócios ou proprietários de escritórios de consultoria e lobbying, apesar de não constar em seus registros, sendo o escritório responsável por organizar as solicitações e as medidas para a aprovação da liberação de verba do município.

A partir do panorama apresentado, concordamos com Werneck Vianna (1994:198), quando a autora afirma que "Uma percepção comum, porém, é que há desinteresse dos políticos na regulamentação porque o maior concorrente do lobista profissional é o parlamentar".

A segunda abordagem está relacionada à crença de que a atuação dos grupos de pressão ainda não atingiu um limite intolerável ou, ainda, que a legislação existente é suficiente (Aragão, 1992).

Discordamos dessa abordagem, pois nos parece que o aumento visível dos grupos de pressão atuantes no Congresso foi desprezado e que os diversos escândalos envolvendo a atividade nunca existiram. Se a legislação existente é adequada, por quê cada vez que surge um novo escândalo, o projeto de lei do Senador Marco Maciel volta a constar da pauta da Câmara dos Deputados?

Já a terceira abordagem refere-se à percepção de que avanços significativos foram feitos no sentido de ampliar a participação dos grupos de pressão no processo de

tomada de decisões, esvaziando a discussão sobre a regulamentação da atividade. Esses avanços referem-se às audiências públicas regulares nas Comissões, ao acesso à documentação nas Casas do Congresso e ao acesso *on line* ao processo legislativo na Internet.

É inegável que houve avanços significativos quanto à captação de informações, sobretudo no poder Legislativo, porém, a atividade de lobbying não se resume apenas a isso. Há grupos de pressão que possuem maior poder econômico que outros e, portanto, a relação torna-se desigual. Só a construção de um conjunto de regras adequado poderá garantir a todos o acesso igual à participação do processo de tomada de decisões.

A quarta abordagem refere-se à percepção por parte dos grupos de pressão de que a corrupção e o tráfico de influência não conseguirão ser controlados pela regulamentação da atividade. Para os grupos de pressão, denunciar atitudes ilegais é possível com ou sem a regulamentação, dependendo da concorrência entre os grupos de pressão. Sendo assim, ao fiscalizarem-se uns aos outros, os grupos de pressão acabam promovendo uma auto-regulamentação da atividade, diminuindo as chances de que ações anti-éticas sejam levadas a cabo.

Apesar de apresentar uma visão muito pessimista, a quarta abordagem é bastante interessante, pois apresenta a possibilidade da auto-regulamentação. Porém, quem avaliará e punirá os grupos que cometerem ações anti-éticas? A partir de que regras eles serão punidos? O Código Penal? Fixar regras que possam nortear a fiscalização de um grupo sobre o outro demanda um esforço coletivo, que nem sempre é de fácil execução.

Desse modo, não acreditamos que a suposta auto-regulamentação dos grupos de pressão apresente uma explicação forte o suficiente para a não regulamentação da atividade.

4. O lobbying dos lobistas

A regulamentação da atividade é um tema bastante importante para vários dos lobistas atuantes em Brasília. Alguns deles há muito tempo, defendem a regulamentação da atividade e a fiscalização por parte do Estado.

Desde 1997 alguns lobistas tentam formar uma associação profissional, nos moldes da Liga Americana de Lobistas, criada em 1979 em Washington.

Lemos (1988:24), apresenta algumas informações interessantes sobre a Liga Americana de Lobistas. Segundo ele,

“Em 1979, foi criada a Liga Americana de Lobistas, quando teve início um esforço para procurar “uma imagem positiva que refletisse com mais exatidão a participação dos *lobbyists* de Washington no processo legislativo” e dentro de suas primeiras preocupações estavam “o profissionalismo, regras de conduta e melhoria da imagem”, fazendo com que o ano seguinte – 1980 – fosse considerado como o ano de consolidação da atividade, no cenário estadunidense”.

Segundo reportagem do jornal Correio Braziliense de 27/10/1997, 16 representantes de escritórios de lobbying e consultoria se encontravam regularmente, com o objetivo de criar uma associação de classe e um código de ética para a atividade.

Essa primeira tentativa foi confirmada pelo lobista C, responsável pela organização das reuniões. Segundo ele,

“Eu tentei fundar uma associação. Eu sou um lobista do lobby. A pessoa fica um pouco constrangida de mostrar a cara por conta da conotação pejorativa. Eu não tenho esse medo, porque eu já me fiz. Eu nunca escondi o que eu sou. Fiz algumas reuniões com outros lobistas para fundar uma associação de lobistas, mas como não temos uma reforma política, a coisa não vai para frente”.

Contudo, os esforços dos lobistas em auto-regulamentar o lobbying, não pararam por aí. O assunto é discutido constantemente e sugestões têm sido elaboradas.

Segundo reportagem da revista Isto É Dinheiro de 05/06/2002, circulava pela capital um documento escrito por Eduardo Carlos Ricardo, proprietário da PATRI, um dos maiores e mais antigos escritórios de consultoria em relações governamentais de Brasília. O documento intitulado “Lobbying: regulamentação e não discriminação”⁶⁵,

⁶⁵ Documento encontra-se no anexo III.

defende a legalização da atividade e sugere vários pontos que deveriam ser acrescentados ou modificados para que a regulamentação seja eficaz.

As sugestões apresentadas pelo lobista são bastante interessantes e com certeza contribuiria para a elaboração de um conjunto de regras que apresente a abrangência e a eficácia adequadas.

Entre as sugestões apresentadas, as mais importantes são: regras mais claras e eficazes acerca da quarentena; estender a atividade a todas as categorias profissionais; estender as regras a estrangeiros; garantir que a marcação de audiências com autoridades públicas seja feita por escrito e que a agenda da autoridade seja exibida pela Internet; exigência do uso de crachá e de procuração do cliente.

Modificações no sistema de financiamento de campanha e na lei de licitações também são sugestões apresentadas pelo lobista, pois, segundo ele, coibiriam a corrupção.

Além do documento “Lobbying: regulamentação e não discriminação”, na página de abertura do site da PATRI encontra-se outro documento, intitulado “Regulamentação do Lobbying: princípios básicos”, em que o lobista afirma ser necessário definir a atividade de lobbying como legítima, promover a transparência e inclusive fomentar uma campanha de esclarecimento sobre o significado da atividade, para acabar com distorções ou má interpretações.

Como um dos mais ferrenhos defensores da regulamentação do lobbying, o lobista elaborou uma série de documentos sobre o tema. Discute inclusive a proposta do então presidente da Câmara, deputado Aécio Neves, sobre um pacote ético, em 1998.

De nosso ponto de vista, todo esse esforço é consequência de sua busca incessante em se diferenciar dos escritórios de lobbying e consultoria que atuam na zona cinzenta da corrupção e tráfico de influência. Como não há regulamentação no Brasil, as ações da PATRI se pautam pelas leis norte-americanas e pelas normas adotadas pela Comissão de Ética Pública e pelo Código de Conduta do Poder Executivo.

Segundo Eduardo Carlos Ricardo, enquanto o lobbying não for regulamentado, sua empresa se restringirá a atuar na área de relações governamentais, excluindo-se, assim, de um lucrativo nicho de mercado.

Apesar de não haver obrigatoriedade de credenciamento e identificação de lobistas no Congresso Nacional, alguns escritórios desenvolveram crachás e *bottons*, com o logotipo do escritório, que são utilizados por seus funcionários, tanto em seu trabalho interno, quanto em seu trabalho externo, no Congresso Nacional.

Mais uma vez, são os próprios lobistas tentando dar forma à atividade. Apesar da inação do Estado, os próprios lobistas encontram maneiras de trazer alguma ordem ao caos instalado na esfera de representação de interesses no Brasil.

5. Vantagens e desvantagens da regulamentação do lobbying

Não obstante a maioria dos lobistas entrevistados se mostrem a favor da regulamentação do lobbying e considerem apenas vantagens nesse processo, há alguns lobistas que encaram a regulamentação com indiferença e até descrédito. A esperança dos lobistas que se mostram a favor da regulamentação é a diminuição da zona cinzenta que envolve a atividade.

Acreditamos que a regulamentação é necessária e colocaria limites importantes que subsidiariam a atuação ética dos lobistas profissionais.

Alguns autores compartilham essa opinião. Segundo Borin (1988), a instituição da prática transparente, clara e aberta do lobby é parte integrante do processo de democratização e do fortalecimento do poder Legislativo.

Já Barbieri (2001:3) vê várias vantagens sobre a regulamentação e o credenciamento dos lobistas. Segundo o autor,

“Em uma conversa com um Senador americano, ao lhe perguntar sobre a presença de ‘lobbyst’ (lobistas) em seu gabinete, ele me respondeu: ‘há forma mais barata para o congressista americano saber e decidir sobre um assunto do que recorrer aos *‘lobbies’*?’ E prosseguiu: ‘um senador americano é instado a opinar e decidir sobre uma plêiade muito grande de assuntos sobre os quais não tem condições de ter conhecimento e de ter preparo para fazê-lo de forma adequada e justa. Menos ainda para saber se sua decisão estará de acordo com sua consciência e convicções’. ‘Eu’, disse ele, ‘para cada assunto que tenho que decidir, busco no catálogo dos lobistas registrados em Washington os mais credenciados e de posições antagônicas e os convido para debaterem estes temas em meu escritório,

assisto estes debates juntamente com meus assessores, faço perguntas e aí e somente aí, tomo minha decisão”.

Para Barbieri (2001), se não fossem os *'lobbies'*, as autoridades estariam correndo o risco de tomarem decisões sem os dados necessários e importantes para fazê-lo. E transmitir estes dados é uma função natural e prioritária do lobista.

A regulamentação traria inclusive a possibilidade de um aprofundamento e detalhamento de estudos acadêmicos sobre a atividade no Brasil.

Para Werneck Vianna (1995), a grande dificuldade para que o conhecimento sobre os lobbies avance, reside, sem dúvida, na precariedade das fontes de informações. O fato de inexistirem registros dos grupos de pressão e lobistas, uma vez que a atividade não é regulamentada, torna as evidências disponíveis menos precisas que o desejado e impede que mapeamentos e avaliações sejam realizados com o devido rigor.

Para Aragão (1992), uma regulamentação eficaz reduziria a influência dos recursos humanos e financeiros na defesa dos interesses e colocaria os grupos de pressão em um mesmo nível de idéias e propostas.

Para que esse nivelamento fosse implementado, seria necessário que os parlamentares fossem mais independentes e menos vulneráveis à submissão dos financiamentos de campanhas eleitorais.

O Senador Marco Maciel também compartilha essa preocupação. Segundo ele, as discussões sobre a regulamentação do lobbying não podem estar alheias a uma discussão mais abrangente sobre uma reforma política, que traga em seu bojo debates sobre o financiamento público de campanhas eleitorais.

Já para Santos (1998), o fato de não existir regulamentação no Brasil é uma falha que aumenta a desigualdade na mobilização e utilização de recursos pelos diversos grupos credenciados dentro do Parlamento, resultando em sensível assimetria de poder e influência de uns em comparação com outros.

5.1. O que pensam os lobistas que apoiam a regulamentação

A maioria dos lobistas entrevistados posiciona-se a favor da regulamentação do lobbying. Esses lobistas acreditam que a regulamentação traria uma série de vantagens para a atividade, como a criação de normas de conduta que limitem a zona cinzenta que a circunda; uma maior visibilidade pública para a atividade; a identificação dos profissionais, dos interesses que eles representam e os recursos financeiros que utilizam na defesa desses interesses através do credenciamento e da fiscalização governamental; o que sem dúvida, além de maior transparência também conferiria legitimidade à atividade, arrefecendo seu estigma de marginalidade.

Os lobistas entrevistados acreditam também que o debate suscitado pelo processo de regulamentação da atividade poderá contribuir para um maior esclarecimento sobre seu significado perante a opinião pública.

Para eles, a mídia pode ser uma boa aliada nesse processo de esclarecimento ao disseminar informações acerca de sua forma de atuação e das estratégias utilizadas, diferenciando-o da corrupção e do tráfico de influência.

Alguns lobistas esperam que, esclarecidos esses princípios básicos, a sociedade civil comece a ver o lobbying como algo natural e indispensável a uma sociedade democrática.

A maioria dos lobistas concorda que o projeto do Senador Marco Maciel deva ser discutido novamente e, de preferência, com a participação dos profissionais da área e grupos de pressão, uma vez que é muito antigo e dá muita ênfase ao lobbying empresarial. As modificações que adviriam dessa discussão seriam incluídas no projeto original, não havendo necessidade de sua substituição, pois o mesmo já foi aprovado pelo Senado.

A criação e expansão de quadros profissionais também são apontadas como ponto positivo, já que com a regulamentação mais pessoas se envolverão com as ações no legislativo, criando uma nova opção profissional para indivíduos que possuam qualquer tipo de formação acadêmica, pois não há reservas com relação a isso.

Devemos ressaltar que a regulamentação do lobbying não é vantajosa apenas para os profissionais da área. Clientes e, sobretudo, parlamentares, serão beneficiados, pois saberão que há limites éticos efetivos para a atividade. Os parlamentares serão ainda mais beneficiados, como já ressaltamos, pois saberão, desde o início, com quem estão falando e quais os interesses estão sendo defendidos. Segundo o Senador Marco Maciel, o parlamentar “só quer saber com quem está falando”.⁶⁶

Muito já se falou sobre os entraves à regulamentação e quais seriam os interesses que estariam dificultando sua efetivação. No entanto, respostas definitivas não podem ser oferecidas. O que se sabe, e o que a pesquisa de campo nos mostrou, é que a maioria dos lobistas, como vêm a regulamentação do lobbying de forma positiva, não se furtariam em se credenciar e fornecer todo o tipo de informação necessária para a fiscalização da atividade. Em suma, a fiscalização, o controle e as regras de conduta não os assustam.

5.2. O que pensam os lobistas contrários à regulamentação

Ainda que a grande maioria dos lobistas veja a regulamentação como algo positivo e até vantajoso para a atividade, há outros que mostram desconfiança e descrédito com relação à eficácia da medida.

A argumentação mais recorrente é a que diz respeito à ineficácia da lei. Segundo os descrentes, a honestidade é um valor e, portanto, não há legislação ou código de conduta que consiga evitar a corrupção e o tráfico de influência.

Discussões mais profundas sobre os pilares de nosso sistema político, como a reforma política e o financiamento de campanhas, deveriam ser anteriores à regulamentação do lobbying.

Um dos argumentos mais fortes apresentados, diz respeito ao fato de que os lobbies considerados legítimos poderão ser prejudicados em sua liberdade de ação, enquanto os lobbies não-éticos, por não respeitar as leis vigentes e conseqüentemente nem as futuras, continuariam a atuar sem ao menos sofrer oposição consistente dos

⁶⁶ Entrevista com o Senador Marco Maciel em 29/07/2003.

lobbies legítimos, que engessados por um emaranhado de regras não poderiam se contrapor aos lobbies ilegítimos.

Deve-se ressaltar também que cuidados devem ser tomados para que a regulamentação do lobbying não signifique reserva de mercado para determinadas profissões, como desejam os profissionais da área de relações públicas.

6. Princípios e propostas para a regulamentação do lobbying

Aragão (1994:110) acredita que o Congresso Nacional deva disciplinar de forma mais firme as atividades de defesa de interesses em suas dependências e sugere alguns pressupostos que norteariam uma futura legislação. Os pressupostos são:

- Regulamentação comum a ambas as casas do Congresso;
- Existência de categorias de credenciamento, diferenciando os representantes de interesses e os profissionais que realizam serviços de monitoramento parlamentar regular;
- Existência de credenciamento para consultores individuais, empresas de consultoria, demais empresas e entidades associativas, dentro de critérios claros de identificação dos interesses defendidos;
- Declaração do credenciado sobre as áreas de interesse legislativo objetivo de seu interesse para fins de atuação; e
- Proibição da atuação de funcionários públicos na defesa de interesses privados.

Além desses pressupostos, o autor ainda ressalta duas questões. A primeira delas diz respeito à preservação da independência do legislador em decidir posicionamento de acordo com a sua consciência. E a segunda questão refere-se à equiparação dos segmentos organizados e os não organizados. Como os segmentos não mobilizados são a maioria da população, o Congresso Nacional não deve favorecer as corporações organizadas criando uma espécie de ditadura de minorias.

Essa recomendação encontra eco na argumentação de Barbieri (2001). O autor também acredita que o lobbying é, sem dúvida alguma, um grande instrumento de ação

para a sociedade democrática e o mais eficiente para que grupos minoritários possam influenciar o poder.

Além da regulamentação legal da atividade, há outra alternativa. Essa alternativa refere-se à criação de uma associação de classe, que seguiria os mesmos moldes dos Conselhos Federais e Regionais de várias profissões da área da saúde, como medicina, odontologia, psicologia e etc.

Essa associação de classe emitiria uma credencial para o profissional e o mesmo se comprometeria a respeitar o código de ética, criado coletivamente pela categoria.

Qualquer denúncia seria levada a essa associação de classe, que possuiria instrumentos para penalizar o profissional, como por exemplo, cassando sua credencial e impossibilitando a atividade profissional do indivíduo.

Não podemos esquecer, no entanto, que para isso, o lobbying precisa ser visto como profissão regulamentada e uma parceria com os poderes da República teria de ser traçada a fim de que apenas os lobistas credenciados pudessem atuar. Para isso uma lei federal teria de ser promulgada instituindo o Conselho Federal de Lobistas. Após a criação do CFL, seria emitido um número, como o emitido para os médicos e sem essa identificação o lobista não poderia atuar.

É impossível negar a similaridade dessa proposta e a idéia da Liga Americana dos Lobistas, porém, além de se preocupar apenas com a profissionalização, regras de conduta e melhoria da imagem, essa associação seria a responsável por emitir a credencial profissional do lobista e também teria como atribuição punir os profissionais que não respeitarem o código de ética da atividade, cassando-lhes o registro que lhes garante o acesso aos tomadores de decisão.

7. Profissionalização do lobbying no Brasil

Discutir a profissionalização de uma atividade que legalmente não existe não consiste em tarefa fácil. Porém, é sabido que existem centenas de profissionais trabalhando na esfera de representação de interesses no Brasil e que esse número tem crescido consideravelmente.

Aragão (1992:86) afirma que, “a profissionalização dos esforços de defesa de interesses no Congresso Nacional é fenômeno recente, ocorrido com maior vigor após a derrubada do regime militar em 1985”.

Contudo, ainda que recente, não podemos deixar de notar alguns pontos que, se considerados conjuntamente, nos apontam uma forte tendência de profissionalização da atividade no Brasil.

Uma das questões mais importantes e que nos chamaram a atenção no curso de nossa investigação foi o crescente número de lobistas que haviam procurado maior aporte acadêmico, procurando realizar cursos de pós-graduação em nível de especialização e até mestrado. A UNB, como apresentado no Capítulo 2 oferece um curso de especialização em Assessoria Parlamentar e vários lobistas entrevistados, assim como seus funcionários haviam realizado esse curso.

Além da grande procura pelos cursos de especialização em Assessoria Parlamentar, já se pode encontrar na Internet, páginas dos escritórios de consultoria e lobbying - que anteriormente não constavam sequer da lista telefônica -, anunciando como agem e quais são as estratégias de ação utilizadas.

Com a consolidação da democracia no Brasil e uma maior transparência das informações, sobretudo por parte do poder Legislativo, a sociedade civil tem percebido as vantagens de apresentar propostas e oferecer sua opinião aos tomadores de decisão com o intuito de contribuir com o processo de elaboração de políticas públicas no país. Esse fato, tem criado um nicho de mercado em expansão e em consequência disso, o número de escritórios de consultoria e lobbying tem crescido, seu número de funcionários também, assim como sua estrutura física.

Além dos pontos levantados, não podemos deixar de ressaltar a constatação do elevado nível de qualificação da mão-de-obra dos escritórios de consultoria e lobbying, que, em geral, é composta por recém-formados em Ciência Política, Sociologia, Jornalismo, Relações Públicas, Economia, Administração de Empresas e Relações Internacionais pela UNB. Não raro, esses recém-formados, antes de comporem os quadros funcionais dos escritórios de lobbying e consultoria, foram

estagiários em algum órgão público federal, como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e até da Presidência da República.

Esses jovens lobistas, que aliam formação acadêmica e conhecimento prático da profissão são um novo dado que não pode ser desprezado.

Porém, sem a regulamentação da atividade, que criaria limites éticos e contribuiria com a transparência necessária para arrefecer o estigma de marginalidade do lobbying, sua profissionalização estará sempre comprometida.

Enquanto a opinião pública não for informada sobre o significado real da atividade de lobbying no Brasil, ele nunca poderá ser encarado como deveria, ou seja, como um instrumento essencial para a elaboração de políticas públicas no Brasil.

Considerações Finais

O objetivo principal de nosso trabalho foi analisar a atuação dos lobistas - agentes dos grupos pressão que atuam junto ao poder público com o intuito de representar seus interesses - a fim de investigar sua relação com os poderes Legislativo e Executivo, assim como a relação com seus clientes e, sobretudo, as estratégias de ação que utilizam para alcançar os objetivos pretendidos por seus clientes.

A atividade lobista no Brasil pode assumir várias formas e nós as caracterizamos em quatro tipos, levando em consideração questões como origem dos interesses, tipo de interesses representados, organização dos interesses e origem dos recursos utilizados.

Os quatro tipos de lobbying são representados pelos seguintes profissionais, entidades ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (**lobbying público**); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (**lobbying institucional**); c) entidades classistas, como a CNI e o DIAP (**lobbying classista**) e d) escritórios de lobbying e consultoria (**lobbying privado**).

A atividade de lobbying, independentemente do formato que assuma, é essencial em sociedades democráticas. Isso porque, os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e a informação técnica que os lobistas levam a eles é bastante importante, pois subsidia sua análise sobre o melhor caminho a seguir. O processo de lobbying transforma-se assim em uma via de mão dupla, pois ao fornecer informações imparciais, confiáveis e comprováveis aos tomadores de decisão, os grupos de pressão estão construindo um importante canal de interlocução com o Estado, que por sua vez, através de seus agentes, quando considerar oportuno, demandará informações dos grupos de pressão e os convidarão a participar do processo de tomada de decisão.

Envolto por um forte estigma de marginalidade, o lobbying no Brasil é comumente confundido com corrupção e tráfico de influência, como ressaltamos várias

vezes ao longo do texto. No entanto, não apresenta nenhuma semelhança com esse tipo de prática ilícita.

Um dos argumentos mais fortes sobre essa diferença está centrado na possibilidade da obtenção de resultados duradouros que a utilização do lobbying garante.

Ao grupo de pressão cabe escolher qual o melhor caminho a ser trilhado. Se escolher o caminho da corrupção e tráfico de influência, além dos altos custos financeiros, o grupo de pressão deve ter consciência que, toda vez que o assunto voltar a apresentar riscos ou oportunidades, relações espúrias deverão ser retomadas e mais dinheiro será gasto. Portanto, o uso da corrupção e tráfico de influência, apesar de trazer resultados mais imediatos, a longo prazo se torna incerto e perigoso.

Se escolher o caminho do lobbying, além de ser informado rotineiramente sobre a tramitação dos assuntos de seu interesse, poderá formular propostas e oferecer seu ponto de vista, criando um canal de comunicação com o governo. Além de estar bem informado e se transformar em um interlocutor do governo em seu setor produtivo ou área de interesse, o grupo de pressão despenderá recursos financeiros continuamente, porém, em pouca quantidade, a fim de ver suas demandas discutidas, aprovadas ou rejeitadas de acordo com a profundidade do debate travado.

Ao defender um interesse no Congresso Nacional, os grupos de pressão têm grande chance de vê-lo se transformando em leis, que podem regulamentar todo um setor produtivo, criando oportunidades ou evitar riscos para comunidades inteiras. O resultado do lobbying, dessa maneira, é seguro e duradouro, além de legítimo.

O desenvolvimento do lobbying no Brasil ocorreu a partir de meados da década de 70. O país estava sob a égide de um regime militar que centralizou o processo de tomada de decisões no poder Executivo, fragilizando o poder Legislativo. Essa centralização, porém, não impedia que certos grupos pressionassem o poder Executivo, a fim de obter suas demandas.

Dessa forma, o lobbying, que em países democráticos se dirige ao poder Legislativo, no Brasil teve como foco de atuação o poder Executivo.

Dada a centralização do processo de tomada de decisões, a pressão que os grupos exerciam sobre o poder Executivo, salvo raras exceções, se traduziam na compra de acessos e resultados, que envolviam a corrupção e o tráfico de influência.

De nosso ponto de vista, foi inapropriado utilizar o termo lobby como sinônimo de corrupção e tráfico de influência, pois lobbying e regimes ditatoriais não se conjugam. Um sistema político em que as decisões são centralizadas e o poder Legislativo é fraco, não apresenta um ambiente adequado para o desenvolvimento do lobbying. Aliado ao desconhecimento sobre a atividade, todo tipo de confusão foi propiciada sobre o termo.

Portanto, acreditamos que, lobbying e corrupção e lobbying e tráfico de influência são atividades completamente distintas que não podem ser conjugadas. Rejeitamos termos como lobbying anti-ético, lobbying do mal ou lobbying negativo.

O processo de redemocratização do país gestado a partir de 1985 teve como resultado o fortalecimento do Congresso Nacional como poder político e, conseqüentemente, dos grupos de pressão que retomaram seu lugar no processo democrático, fazendo pressão e tentando influenciar os legisladores.

Desse modo, havia uma série de agentes, pouco acostumados com o novo modelo de participação e carentes de canais de representação política, que aderiram ao lobbying como forma de pressionar os tomadores de decisão em favor de seus interesses, o que ganhou visibilidade no período de atuação da Assembléia Nacional Constituinte.

A substituição do modelo neocorporativo de representação de interesses, que privilegia grandes acordos e pactos entre os grupos, cedeu espaço para interesses fragmentados, particularistas e múltiplos que competiam por maior influência sobre o processo decisório.

Desse modo, o desenvolvimento do lobbying no Brasil atendeu a um processo mais amplo que Werneck Vianna (1995) chama de “americanização” da política. Para a autora, essa “americanização” da política consiste na conjugação de determinadas características, entre elas: ambiente em que interesses fragmentados e múltiplos competem por maior influência sobre os processos decisórios; predominância de demandas particularizadas; diminuição da atuação de grandes organizações

representativas dos diferentes interesses sociais e aumento da atuação dos lobbies enquanto intermediadores de reivindicações tópicas e a predominância da competição em torno de *issues* pontuais.

A instalação da Assembléia Nacional Constituinte trouxe os grupos de pressão de volta ao Congresso Nacional. Segundo Farhat (2003), havia mais lobistas do que congressistas durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte. Nesse período a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados credenciou 383 grupos de pressão e entidades atuantes na defesa de interesses.

A CNI, o DIAP, a UNE, a CNBB, o Movimento Brasil Informática, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, grupos de defesa dos direitos dos idosos e pensionistas e ONG's ambientalistas foram grupos de pressão bastante atuantes nesse período da história política brasileira.

Nos anos 90, começam a atuar as bancadas suprapartidárias, grupos de pressão compostos por parlamentares, surgindo mais um ator político no universo da representação de interesses em âmbito federal. Em 1997, o DIAP havia apontado a existência de 14 bancadas suprapartidárias atuantes no Congresso Nacional. O fato de 86% dos parlamentares fazerem parte de pelo menos uma Bancada Suprapartidária denota sua importância. Esse fenômeno é mais acentuado na Câmara dos Deputados e tem como objetivo fazer fluir nas instâncias decisórias os assuntos represados nas bases parlamentares (Frade, 1996).

Com a consolidação do lobbying no sistema político brasileiro, sobretudo após o período de redemocratização do país, cria-se um nicho de mercado para os lobistas.

Contudo, assim como a atividade de lobbying, a figura do lobista sempre esteve envolta por um estigma de marginalidade. A dificuldade na obtenção de dados confiáveis, forçou-nos a utilizar como referencial principal as informações fornecidas pelos próprios lobistas.

Analisando os dados fornecidos pelos lobistas entrevistados, foi possível traçar o seu perfil. O lobista é, na maioria das vezes, homem. Possui entre 40 e 50 anos de idade, é um profissional que possui nível superior, muitas vezes pós-graduado. São os proprietários de seus próprios escritórios de consultoria e lobbying e costumam

trabalhar sozinhos. Os escritórios que dirigem são de médio porte e os lobistas possuem mais de 10 anos de experiência na profissão.

Apesar do fato de terem exercido uma atividade anterior no governo lhes garantir bons contatos, essa experiência anterior não é mais indispensável.

Um bom lobista deve ser honesto, sério e ético. Deve possuir uma sólida formação acadêmica e um grande poder de comunicação e persuasão. Deve ser discreto e possuir credibilidade entre os parlamentares que deseja influenciar.

Além dessas características pessoais, o lobista deve saber ouvir e compreender quais são os objetivos de seus clientes, para melhor defendê-los. Se vai defender os interesses de seus clientes, deve acreditar em sua causa.

O bom lobista deve trabalhar seu maior bem: a informação. Para isso, deve ser extremamente bem informado e deve saber dar o tratamento adequado a essa informação, fazendo-a chegar a seu objetivo e no formato ideal para a consecução de seus objetivos.

Para alcançar os objetivos de seus clientes, deve ser um bom entendedor de cenário político, deve possuir um bom conhecimento de processo legislativo e processo decisório e, através de seus contatos, oferecer uma informação confiável e bem estruturada para quem se quer influenciar.

A atividade lobista assume vários formatos e nós as dividimos em quatro tipos: lobbying público, lobbying corporativo, lobbying classista e lobbying privado. Os lobistas estão alocados nesses quatro tipos de lobbying.

O lobbying público assume as características de assessoria parlamentar e está presente em todos os Ministérios, Agências Reguladoras, Autarquias e outros órgãos estatais. As Assessorias Parlamentares têm como objetivo influenciar os tomadores de decisão sobre o que é melhor para o próprio Estado, e isso acontece porque os órgãos governamentais, às vezes, defendem interesses diversos e conflitantes, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas ou competências. Os lobbies dos Ministérios e das autarquias federais são coordenados pela Casa Civil.

O lobbying público, de maneira geral, possui um caráter particularista. Porém, no lobbying empreendido pelos Ministérios, essa característica se acentua, dando origem a uma série de conflitos entre eles.

As informações coletadas pelo monitoramento legislativo visam orientar a política a ser desenvolvida no Congresso e o acompanhamento legislativo, que consiste em estar atento ao cumprimento de prazos, a sanção e promulgação de leis e a apreciação de vetos.

Analisar, processar e emitir informações são as principais atribuições da Assessoria Parlamentar. As informações que gera subsidiam seu trabalho no Congresso e também o dos parlamentares, que ao receber informações confiáveis, costumam ver a Assessoria Parlamentar como referência. Auxiliar a elaboração de documentos destinados ao apoio de Parlamentares no trâmite de proposições, com base nas informações analisadas, é essencial para a eficácia da defesa dos interesses que defende.

É atribuição da Assessoria Parlamentar buscar aliados e para isso relacionam-se com a Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa e a de outros ministérios, quando o assunto em discussão é de interesse de outros órgãos do governo.

A formulação das estratégias de ação da Assessoria Parlamentar é subsidiada por informações que contribuam para o convencimento do parlamentar. A busca por aliados, a elaboração de emendas e a tentativa de designar o relator para o projeto que pretendem aprovar, rejeitar ou modificar, são estratégias comumente utilizadas.

O trabalho da Assessoria Parlamentar é essencial para identificar não só oportunidades, mas também riscos que decisões de outras áreas do poder Executivo possam significar para sua atuação.

O lobbying institucional refere-se à atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais dedicam-se às relações com as diferentes esferas e níveis governamentais.

Como já possuíam larga experiência no exterior, as empresas multinacionais foram as primeiras a utilizar o lobbying institucional no Brasil e seus departamentos de assuntos corporativos ou institucionais já atuavam durante a ditadura militar.

Com a consolidação democrática, as empresas privadas nacionais e multinacionais passaram a reconhecer a importância de manter um canal de comunicação com o Estado, criando departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais.

Possuir um departamento de assuntos corporativos e/ou institucionais garante a manutenção permanente da imagem da empresa, a defesa de seus interesses, antecipando problemas e detectando oportunidades que a direção da empresa não teria condições de fazer, se não houvesse em Brasília uma estrutura permanente.

A construção de um canal de comunicação com o Estado, auxiliando-o com idéias e iniciativas que podem fornecer soluções para seus problemas e também apresentar as posições da empresa, são atribuições dos departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais.

Utilizamos como exemplos da forma de atuação dos departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais duas grandes empresas, uma nacional e outra multinacional.

A empresa B, valendo-se de sua experiência anterior em outros países, saiu na frente na criação de uma estrutura permanente em Brasília.

Como não há um foco de atuação específico, tanto a empresa A quanto a empresa B atuam junto aos poderes Executivo e Legislativo. O foco de atuação depende do interesse que se deva defender e quem propôs a matéria que lhes interessa.

A informação é de importância vital, tanto para as Assessorias Parlamentares quanto para os departamentos de departamentos de assuntos corporativos e/ou institucionais.

Fomentados pelas informações advindas do monitoramento legislativo e do monitoramento político, os executivos de relações governamentais podem traçar estratégias de ação a fim de apoiar ou rejeitar determinada matéria que esteja tramitando no Congresso ou levar demandas ao poder Executivo.

Para isso, elaboram estudos acadêmicos ou pareceres que sustentam sua argumentação. É só a partir do fornecimento de informações confiáveis que os

parlamentares e outros tomadores de decisão passam a encarar os departamentos como fontes de informação.

Ao fornecer informação confiável aos parlamentares, as empresas estão abrindo um importante canal de interlocução com os tomadores de decisão, que por sua vez, quando considerarem oportuno, demandarão informações da empresa e a convidarão a participar do processo de tomada de decisão.

A forma de atuação das empresas A e B apresenta similaridades, só se diferenciando com relação ao corpo-a-corpo, que no caso da empresa A é realizado pelos seus executivos e no caso da empresa B é realizado por seu executivo de relações governamentais.

O lobbying classista foi analisado através da forma de atuação de duas grandes entidades “guarda-chuva”, a CNI e o DIAP.

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a inserção de novos atores políticos na esfera da tomada de decisões, o modelo organizacional do lobbying da CNI mostrou-se despreparado e insuficiente para atuar junto à nova configuração política que o Congresso Nacional havia alcançado.

Desse modo, percebemos que a organização do lobbying da CNI foi levada a se modificar para atender o novo arranjo institucional do Estado. Com as mudanças no sistema político brasileiro, foi necessário descobrir novas maneiras de atuar e influenciar o processo de tomada de decisões. Ao buscar essa nova maneira, o lobbying da CNI se modernizou e se profissionalizou, atendendo a necessidades externas à sua própria organização.

Porém, não só as mudanças institucionais em curso enfraqueceram a atuação da CNI durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte. Deve-se levar em consideração a pulverização do setor industrial e a falta de consenso acerca do que deveria ser defendido. A conjugação desses três fatores levou o empresariado industrial a encarar várias derrotas, levando a CNI a reestruturar tanto sua organização interna, quanto sua unidade de assuntos legislativos, que passa a dar ênfase à criação de uma agenda política única e coesa, que possa ser defendida sem a pulverização do setor.

É a partir dessa reestruturação, que ocorreu em meados dos anos 90, que a atuação da CNI se amplia, obtendo grande visibilidade pública e apresentando-se como um forte interlocutor do Estado.

Especial atenção deve ser dada à formulação da agenda política do empresariado industrial, pois a mesma decorre de um esforço coletivo, envolvendo a equipe da COAL, as Federações Industriais, os sindicatos patronais e as associações setoriais nacionais. Esse esforço coletivo tem como consequência a criação de um conceito que irá nortear a ação da equipe do COAL.

A Agenda Legislativa da CNI é elaborada segundo esse conceito criado coletivamente pelo empresariado industrial brasileiro e significa uma síntese de seus interesses.

O monitoramento legislativo da CNI é um dos passos mais importantes de sua estratégia de ação. Não basta apenas identificar projetos que possam apresentar riscos ou oportunidades para a indústria. É preciso saber se, entre os cinco mil projetos que encontram-se tramitando no Congresso Nacional, o projeto em análise terá chances de ser aprovado. Essa análise prévia do projeto é bastante complexa, pois requer dos lobistas uma boa apreensão do cenário político brasileiro e também um bom mapeamento político do Congresso e do poder Executivo. Identificar projetos que não possuem chances de ser aprovados poupa a equipe da COAL boa parcela de esforço e trabalho e legitima a ação do lobista.

Apesar de congregar 27 Federações de Indústria e mais de 1.000 sindicatos patronais, além de várias associações setoriais nacionais, a CNI procura por aliados e esses aliados podem ser entidades de classe guarda-chuva como ela. Essa ação visa dar mais visibilidade e legitimidade ao pleito em questão.

Já a mobilização das bases, através do RedINDÚSTRIA, visa levar a discussão a um nível mais público, buscando o apoio da opinião pública e mostrando aos tomadores de decisão a força da entidade.

O trabalho técnico empreendido no Congresso Nacional pelos lobistas da COAL se dá sempre no começo da tramitação do projeto, quando o mesmo ainda se encontra nas Comissões.

Na tentativa de influenciar o tomador de decisão, os lobistas fornecem informações comprováveis e confiáveis, baseadas em argumentos fortes e bem estruturados. Esse é o momento por excelência do convencimento e influência e portanto, as negociações em plenário não os interessam. Isso ocorre, porque os lobistas da COAL, não barganham. Sua atuação está pautada por um jogo de soma zero, onde quem ganha leva tudo e quem perde não leva nada. Dessa forma, concessões sequer são analisadas.

Uma das questões centrais que nossa análise mostrou foi o caráter reativo da atuação da CNI. Apesar de apresentar diversas emendas e notas técnicas, a COAL se abstém de apresentar projetos originais.

Em um país em que o poder Executivo propõe 85% dos projetos em tramitação e que regulamenta diversas áreas que afetam a atuação do empresariado industrial, seria difícil apresentar uma atuação propositiva.

Dessa maneira, podemos afirmar que a ação da COAL é sempre uma reação às proposições do poder Executivo e é possível ver, assim, como a ação das instituições políticas são determinantes para o comportamento dos agentes privados.

Os trabalhadores, diferentemente do empresariado industrial, só começam a se organizar com o objetivo de influenciar o processo de tomada de decisões no âmbito federal com a criação do DIAP, no início da década de 80. A história do DIAP está intrinsecamente relacionada ao processo de redemocratização pelo qual passou o país.

Embora não represente interesses específicos das entidades filiadas - pois sua atuação está centrada nas matérias consensuais e interesses majoritários do movimento sindical - diferentemente da CNI, que encaminha as entidades para escritórios de consultoria e lobbying, o DIAP traça uma estratégia de ação e orienta as entidades a agir, oferecendo inclusive cursos de treinamento em processo legislativo.

Diferentemente da CNI, que possui uma atuação reativa, o DIAP sempre assumiu uma atuação propositiva, desde sua criação. Os Projeto Um, Dois e Três são bons exemplos de seu caráter propositivo.

Além desses três projetos, o DIAP ainda apresentou uma Emenda Popular à Assembléia Nacional Constituinte, que dizia respeito aos direitos dos trabalhadores.

Dessa forma, verificamos que o DIAP não se restringe a acompanhar os poderes da República; ele também faz uma tentativa de pautar a agenda desses poderes, propondo projetos e emendas populares.

Suas publicações são fontes de informação confiáveis e isso lhes confere grande legitimidade junto aos tomadores de decisão. Aliado à legitimidade, há também a visibilidade pública que as mobilizações que empreende lhe proporcionam. Desse modo, podemos apontar a legitimidade e visibilidade pública como os principais instrumentos de convencimento do DIAP.

O lobbying privado, se comparado aos outros tipos de lobbying, é o mais difícil de ser investigado. Isso acontece porque o lobbying, sobretudo o lobbying privado, carrega um forte estigma de marginalidade. Dessa forma, agências de publicidade, agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política, atuam no setor, mas não se assumem como tal, o que transforma o universo dos escritórios de consultoria e lobbying em algo amplo e difícil de ser apreendido.

Nosso universo de pesquisa compreendeu escritórios de consultoria e lobbying bastante profissionalizados e que defendem uma atuação ética no processo de representação e defesa de interesses. Só consideramos escritórios de consultoria e lobbying aqueles que se denominavam como tal. O resultado dessa premissa foi um universo de pesquisa restrito e que não abarca os escritórios de consultoria e lobbying que atuam na zona cinzenta da representação de interesses, utilizando-se da corrupção e do tráfico de influência para conseguir chegar ao objetivo de seus clientes.

Um dos entraves à atividade lobista no Brasil é a desconfiança que existe entre lobistas e seus clientes. Devido às inúmeras denúncias de irregularidades, tanto lobistas quanto clientes precisam se resguardar. Desse modo, os clientes exigem sigilo do escritório e os lobistas são levados a explicar aos clientes, de antemão, o que não fazem, a fim de evitar mal entendidos futuros. É uma via de mão dupla: o cliente desconfia dos métodos do lobista e o lobista, por sua vez, desconfia das intenções do cliente, o que gera um grande constrangimento a todos os atores envolvidos.

Os lobistas entrevistados acreditam que a corrupção tem diminuído e apontam duas razões para isso: seu trabalho tem aumentado e a disseminação de informação através da Internet, sobretudo por parte do poder Legislativo também.

Apesar do foco de atuação dos lobistas ser, preponderantemente, o poder Legislativo, o que realmente determinará a esfera de tomada de decisões sobre a qual atuará será o interesse a ser defendido.

Porém, a preponderância do poder Executivo sobre o poder Legislativo e a sua conseqüente força na aprovação de projetos de lei, além de seu poder regulamentador, faz com que essa esfera não possa ser deixada de lado. Ter o apoio ou pelo menos a não oposição do Poder Executivo na tramitação da proposta que contempla os interesses do cliente é de suma importância, independentemente da esfera que em se pretenda atuar.

Apesar de todas as fases do processo serem importantes, atenção especial deve ser dada ao monitoramento legislativo e ao corpo-a-corpo, uma vez que lobbying é informação e comunicação.

Lobbying é informação, pois, com o monitoramento legislativo, é possível obter informações sobre todos os aspectos do assunto que interesse ao cliente. Analisando, adaptando e fornecendo essas informações aos tomadores de decisão, o monitoramento legislativo subsidia o processo de convencimento, que é o corpo-a-corpo.

Lobbying é comunicação, pois no corpo-a-corpo o lobista deve levar em consideração sua capacidade de comunicação, de interação interpessoal e sua empatia com o tomador de decisão. O lobista é, antes de tudo, um bom comunicador, já que seu objetivo é, muitas vezes, mudar a opinião e a atitude do tomador de decisão sobre o assunto que está sendo trabalhado.

Sendo assim, o lobista envolve e seduz o tomador de decisão em um processo quase que afetivo. Para isso, não só os argumentos que privilegiam a defesa do interesse público são utilizados. Argumentos emocionais são utilizados para convencê-lo de que tomar uma decisão em contrário do que o lobista defende poderá prejudicar milhões de pobres aposentados, por exemplo.

É durante o corpo-a-corpo que o lobista explora a sua relação com o parlamentar, a qual, via de regra, não é uma relação desinteressada. Mostrar os ganhos políticos para a carreira do parlamentar e implementar ações que concorram para esse fim é essencial para alcançar os objetivos desejados.

As estratégias utilizadas pelas entidades classistas e pelos escritórios de consultoria e lobbying são, muitas vezes, similares. As maiores diferenças encontram-se na estrutura e organização que possuem, em suas relações com filiados e clientes, na percepção sobre as novas condições institucionais para a representação de interesses no país, na visibilidade pública e legitimidade que possuem e em sua capacidade de mobilizar as bases.

Tanto as entidades classistas quanto os escritórios de consultoria e lobbying foram afetados com o novo arranjo institucional do Estado após o período de abertura política, quando um padrão diferente de representação e defesa de interesses foi colocado em prática.

Enquanto as entidades classistas atuaram fortemente durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte, os escritórios de consultoria e lobbying, apesar de autantes, tiveram sua importância desprezada, pois, além de defenderem interesses particularistas, não possuíam a visibilidade que as entidades classistas possuíam.

As freqüentes publicações das entidades classistas contribuem para que sua visibilidade pública se fortaleça. O fato de representarem interesses consensuais e majoritários de suas respectivas categorias, além de atribuir-lhes legitimidade, torna o acesso aos tomadores de decisão mais fácil.

Já os escritórios de consultoria e lobbying são afetados profundamente pelo estigma de marginalidade que o lobbying carrega e, como defendem interesses particularistas, uma visão preconceituosa sobre sua atividade se consolida, ao mesmo tempo em que se cria a idéia de que os interesses que defendem são ilegítimos.

CNI e DIAP são entidades que possuem centenas de filiados e, portanto, podem mobilizá-los a qualquer momento. Os escritórios de consultoria e lobbying, por sua vez, nem de longe possuem o poder de mobilização da CNI e do DIAP. Como muitos escritórios trabalham com associações e entidades de classe, ao identificar os possíveis

aliados à suas causas, podem somar forças com outras associações e entidades de classe. No entanto, comparado ao poder de mobilização da CNI e do DIAP, a mobilização que congregam é bem pequena.

Quanto ao foco de atuação das entidades classistas e dos escritórios de consultoria e lobbying, há similaridade. Todos, apesar de terem como foco de atuação principal o poder Legislativo, também atuam sobre o poder Executivo.

Há, no entanto, lobistas que afirmaram preferir trabalhar com o poder Legislativo em detrimento do poder Executivo. Essa preferência pode ser explicada por três fatores: experiência profissional anterior no poder Legislativo e não no poder Executivo, desconhecimento sobre o funcionamento do poder Executivo e maior transparência no tratamento das informações no poder Legislativo.

Como a forma de atuação das entidades classistas e dos escritórios de consultoria e lobbying são bastante similares, apontamos apenas as diferenças.

A captação dos problemas e objetivos dos filiados e clientes é a primeira diferença encontrada. CNI e DIAP têm em comum a captação dos problemas e objetivos de seus filiados de forma coletiva, através de Encontros Anuais e seminários que organizam. Já os escritórios de consultoria e lobbying se deparam com problemas e objetivos pontuais e bastante específicos. Por conta disso, os escritórios são levados a empreender uma ampla pesquisa sobre a área de atuação do cliente, muitas vezes sendo necessário preparar um diagnóstico prévio da empresa, o que os ajuda a identificar os pontos fortes e fracos do cliente.

O fato de CNI e DIAP possuírem equipes permanentes, fixas e manterem funcionários específicos para determinadas tarefas, como o monitoramento legislativo, torna o seu trabalho mais organizado e mais fácil. Já os escritórios de lobbying, muitas vezes são contratados para “apagar incêndios”, pois há um assunto premente a resolver ou os riscos apresentados podem até inviabilizar os negócios do cliente. Dessa maneira, optam por terceirizar todo o serviço de apoio à atuação de corpo-a-corpo. O que esse fato denota é o contraste entre o trabalho das entidades de classe, que é contínuo, e o dos escritórios de consultoria e lobbying, que é esporádico, não apresentando continuidade.

Tanto a CNI quanto o DIAP fazem corpo-a-corpo no Congresso Nacional, a fim de representar os interesses consensuais e majoritários de seus respectivos setores. Porém, as entidades filiadas apresentam interesses específicos e é nesse momento que a atuação das duas entidades se diferencia. Enquanto a CNI orienta suas entidades filiadas a procurarem a assessoria de um escritório de consultoria e lobbying, o DIAP orienta as entidades filiadas a agir, traça estratégias de ação e, inclusive, ministra cursos sobre processo legislativo e intervenção política.

Já com relação aos escritórios de consultoria e lobbying, o corpo-a-corpo pode ser feito pelo cliente com a assessoria do lobista, ou pode ser feito apenas pelo lobista. Se o cliente se recusa a defender seus próprios interesses, uma relação de confiança deve ser estabelecida entre cliente e lobista, haja visto que o cliente não estará acompanhando a atuação do lobista.

De maneira geral, ao analisarmos a atividade de lobbying empreendida no país, o que nos chama a atenção é seu caráter reativo. Excetuando-se a formulação da Emenda Popular sobre os Direitos dos Trabalhadores na Assembléia Nacional Constituinte levada a cabo pelo DIAP, raramente entidades classistas ou escritórios de consultoria e lobbying elaboram proposições pautando novos temas e discussões junto ao Congresso Nacional e ao poder Executivo. A ênfase no monitoramento legislativo é uma consequência dessa ação reativa por parte das entidades classistas e escritórios de consultoria e lobbying, pois apenas se identificam e acompanham projetos ou propostas de regulamentação que foram elaborados pelos poderes Legislativo e Executivo.

O estigma de marginalidade que o lobbying carrega foi criado durante a década de 70 e 80, quando o mesmo foi erroneamente confundido com corrupção e tráfico de influência. Houve várias tentativas de regulamentá-lo, tanto no poder Legislativo quanto no poder Executivo, e assim arrefecer esse estigma, porém, até o momento, nada aconteceu e o estigma continua mais forte do que nunca.

Acreditamos que as tentativas de regulamentação do lobbying no Brasil não obtiveram sucesso, pois não há vontade política para tanto.

Os próprios parlamentares, muitas vezes, cumprem o papel de lobistas ao intermediarem a liberação de verbas para estados e municípios, ou ao defenderem os interesses de setores que representam ou dos quais fazem parte. No Congresso Nacional há parlamentares que são proprietários de convênios médicos, universidades, agronegócios, indústrias e etc. Todos eles defendem os seus interesses e o de seus respectivos setores. A atividade de lobbying, se regulamentada, restringiria a liberdade que hoje possuem.

Apesar do desinteresse dos parlamentares, os próprios lobistas fazem tentativas de auto-regulamentação da atividade. Eles já tentaram criar uma associação profissional nos moldes da Liga Americana de Lobistas, mas não obtiveram sucesso.

A maioria dos lobistas entrevistados posiciona-se a favor da regulamentação do lobbying. Esses lobistas acreditam que a regulamentação traria uma série de vantagens para a atividade, como a criação de normas de conduta que limitem a zona cinzenta que a circunda; uma maior visibilidade pública para a atividade; a identificação dos profissionais, dos interesses que eles representam e os recursos financeiros que utilizam na defesa desses interesses, através do credenciamento e da fiscalização governamental - o que, sem dúvida, além de maior transparência, também conferiria legitimidade à atividade, arrefecendo seu estigma de marginalidade. Acreditam também que o debate suscitado pelo processo de regulamentação da atividade poderá contribuir para um maior esclarecimento sobre seu significado perante a opinião pública.

Os lobistas contrários à regulamentação da atividade argumentam que não há legislação ou código de conduta que consiga evitar a corrupção e o tráfico de influência. Acreditam que, antes de uma discussão profunda sobre a reforma política e o financiamento de campanhas, a regulamentação do lobbying não seria eficaz. São bastante pessimistas ao afirmar que, a regulamentação do lobbying só traria menos liberdade à atuação dos lobbies legítimos, já que os ilegítimos continuariam como estão, à margem da lei. Além dos argumentos apresentados, receiam que a regulamentação da atividade seja uma oportunidade para a criação de reserva de mercado, já que os profissionais de relações públicas a reivindicam há muito tempo.

Diferentemente desses lobistas, acreditamos que o lobbying possa representar uma grande contribuição ao processo legislativo, e sua regulamentação o legitimaria como parte desse processo, diminuindo a eficácia do tráfico de influência e da corrupção. Longe de ser condenado, o lobbying deve ser visto como um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos.

Porém, como há muita polêmica acerca do tema, uma possibilidade seria a auto-regulamentação da atividade através da criação de uma associação de classe que possuiria instrumentos para penalizar o profissional, emitindo advertência e cassando sua credencial, impossibilitando a atividade profissional do indivíduo.

Apesar de ser bastante difícil analisar a profissionalização de uma atividade que sequer foi regulamentada, em nossa pesquisa de campo nos deparamos com alguns dados que nos mostram uma forte tendência de profissionalização da atividade.

Nossa investigação não comprovou nossa hipótese. Podemos afirmar que os lobistas agem em função dos interesses representados, o que se reflete claramente no foco de atuação de cada um dos quatro tipos de lobbying analisados. Não encontramos dados que nos mostrassem que os lobistas de pequenos escritórios utilizam predominantemente seus contatos e relações pessoais para exercer pressão ou influenciar os tomadores de decisão. O que nos foi possível observar foi um esforço constante e sistemático em se afastar desse tipo de atuação, privilegiando uma representação técnica e o uso de estratégias de ação éticas e legítimas, que não se diferenciavam muito das estratégias de ação utilizadas pelos lobistas alocados nos outros três tipos de lobbying.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Murillo - Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

_____. Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Abordagem ao Papel dos Grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados/Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

BARBIERI, Carlo. Visão do Congresso Norte Americano e Europeu sobre o Lobby em uma democracia moderna e globalizada. In: Ferreira, Josué Santos (org.). Os Meandros do Congresso Nacional: Como interagir e participar das atividades legislativas brasileiras. 1º edição. Brasília, DF : Senado Federal - Câmara dos Deputados, 2001.

BARROS, Alexandre de S. C. - Lobby: como fazer o governo trabalhar para a sua empresa ... legalmente. São Paulo: Suma Econômica, 1991.

_____. Você quer ir a Paris? Ou de como passei a entender de disseminação de resultados de pesquisas de ciências sociais entre "policy makers". In: NUNES, Edson de Oliveira (org.). A Aventura Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BEZERRA, Marcos Otávio. Municípios, "Empresas de Intermediação" e Verbas Públicas: a intervenção e o clientelismo como negócio. In: Comunicações do PPGAS, Museu Nacional, UFRJ, nº 5, março de 1995.

_____. Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BIRNBAUM, Jeffrey H. - The Lobbyists: How influence peddles get their way in Washington. New York: Times Books, 1992.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; RODRIGUES, Leda Boechat. Curso de Introdução à Ciência Política: elites, grupos de pressão e mudança política. Brasília: Ed. Unb, 1984.

- BORIN, Jair. O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação in: Cadernos de Jornalismo e editoração, SP nº 22, 1988/ECA.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. - Participação social no Brasil Hoje, In: Pólis Papers, novembro de 1998.
- CIDADE, Carlos Alberto. O lobby da CNI no Congresso Nacional. Brasília, 27 de junho de 2003, mimeo.
- DINIZ, Eli. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: Boschi, Renato & Diniz, Eli & Santos, Fabiano - Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- _____ & BOSCHI, Renato Raul – Lideranças Empresariais e Problemas da Estratégia Liberal no Brasil. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 23, 1993.
- DIAP. Quem foi Quem na Constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores/DIAP. – São Paulo: Cortez: Oboré, 1988.
- DUTRA, Yamil e Sousa – “Lobbies” e grupos de pressão como agentes de informação para o poder legislativo. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 27, nº 107, jul./set. 1990.
- DREIFUSS, René Armand. O jogo da direita na Nova República. Petrópolis: Ed. Vozes, 1989.
- FARHAT, Saïd. Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Fundação Petrópolis/Melhoramentos, 1996.
- _____. Lobby: O que é. Como se faz. São Paulo, dezembro de 2003. Mimeo.
- FIGUEIRA, Archibaldo. Lobby: do fico à UDR. São Paulo:Ed. Sagra, 1987.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- FRADE, Laura. Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro (1995-1996). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Brasília, dezembro de 1996. Dissertação de Mestrado, Mimeo.
- GRAZIANO, Gigi - Lobbying, Troca e Definição de Interesses - Reflexões sobre o Caso Americano in: DADOS, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994, pp.317-340.

- GRAZIANO, Luigi - Lobbying and the Public Interest, outline of a talk to be given at the 20th Annual Conference of Anpocs, Caxambu, Brasil, October, 22-26, 1996.
- GUEIROS, Nehemias. Assessoria a Parlamentares e às Comissões Técnicas do Congresso: Legitimidade do "Lobbying". In: I Conferência Nacional da OAB. Rio de Janeiro, agosto de 1958. Mimeo.
- LEMONS, Roberto Jenkins. Lobby: Direito Democrático. São Paulo: Ed. Sagra, 1988.
- LODI, João Bosco. Lobby: grupos de pressão. São Paulo: Pioneira, 1986.
- _____. Lobby & Holding. São Paulo: Pioneira, 1982.
- MACK, Charles S. - Business, Politics, and the Practice of Government Relations. Quorum Books; September 30, 1997.
- MANCUSO, Wagner Pralon. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. 27o. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, Brasil, Outubro de 2003.
- MICHILES, Carlos, et al. Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- RODRIGUES, Leda B. Grupos de pressão e grupos de interesse. Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- RODRIGUES, Ricardo. A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. In: RAP, RJ, 30 (1): 55-63. Jan/fev. 1996.
- SANTOS, Roberto A. O. – O Sindicato como grupo de pressão política: o caso dos trabalhadores. In: PRADO, Ney (coord.). Direito Sindical Brasileiro. São Paulo: LTr, 1998.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. Sociologia Política :elementos de Ciência Política. São Paulo : Difei, 1979.
- TOLEDO, Gastão Alves de – Grupos de Pressão no Brasil. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira - Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro. Iuperj, Tese, 1995. Mimeo.

_____. Lobismo: um novo conceito para analisar articulação de interesses no Brasil. Texto para discussão nº 25. CEPP. Julho de 1994. Mimeo.

Matérias de Jornais e Revistas

CAMAROTTI, Gerson. Lobby sai das sombras. Jornal Correio Braziliense, 27/10/97.

Pág. 8

DAMIANI, Marco - Lobistas querem sair à luz. Revista Isto É Dinheiro, 05/06/2002.

FRADE, Laura. Sou lobista e me orgulho. Revista Exame, 13/03/1986.

LOPES, Marcelo. Relações mais que públicas. Revista Comunicação Empresarial. Ano 13, nº 46, 1º trimestre de 2003. (pág.20-29)

MORETZ-SOHN, Claudia – A lucrativa indústria do 'lobby'. Jornal O Globo, 29/04/1996, pág. 19. Caderno Economia.

Lobby a descoberto: é o negócio mais próspero da capital. Profissional e à luz do dia. Revista Senhor, 31/08/1983.

Lobista do Barulho: Agenda, fitas e vídeos do mundo de dinheiro e favores de Brasília. Revista Época, Ano IV, nº 180, 29/10/2001.

Lobby: uma atividade que já ousa dizer seu nome. Jornal O Estado de Minas, 24/11/1996.

Artigos retirados da Internet

LEGALIZANDO o lobby. In: Revista Cidades do Brasil, Julho/2000. Seção Bastidores.

Artigo acessado através do site:

<http://td257.hospedagemweb.com.br/bastidores/bastidores11.htm>. Acesso em: 05 janeiro 2004.

CARVALHO, Márcio A. – Os grupos de pressão e a Câmara dos Deputados.

Disponível em: www.essere.com.br. Acesso em: 14 outubro 2002.

ERICKSON, Audrea. "Lobby" sobre o Congresso: chave da influência do cidadão norte-americano sobre a política externa. Disponível em:

www.usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ippe0313.htm. Acesso em: 01 novembro 2003.

RODRIGUES, Almira - Advocacy: uma ação política de novo tipo. CFEMEA, dezembro de 1999. Artigo acessado através do site: http://www.cfemea.org.br/publicacoes/artigos_detalhes.asp?IDArtigo=7. Acesso em: 01 novembro 2003.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. H. – Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: Dados, Rio de Janeiro. Vol. 31, n.1, 1988, pp. 5 a 34.

ALMOND, Gabriel A. & POWELL Jr., G. Bingham – Uma teoria de política comparada. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

ANTUNES, Gabriela Borges – Controles Institucionais: uma análise do presidencialismo brasileiro. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Brasília, dezembro de 1999. Monografia de conclusão de curso, Mimeo.

ARAGÃO, Murillo. Brasil e Argentina: Abordagem Comparada sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo Papel dos Grupos no Legislativo. 2000. 113 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre América Latina e Caribe, Universidade de Brasília, Brasília.

ARNOLD, Douglas R. The Logic of Congressional Action. Yale University Press, New Haven & London, 1992.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE OBRAS RODOVIÁRIAS. A regulamentação do lobby no Congresso Nacional. Brasília, 1994. Mimeo.

BAAKLINI, Abdo I. O Congresso e o sistema político do Brasil. Tradução de Beatriz Lacerda. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Título original: The brazilian legislature and political system.

- BARBOSA, José Henrique – Relações Legislativo-Executivo: comportamento, estrutura e mediação. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Brasília, dezembro de 2001. Dissertação de Mestrado, Mimeo.
- CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (orgs.). Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989.
- CAPLAN, Marc – Ralph Nader Presents A Citizens' Guide to lobbying. New York, Dembner Books, 1983.
- COELHO, Vera Shattan P. – Interesses e instituições na Política de Saúde, in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 13, nº 37, junho de 1998.
- DEXTER, Lewis Anthony – How Organizations are represented in Washington. Rowman & Littlefield, 1987.
- DINIZ, Eli. Relações Executivo x Legislativo: Articulação de Consenso e Acomodação a um novo esquema de poder. In: Grupo de Conjuntura nº 52, junho de 1995. IUPERJ, mimeo.
- _____ – Relações Executivo x Legislativo. In: Grupo de Conjuntura nº 51, maio de 1995. IUPERJ, mimeo.
- DINIZ, Eli et alii. Modernização e Consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro ; São Paulo, SP, Brasil : Vértice, 1989.
- _____ & BOSCHI, Renato Raul – Autonomia e Dependência na Representação de Interesses Industriais. In: Dados, Rio de Janeiro, nº 22, p. 25 a 48, 1979.
- DOBROWOLSKI, Sílvio – Notas sobre a atuação dos grupos sociais no cenário político. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 22, nº 87, jul./set. 1985.
- EVANS, Diana – Before the Roll Call: Interest Group Lobbying and Public Policy Outcomes in House Committees. In: Political Research Quarterly. June, 1996, vol. 49, number 2.
- FRADE, Laura. Legislativo e Participação Social. Caderno nº 3 do Curso de relações Internacionais. Faculdade Euro-Americana. Diretoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão. Brasília, 2003. Mimeo.

- GRIFFITH, Ernest S. – O sistema americano de governo. São Paulo: Ed. Nórdica, 1983.
- HAYES, Michael T. – Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets. Rutgers University Press/New Brunswick, 1981.
- HOJNACKI, Marie & KIMBALL, David C. – Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress. In: American Political Science Review, vol. 92, nº 4, december 1998.
- LONGLEY, Lawrence D. – Interest Group Interaction in a Legislative System. Volume 29, number 3, August 1967.
- LOWI, Theodore J. – Legislative Politics U.S.A. Boston: Little, Brown and Company, 1973.
- MACIEL, Marco – A legislação, no Brasil, sobre grupos de pressão ou de interesse. In: Partidos - Grupos de Pressão. Curso: A necessidade da política 2. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.
- PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.) Grupos de Pressão. Brasília: Instituto Tancredo Neves – Fundação Friedrich Naumann, 1988.
- PENA, Maria Valéria Junho Pena. Uma introdução ao funcionamento dos lobbies nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994 (Texto para discussão, 21). Documento elaborado no âmbito do Projeto “Grupos de Interesse Vs Estado – Institucionalização do Lobby no Brasil”.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo – Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, número 43, junho 2000.
- ROMAGNI, Patrick – O lobbying. Lisboa: Dom Quixote, 1994.
- RUA, Maria das Graças – A UDR e a representação de interesses dos proprietários rurais: a nova elite agrária no processo de transição política no Brasil, in: Ciências Sociais Hoje, 1990 – São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1990.
- SALISBURY, Robert H., et al. Who You Know versus What You Know: The Uses of Government Experience for Washington Lobbyists. Presented to the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, April of 1986.

- SCHLOZMAN, Kay Lehman – What Accent the Heavenly Chorus? Political Equality and the American Pressure System. In: The Journal of Politics. Vol. 46, number 4, november 1984.
- _____ & TIERNEY, John T. – More of the Same: Washington Pressure Group Activity in a Decade of Change. In: The Journal of Politics. Vol. 45, number 2, May, 1983.
- SHIKIDA, Cláudio Djissey & MONASTERIO, Leonardo – Grupos de Interesse, Regimes Políticos e Crescimento Econômico no Brasil (1970-1995): Alguma Evidência Empírica. In: Dados, Rio de Janeiro, vol, 43, nº 2, 2000, pp. 291 a 310.
- SOARES, Rosinethe Monteiro. Lobby. Brasília, 2003. Mimeo.
- SOLA, Lourdes & PAULANI, Leda M. (orgs.) – Lições da década de 80. São Paulo, SP, Brasil : Edusp, 1995.
- WILSON, Graham K. – Interest Groups in the United States. Oxford University Printer, 1990.
- WRIGHT, John R. – Interest Groups & Congress: Lobbying, Contributions and Influence. Boston: Allyn & Bacon, 1996.
- ZIEGLER, Harmon – Interest Groups in American Society. New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1972.

ANEXO I

Roteiro de entrevista semi-estruturada

- 1) Gostaria de saber como foi sua escalada profissional. Como chegou até essa posição?
- 2) O Senhor se considera um lobista?
- 3) Quais são as características principais de um bom lobista?
- 4) Quais são os incentivos e/ou regras que levam a atuação lobista melhorar ou piorar?
- 5) A partir de que regras os lobistas atuam?
- 6) Gostaria que me dissesse como sua empresa trabalha, desde a captação do cliente, passando pela criação da estratégia de trabalho, até a obtenção do objetivo desejado.
- 7) Qual o foco principal de sua empresa? Que tipo de demanda vocês atendem?
- 8) Qual o seu tipo mais comum de cliente?
- 9) Os clientes podem constranger a atividade dos lobistas?
- 10) Como são selecionados os funcionários que traçam as estratégias para os clientes? Qual a formação deles?
- 11) Como o Senhor vê o lobby e a atividade lobista no Brasil? Há alguma crítica?
- 12) Existe alguma similaridade entre o lobby brasileiro e o lobby norte-americano?
- 13) O Senhor conhece a proposta de lei do Senador Marco Maciel e do Senador Lúcio Alcântara que estão tramitando no Congresso? É a favor, ou contra a regulamentação do lobby?
- 14) Em sua opinião, como deveria ser feita a regulamentação?
- 15) O Senhor acredita na profissionalização do lobby no Brasil? Será possível desassociar o lobby do estigma de marginalidade (corrupção e tráfico de influência)?

ANEXO II

Agenda **Legislativa** da Indústria



2003



Confederação Nacional da Indústria

Sumário

▶ Lista de Siglas	
▶ Apresentação	
▶ Prioridades	
▶ Regulamentação da Economia	13
Direitos de Propriedade e Contratos	14
Participação do Capital Estrangeiro	20
Reforma do Estado	22
Meio Ambiente	24
Comércio Exterior	27
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	41
Integração Nacional	44
Comércio Eletrônico	47
Acordos Internacionais de Comércio e Investimentos	49
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	52
▶ Questões Institucionais	61
▶ Legislação Trabalhista	69
Sistema de Negociação e Conciliação	70
Adicionais	71
Organização Sindical e Contribuição	72
Relações Individuais de Trabalho	73
Segurança e Saúde do Trabalho	75
Dispensa	79
Benefícios	81
Duração do Trabalho	82
Outras Modalidades de Contratos	84
Direito de Greve	88
Justiça do Trabalho	89

põe-se também ao Juiz, determinar a perda de máquinas, equipamentos e insumos, utilizados para fins ilícitos, podendo o titular do direito violado requerer a instauração de inquérito policial para a investigação dos crimes previstos já referidos.

REINCIDÊNCIA - Em caso de reincidência, o infrator de quaisquer dos crimes contra a propriedade industrial terá sua pena e/ou respectiva multa acrescida do mesmo tempo e/ou quantia daquela anteriormente sentenciada.

NOSSA POSIÇÃO:

➔ **CONVERGENTE** Proposta que busca, ao nível normativo, conferir maior garantia aos direitos de propriedade industrial. Para isso, promove um aumento das penas aplicáveis aos crimes contra esse tipo de propriedade, desestimulando condutas criminosas. Embora o maior rigor das sanções aplicáveis não garanta, de forma automática, os direitos da propriedade intelectual, certamente contribuirá para uma maior eficácia e garantia desses direitos. Deste modo, ao proteger a propriedade industrial, polarizadora do processo econômico, a proposição implica na proteção do processo de produção e do próprio mercado e, conseqüentemente, do consumidor.

ONDE ESTÁ? COM QUEM?

SF- Encontra-se na CCJ, aguardando parecer do Relator, Sen. Demóstenes Torres (PFL/GO).

PL 6.850/2002

Do Dep. Dr. Hélio (PDT/SP) que "Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências."

O QUE É?

Modifica a Lei nº 9.613/98 que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos ou valores e que criou, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, para estabelecer as seguintes inovações:

CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA E ECONÔMICA - Configurar também crime de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo ou de tráfico de pessoas ou de órgãos humanos.

REVELIA DO ACUSADO - Nos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, deverá ser decretada a revelia do acusado que, citado por edital, não comparecer ao interrogatório, prosseguindo-se nos demais termos do processo.

QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL - O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF poderá requerer diretamente ao Poder Judiciário a quebra do sigilo bancário e fiscal das pessoas envolvidas em atividades suspeitas. Em caso de urgência, para garantir a eficácia da investigação, o COAF terá acesso direto aos dados dos investigados constantes na Receita Federal e BACEN, comunicando imediatamente esse fato à autoridade judicial competente. Antes do referendo da autoridade judicial, o COAF não poderá divulgar os dados obtidos, usando-os apenas como subsídios de investigação.

CADASTRO GERAL DE CLIENTES DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS - O Poder Público manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores.

"DELAÇÃO PREMIADA" - A pessoa, física ou jurídica que, suspeitando da prática de ilícitos previstos na Lei, fornecer às autoridades competentes ou ao COAF, elementos concretos que levem à comprovação do alegado será premiada com o equivalente a 10% do valor das transações apuradas, dentro do limite variável de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Os recursos financeiros para o cumprimento do disposto advirão do Orçamento Fiscal da União, à conta de programação específica.

NOSSA POSIÇÃO:

← **DIVERGENTE** Algumas das inovações introduzidas pela proposição permitem a eliminação da prévia apreciação do Poder Judiciário sobre a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional da quebra do sigilo de informações, dados bancários e operações financeiras, violando cláusula constitucional pétreia.

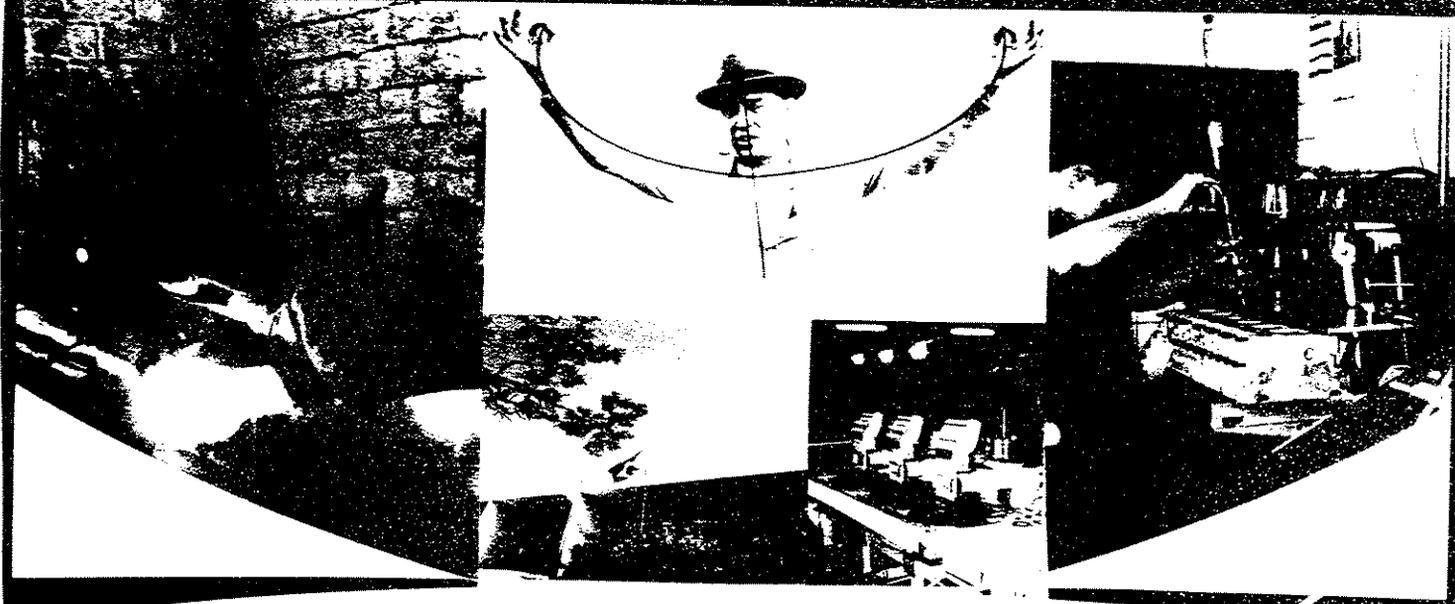
ONDE ESTÁ? COM QUEM?

CD - Apensado PL 7.018/2002 (PLS 117/2002, na casa de origem) que se encontra pronto para Ordem do Dia de Plenário, para discussão em turno único do projeto.

Participação do Capital Estrangeiro

O capital estrangeiro é importante para o crescimento da economia brasileira

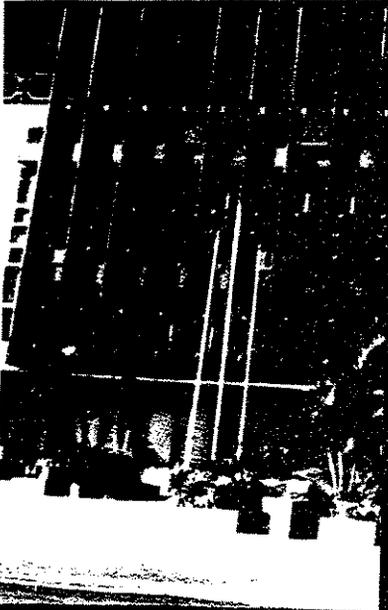
O crescimento econômico em bases sustentáveis exige a expansão das taxas de investimento na economia brasileira. O capital estrangeiro tem desempenhado um papel importante neste processo. Assim, é necessário que a legislação nacional esteja em sintonia com os padrões predominantes, tanto nas economias desenvolvidas como nos países em desenvolvimento que competem com o Brasil pela atração destes recursos. Deve ser evitada a introdução de entraves e pe-



Agenda Legislativa *da Indústria de DF*

2003

Político das Indústrias



FIBRA

PL 3054/2002

Do Deputado José Edmar/PMDB, que “Define critérios para cálculo dos benefícios de natureza econômica dos contratos celebrados com amparo nos programas PROIN, PRODECON, PADES e PRÓ-DF”.

O QUE É?

Os valores pagos a título de taxa de ocupação pelos beneficiários dos programas PROIN, PRODECON, PADES e PRÓ-DF, ficam considerados como adiantamento pelo pagamento do terreno, a serem deduzidos do valor de compra do imóvel, após a dedução dos descontos relativos ao benefício de natureza econômica.

No caso de haver prestações em atraso, as mesmas poderão ser repactuadas no momento em que a Terracap retificar os contratos e providenciar o novo cálculo do valor do financiamento.

NOSSA POSIÇÃO

 **Convergente** – A proposta pretende beneficiar os empresários que aderiram aos programas de desenvolvimento econômico e social, PROIN, PADES, PRODECON e PRÓ-DF.

A taxa de ocupação, apesar de ser uma exigência legal, torna-se um custo a mais para os incentivados, sobretudo os micro e pequenos empresários, que muitas vezes até paralisam as obras. Dessa forma, a aplicação desse dispositivo, além de possibilitar uma condição favorável a esses empreendedores, constituir-se-á em um incentivo a mais.

ONDE ESTÁ? COM QUEM?

Encontra-se na CEOF, aguardando parecer da Relatora, Deputada Eliana Pedrosa/Sem Partido.

Informe Legislativo

Ano XI - n.º 11 de 19 de agosto de 2003

NESTA EDIÇÃO

INTERESSE GERAL DA INDÚSTRIA

REGULAMENTAÇÃO DA ECONOMIA

DIREITO DE PROPRIEDADE E CONTRATOS

Inserção de cláusula protetora de direitos humanos em contratos de financiamentos concedidos por instituições oficiais

PL 594/2003 da Dep. Iriny Lopes (PT/ES) pág.05

Instituição do Sistema Único de Consórcios

PL 1525/2003 do Dep. Vicentinho (PT/SP) pág.05

AGÊNCIAS REGULADORAS

Vedação à limitação de despesas das agências reguladoras

PLS 304/2003 – Complementar, do Sen. José Jorge (PFL/PE) pág.08

AGRICULTURA

Instituição da Certificação Voluntária de Cultura Agrícola

PL 472/2003 do Dep. Onyx Lorenzoni (PFL/RS) e Dep. José Carlos Aleluia (PFL/BA) pág.09

DEFESA DO CONSUMIDOR

Serviços cadastrais de consumidores

PL 473/2003, do Dep. Luiz Alberto (PT/BA) pág.09

Novos disciplinamentos no CDC quanto à garantia de produtos e serviços

PL 716/2003 do Dep. Nelson Bornier (PSB/RJ) pág.10

Obrigatoriedade de informação ao consumidor sobre os impostos incidentes em produtos e serviços

PL 1632/2003 do Dep. Lobbe Neto (PSDB/SP) pág.10

MEIO AMBIENTE

Obrigações de florestamento ou reflorestamento de áreas de preservação permanente por parte dos proprietários rurais

PLS 201/2003 do Sen. Gerson Camata (PMDB/ES) pág.11



ROTEIRO DE ACOMPANHAMENTO PARLAMENTAR

2. Tramitação de Emenda Constitucional

As Propostas de Emenda à Constituição (PEC), de iniciativa do presidente da República, começam sua tramitação, no Congresso, pela Câmara dos Deputados, observando as seguintes etapas:

1ª etapa – após lida em plenário e numerada, a PEC vai para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) da Câmara, onde é analisada sua admissibilidade, ou seja, se seu conteúdo não fere as cláusulas pétreas da própria Constituição, ou seja, se não há inconstitucionalidade na proposta;

2ª etapa – admitida na CCJR, segue para exame da Comissão Especial de Mérito, onde permanece durante até 40 sessões. O relator, a partir das emendas - com, no mínimo 172 assinaturas - que podem ser apresentadas durante as primeiras dez sessões, contadas da instalação da Comissão, deve emitir um parecer, a ser votado no plenário da Comissão. Aprovado o parecer, com ou sem emendas, o mesmo segue para o plenário da Câmara dos Deputados. Tanto na CCJR quanto na Comissão Especial de Mérito as deliberações se dão por maioria simples, metade mais um dos presentes, desde que lá esteja presente a maioria absoluta dos membros da comissão. A Comissão Especial de Mérito é composta de 38 membros (e igual número de suplentes), podendo deliberar com a presença de 20 e aprovar com o voto favorável de 11.

3ª etapa – o substitutivo aprovado na Comissão Especial de Mérito, após publicado e divulgado, entra na pauta ordinária da Câmara dos Deputados, onde, em plenário, obrigatoriamente passará por dois turnos de votação, com intervalo de cinco sessões entre um e outro, exigindo-se, em cada um, o voto favorável de pelo menos 3/5 da Casa ou de 308 deputados, para ser considerada aprovada. Nesta fase – tanto no primeiro quanto no segundo turno – podem ser apresentados Destaques de Bancadas para Votação em Separado – DVS. Os partidos com entre quatro e 24 deputados podem apresentar um DVS; com entre 25 e 49, dois; com entre 50 e 74, três e com acima de 74, quatro. O DVS, uma vez apresentado, separa a parte destacada (é tida como não votada), cabendo a quem desejar inserir no texto a parte ou partes destacadas terá o ônus de reunir os 308 votos, sob pena de a matéria ser rejeitada, caso não alcance esse número mínimo de votos.

4ª etapa - Aprovado o texto na Câmara, o mesmo é publicado e remetido ao Senado Federal, onde inicia a tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). A admissibilidade da emenda deve ser votada em até 30 dias. Admitida a PEC, a mesma segue direto para o plenário do Senado.

5ª etapa - Em plenário, são destinadas cinco sessões para discussão e emendas.

6ª etapa - Se o texto for emendado, retorna à CCJC para ser emitido parecer sobre as emendas, num prazo de mais 30 dias. Não havendo emendas, o substitutivo segue direto para votação em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre o primeiro e o segundo, sendo aprovado se obtiver 3/5 dos votos, ou seja, 49 votos.

7ª etapa - Se a Proposta não tiver sido emendada pelo Senado, segue para promulgação.



ROTEIRO DE ACOMPANHAMENTO PARLAMENTAR

1. Atividade de contatos parlamentares

O trabalho de persuasão e convencimento dos parlamentares deve observar algumas regras, tanto em relação à forma de abordagem quanto em relação ao conteúdo e direcionamento de nossas reivindicações:

a) Quanto à forma:

- ser cortês;
- identificar-se, citando a função que exerce e a entidade a qual é vinculado;
- conhecer, antecipadamente, a biografia do parlamentar, sua atuação, origem, eleitorado, se possível;
- iniciar a conversa, de preferência, lembrando algum episódio no qual o parlamentar apareceu de forma positiva;
- lembrar sempre que é você que precisa do voto do parlamentar e não o contrário;



b) Quanto ao conteúdo:

- saber exatamente o que deseja;
- conhecer a PEC, os artigos, os parágrafos, os incisos ou as alíneas que deseja alterar ou o número e o autor da emenda que deseja aprovar ou rejeitar;
- apresentar, na medida do possível, argumentos técnicos, inclusive lembrando experiência anterior, nacional ou internacional.

c) Quais parlamentares contatar?

- A cada momento da tramitação, priorizar o contato com os integrantes da Comissão onde estiver em debate a matéria, até o momento em que será necessária a visita a todos, em vista de iminente votação no plenário de cada uma das Casas do Congresso.
- Todos os parlamentares devem ser contatados, mesmo que, em votações anteriores, tenham sido contrários aos seus interesses ou ao segmento que V. defende ou representa.

Conheça a história do DIAP

A história da DIAP está intimamente ligada à história brasileira e à construção da cidadania no País nos últimos 20 anos. Desde a primeira resolução sobre a criação do órgão aprovada em 1981 em um congresso de trabalhadores, passando pelo período de debate e discussão dos direitos sociais e trabalhistas durante a Assembléia Nacional Constituinte, pelo movimento de revisão da Constituição Brasileira no início dos anos 1990, pelo *impeachment* do ex-presidente Collor e as reformas constitucionais realizadas durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o DIAP esteve presente por meio de estudos, pesquisas, acompanhamento e avaliação do trabalho parlamentar.

Na próxima semana, dia 03/12, quarta, às 20h, o DIAP comemora seus 20 vinte anos de existência com o lançamento de livro com depoimentos de várias autoridades brasileiras, consultores políticos, jornalistas, assessores, colaboradores e líderes sindicais que participaram ativamente dos trabalhos e tiveram contato com a entidade durante esse período. O livro conta com depoimentos dos constituintes Fernando Henrique Cardoso, Bernardo Cabral e Itamar Franco; dos deputados Maninha, Luiza Erundina e Luiz Carlos Hauly; dos senadores Paulo Paim e Arthur Virgílio; do professor David Fleischer; e de entidades sindicais como Cfemea, ANFIP e CONTAG.

Na quinta-feira, dia 04/12, será realizada, a partir das 9h, sessão solene em homenagem ao Departamento no plenário da Câmara dos Deputados.

Confira abaixo um pouco dessa história:

1981

Aprovação da Resolução, no I Congresso Nacional de Estivadores, Portuários, Marítimos, Fluviários, Aeroviários, Aeronautas e Pescadores, em agosto, em Fortaleza/CE, sobre a criação do DIAP para prestar assistência às entidades sindicais em relação ao andamento de projetos de lei e estudos legislativos do interesse da classe trabalhadora junto aos Poderes da República.

1983

Fundação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), em 19 de dezembro, na sede da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em Brasília, DF. Integraram a Comissão Organizadora do Departamento as seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos (CONTTMAF), Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, Federação Nacional dos Estivadores, Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesa Telefônica e o advogado Ulisses Riedel.

Estavam presentes na primeira Assembléia 50 entidades sindicais de todo país, que aprovaram os Estatutos, elegeram e deram posse à primeira diretoria, além de definir a contribuição das entidades associadas.

1984

Realização, em fevereiro, do I Encontro de Técnicos do DIAP.

Elaboração de Parecer Técnico sobre o Anteprojeto do Ministério do Trabalho, que alterava o Título VI da CLT e a Lei 4.330/1964, referentes à legislação do trabalho nas

matérias que tratam dos Dissídios Coletivos, Convenções Coletivas de Trabalho e Lei de Greve.

Lançamento, em março, da Campanha contra o Decreto 2.100 do Arrocho Salarial.

Campanha pelas Diretas-Já.

Lançamento, em junho, do Projeto Um do DIAP, que congregava as bandeiras e lutas do movimento sindical, com a aprovação de anteprojeto de lei que proibia a demissão imotivada.

Realização, em outubro, do I Encontro Nacional do DIAP, para o debate e aprovação do Projeto Um do DIAP.

Lançamento, em outubro, do Jornal do DIAP, primeiro órgão de comunicação do Departamento, enviado para as entidades sindicais de todo país.

Eleição do presidente Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

1985

Realização, em março, do II Encontro Nacional do DIAP para elaboração do Projeto Dois do DIAP, sobre o Poder Normativo da Justiça do Trabalho e Projeto Três do DIAP, sobre a Organização Sindical.

Realização, em novembro, do III Encontro Nacional do DIAP.

1986

Realização, em fevereiro, do II Encontro dos Técnicos do DIAP, que tratou da organização sindical.

Realização, em maio, do IV Encontro Nacional do DIAP para tratar da aprovação de Projeto de Lei sobre demissão imotivada, Assembléia Nacional Constituinte, jornada de trabalho de 40 horas e paridade entre trabalhador aposentado e ativo.

Lançamento do livro *Quem é Quem do DIAP*, que examinou a atuação parlamentar dos deputados federais da Legislatura 1983/1987.

1987

Instalação da Assembléia Nacional Constituinte em 1º de fevereiro.

Realização, em setembro, do V Encontro Nacional do DIAP, para tratar da Assembléia Nacional Constituinte.

Realização, em setembro, do III Encontro dos Técnicos do DIAP, para tratar do tema organização sindical.

Apresentação de Emenda Popular sobre os Direitos dos Trabalhadores na Assembléia Nacional Constituinte

Participação do DIAP no Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (CEAC/UnB).

1988

Lançamento, em outubro, do livro *Quem foi Quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores*, resultado do acompanhamento do Processo Constituinte durante um ano e sete meses da atuação dos deputados e senadores. Além do livro, o DIAP produziu fascículos por estado que foram distribuídos aos sindicatos de todo o Brasil. Este trabalho foi realizado em parceria com as editoras Cortez e OBORÉ.

1989

Realização, em março, do IV Encontro dos Técnicos do DIAP para tratar da Política Nacional de Salários e Lei de Greve.

Lançamento da Cartilha ABC da Política Salarial e Salário Mínimo, editada pela Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados. O colegiado era presidido à época

pelo deputado Carlos Alberto Caó e, para elaborar a cartilha, ouviu a opinião e debateu a matéria com representantes de entidades como o DIAP.

1990

Realização, em abril, do VIII Encontro Nacional do DIAP, abordando temas como política salarial, as estatais brasileiras e a reforma administrativa.

Elaboração da Radiografia das Estatais Brasileiras.

1991

Pesquisa sobre a primeira legislatura da Câmara Legislativa do Distrito Federal e publicação do livro *Quem é Quem na Câmara Distrital*.

1992

Com o apoio do Movimento pela Ética na Política e Contra a Impunidade, pesquisa com deputados e senadores sobre a intenção na votação do *impeachment* do presidente Collor.

Pesquisa do DIAP, com deputados e senadores sobre a Revisão Constitucional.

1993

Publicação do livro *A Cabeça do Congresso: quem é quem na Revisão Constitucional*, com os resultados da pesquisa feita no segundo semestre de 1992.

Início da Revisão Constitucional em outubro.

1994

Lançamento da série *Os Cabeças do Congresso Nacional*, publicação editada anualmente e que faz o mapeamento dos atores-chave do Poder Legislativo, a partir da identificação dos parlamentares que conduzem o processo decisório. A lista dos cem *Cabeças* é sempre aguardada com ansiedade pelos próprios parlamentares, por analistas políticos e jornalistas.

1995

Realização de seminário com a participação do movimento sindical, em geral, e das entidades filiadas ao DIAP, em particular, sobre as reformas constitucionais.

Lançamento da série *Cadernos Debate* com o primeiro número tratando do tema *Contrato Coletivo de Trabalho*. O estudo é assinado pelo diretor técnico do DIAP, Ulisses Riedel de Resende.

1996

Lançamento da publicação *Agenda Para Falar com os Poderes*, um guia com contatos das principais autoridades do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Desde o primeiro número, a agenda é co-editada por várias entidades filiadas ao DIAP. É seguramente o produto de maior circulação produzido pelo Departamento.

Entra no ar a primeira versão da página do DIAP na internet, acessada pelo endereço www.diap.org.br.

1997

Lançamento de duas importantes séries de publicações: a série *Estudos Políticos* e a série *Estudos Técnicos*. A primeira, editada em janeiro, divulgou um rápido balanço da atuação do Congresso Nacional nos dois primeiros anos do Governo FHC. A segunda, editada em outubro, com características de cartilha informativa e assinada pelo especialista Luiz Alberto dos Santos, abriu o debate e prestou esclarecimentos sobre os pontos essenciais da reforma da Previdência.

1998

Edição do livro *Quem foi Quem nas Reformas Constitucionais*, em agosto, às vésperas da eleição de 4 de outubro de 1998. Com o propósito de estimular um voto mais consciente, o DIAP expôs os posicionamentos de cada deputado e senador nos pontos mais importantes em que a Constituição foi reformada na Legislatura 1995/1999.

1999

Criação e implementação da *Agência DIAP*, principal veículo de comunicação entre o Departamento e as entidades filiadas. A Agência é enviada por e-mail exclusivamente aos associados e cadastrada na página do DIAP na internet com acesso livre para o público em geral.

2000

Edição da cartilha *Movimento Sindical – passado, presente e futuro*, como parte da série *Estudos Políticos*. A publicação retrata a história do movimento sindical brasileiro, traçando perspectivas para o futuro do sindicalismo no Brasil.

2001

Em setembro, o DIAP e as entidades reunidas em torno da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ouviram os parlamentares sobre os vetos do presidente da República a vários itens do PNE, Lei nº 10.172/01. Os dados consolidados da pesquisa foram amplamente divulgados pela imprensa.

Durante todo o ano, especialmente nos meses de outubro, novembro e dezembro, o DIAP se dedicou a esclarecer ao movimento sindical, em geral, e às entidades filiadas, em particular, as implicações de uma eventual aprovação do PL 5.483/01, tratando da prevalência do negociado sobre o legislado nas relações trabalhistas. Nesse período, a equipe do Departamento acompanhou detalhadamente a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, subsidiando o movimento sindical e os parlamentares com notas, pareceres e artigos sobre o projeto.

Em 2001, o DIAP também participou ativamente da estruturação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, que constitui importante mecanismo de participação da sociedade civil organizada no processo legislativo. Os técnicos do DIAP colaboraram, inclusive, no planejamento e realização de seminários de iniciativa daquela Comissão.

2002

Edição, em agosto, do livro *Quem foi Quem nas matérias de interesse dos assalariados*, publicação co-editada por várias entidades filiadas ao DIAP com um balanço da atuação dos deputados e senadores na 51ª Legislatura.

Divulgação do estudo *Radiografia do Novo Congresso*. Desde 1990, informações sobre o Congresso eleito, com análise, por Estado, de cada bancada federal e dados preliminares dos novos parlamentares eram publicados sob a forma de boletim especial. Em outubro de 2002, a *Radiografia* ganhou status de publicação específica dentro da série *Estudos Políticos*.

2003

Edição, em fevereiro, da publicação *Perfil, Propostas e Perspectivas do Governo Lula* da série *Estudos Políticos*, na qual antecipou os desafios estruturais, a agenda oficial e o discurso de sustentação, a estratégia para aprovação das reformas no Congresso e, principalmente, os operadores políticos do novo governo.

Modelo da Reforma Sindical: uma crônica anunciada

O Governo já documentou que a reforma sindical terá precedência em relação à reforma trabalhista - ainda que discutidas simultaneamente e nos mesmos fóruns e instâncias - assim como já sinalizou que pretende adotar um sistema de organização referenciado na liberdade e autonomia sindical, preconizado nos instrumentos normativos da OIT sobre o tema.

O Governo também antecipou o que considera ultrapassado e, portanto, tende a ser objeto de mudanças: o sistema confederativo, a unicidade sindical, a contribuição sindical, tanto a compulsória quanto a confederativa, e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Entretanto, prometeu que nada será proposto sem que antes sejam ouvidas as entidades sindicais, que serão as protagonistas do processo de mudanças.

De fato, o presidente, desde a eleição, e o ministro do Trabalho, desde a posse, têm reiterado (e sido coerentes) que nada será proposto sem amplo debate com a representação sindical, embora aliados do Governo, desde a eleição e também após a posse, tenham apresentado propostas em defesa do modelo preconizado pela OIT.

São exemplos dessas iniciativas: a votação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, em dezembro último, do parecer do ex-senador José Eduardo Dutra (PT-SE) a favor da Convenção 87

da OIT; a apresentação em abril último, na Câmara, da PEC 29/2003, de autoria dos deputados Vicentinho (PT/SP) e Maurício Rands (PT/PE) e, mais recentemente, em maio, a apresentação, no Senado, da PEC 40, da lavra do senador Sibá Machado, suplente da senadora licenciada e atual ministra do Meio ambiente, Marina Silva (PT/AC).

Será que a reforma sindical resultará da vontade das entidades sindicais, de trabalhadores e empregadores, incluindo as centrais sindicais? Consta que a maioria do movimento sindical de trabalhadores e empregadores (na base) defende aperfeiçoamentos no atual sistema, inclusive com o reconhecimento das centrais sindicais, porém sem pretender sua substituição por outro. Como seria possível, então, substituir o atual sistema com a participação e chancela das entidades sindicais que o defendem? Ou o Governo convence os defensores do sistema confederativo da importância, conveniência e necessidade do modelo da OIT, o que será quase impossível, ou tomará partido na disputa, priorizando na composição das instâncias que irão debater e formular a proposta as forças favoráveis à substituição do atual modelo.

A segunda hipótese é a mais provável. Além das centrais (CUT, Força Sindical e SDS), todos os representantes e aliados do Governo envolvidos diretamente no debate do tema - desde o presi-

dente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o secretário do Conselho Desenvolvimento Econômico e Social Tarso Genro, o ministro do Trabalho Jacques Wagner, passando pelo presidente da Comissão Especial da Câmara, deputado Vicentinho, até o coordenador técnico do Fórum Nacional do Trabalho, o advogado José Francisco Siqueira Neto - questionam o atual modelo sindical e defendem um sistema de liberdade plena, nos termos propostos pela OIT.

O debate entre essas duas correntes do movimento sindical - desde conduzido de forma democrática e com mediação imparcial do Governo - será saudável e terá o mérito de oxigenar o movimento sindical brasileiro. De um lado, fazendo uma reação dos defensores do atual modelo, que estão um pouco amodados, os quais terão que fazer um esforço ingente, em primeiro lugar para obter espaços nessas instâncias e, em segundo, para fazer valer seus pontos de vista. De outro, recomendando cautela e cuidados especiais aos defensores do novo modelo, para evitar que, em nome da liberdade plena, haja retrocessos. Será um grande embate: que prevaleça o melhor para os trabalhadores e suas representações.

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação do DIAP

Reforma da Previdência

Câmara instala comissão especial

495



Ano VI - Número 899 - Brasília, segunda-feira, 19/01/2004
Produto exclusivo do DIAP para as entidades filiadas

Nova portaria revoga cobrança retroativa da contribuição para a Previdência

A Portaria nº 53 do Ministério da Previdência e Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União da última sexta-feira, 16/01, revogou a nova tabela de salário de contribuição relativa a dezembro de 2003, constante da Portaria nº 12, que havia sido publicada no dia 06/01.

Segundo informações divulgadas na página do Ministério da Previdência, a nova tabela contava, proporcionalmente, com a entrada em vigor do novo teto de contribuição e benefícios da Previdência, com a publicação da Emenda nº 41/03, que tratou da reforma da Previdência. O novo teto de benefícios e contribuição entrou em vigor no dia 31 de dezembro de 2003.

Assim, volta a valer a tabela de dezembro de 2003, em vigor, anteriormente ao dia 6 de janeiro. Com isso, não haverá mais necessidade de os contribuintes recolherem retroativamente a diferença referente ao aumento do teto no dia 31 de dezembro de 2003. O recolhimento dessa diferença deveria ser feito junto à contribuição de janeiro, que é recolhida no dia 2 de fevereiro para empregados com carteira assinada.

Na portaria publicada na sexta-feira, o Ministério informa que a aplicação proporcional do novo teto, que teve vigência por apenas um dia em 2003, no caso do dia 31 de dezembro, geraria custos operacionais e de ajustes de sistemas, do INSS e das empresas, incompatíveis com os valores que viriam a ser recolhidos retroativamente.

Contribuintes individuais e empregadores e empregados domésticos que chegaram a usar a tabela nova de dezembro, extinta com a Portaria nº 53, poderão compensar o valor recolhido a mais na contribuição do mês seguinte, conforme previsto na legislação.

UnB Realiza VIII Curso de Assessoria Parlamentar

A partir de 16 de fevereiro de 2004, o Instituto de Ciência Política da UnB lança o seu VIII Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar. Este Curso oferece uma reflexão e treinamento para assessores nas áreas de Relações Executivo-Legislativo-Sociedade e Processo Legislativo numa abordagem sobre o primeiro ano do novo Congresso e novo Governo eleito (ambos em 2002), visando capacitar assessores dos setores público e privado para as novas práticas, atitudes,

comportamentos e preocupações nas relações institucionais num país mais maduro e mais democrático.

O período de inscrição vai até 6 de fevereiro e a carga horária será de 12 horas semanais. O término das aulas está previsto para 17 de setembro. Após um módulo inicial sobre *Considerações Básicas*, o Curso abordará outros quatro Módulos - *O Legislativo e o Sistema Político, Estrutura e Funcionamento do Legislativo, Processo Legislativo e Assessoria Parlamentar, e Opinião Pública e Comportamento Parlamentar* - ao longo de 300 horas-aula, e mais 60 horas dedicadas à preparação de uma monografia final. Desde o primeiro curso realizado em 1986, os especialistas do DIAP sempre tiveram uma participação importante, repassando a sua experiência na área de assessoria parlamentar. Para mais informações, procure o Instituto de Ciência Política na UnB pelos telefones (61) 274-3117 e 274-3417, pelo fax 273-3930 ou pelo e-mail dina@unb.br

Material transmitido por E-mail e disponível na página do DIAP: www.diap.org.br
Permitida a reprodução desde que citada a fonte. Qualquer dúvida entrar em contato com a assessoria do DIAP pelos telefones (61) 225-9744 e 225-9704 ou pelo E-mail: diap@diap.org.br

Editora: Maria Lúcia de Santana Braga (lucia@diap.org.br)

Redação: Alysson de Sá Alves, Antônio Augusto de Queiroz, Marcos Verlaine, Maria Lúcia de Santana Braga e Viviane Ponte Sena

Despertar a atenção da sociedade para a responsabilidade com as pessoas idosas e combater o preconceito são os objetivos principais da Campanha da Fraternidade do 2003, que tem como tema "Vida, dignidade e esperança". A igreja visa envolver escolas, associações e entidades no trabalho de promover a integração social do idoso. Segundo pesquisas do Ipea, 80% dos municípios com população inferior a 40 mil habitantes vivem dos rendimentos de pessoas idosas que somaram 15 milhões em 2000.

"Seria desejável que a longevidade fosse acompanhada de melhor qualidade de vida para os que alcançam idade mais avançada. No Brasil, porém, enquanto a média de vida é de cerca de 68 anos, a média de idade com qualidade de vida é de mais ou menos 60 anos. O abandono de idosos se evidencia na precariedade dos serviços e programas sociais e de saúde para as pessoas dessa faixa etária, particularmente para os de baixa renda.

No modelo econômico neoliberal, que atribui importância exacerbada ao lucro, à produtividade, ao consumo, à eficiência, o jovem é supervalorizado, enquanto o idoso é, frequentemente, considerado um inútil, um peso morto para a família e a sociedade, e um improdutivo para o Estado. Daí, o desprezo por ele e o despejo à sua dignidade."

D. Raimundo Damasceno
Secretário-Geral da CNBB

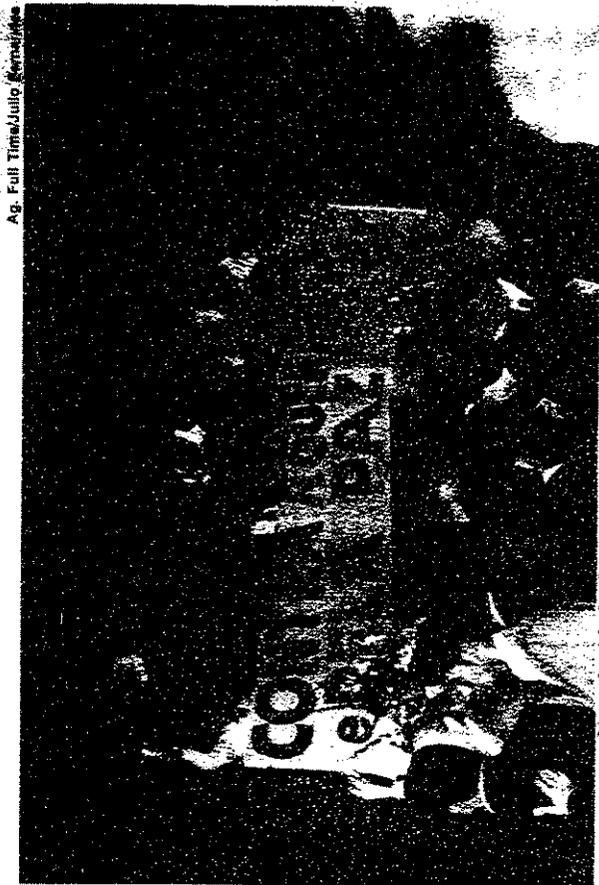
foto: Agência/Erildo Peres

salios estruturais do presidente, os núcleos e operadores do processo político, as estratégias e táticas para aprovação da agenda e os obstáculos do processo decisório, e identifica a base parlamentar e os condutores da agenda governista no Congresso. Segundo o DIAP, "o governo dispõe de bons quadros e bom discurso, mon-

tou estratégia razoável, definiu um calendário de eventos e está consciente de seus limites e dificuldades".

Págs. 4 e 5

Com novo perfil, Congresso terá agenda própria



Ag. Full Time/Julio Bernardes

Na solenidade de posse deputados manifestam pela paz

A sessão inaugural da 52ª Legislatura foi marcada por discursos em defesa da valorização do Poder Legislativo, da urgência na votação das reformas e da atuação em parceria com o governo federal, garantida a sua independência. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na mensagem que levou ao parlamento, propôs uma parceria entre os poderes públicos e a sociedade para a construção de um país melhor. O deputado João Paulo Cunha tomou posse na presidência da Câmara ressaltando o compromisso com a celeridade, a seriedade e autonomia da Casa, que atuará em sintonia com a agenda da sociedade. O senador José Sarney assumiu a presidência do Senado pregando com norte para a atuação parlamentar a transparência, a moralidade, eficiência e trabalho. O **Jornal do DIAP** traz as novas composições das mesas diretoras, das lideranças partidárias e de governo e das comissões permanentes da Câmara e do Senado, com perfil dos eleitos.

Págs. 9, 10, 15 e 16

Fome Zero abre contas para doações

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal disponibilizaram as contas para receber doações em dinheiro para o programa Fome Zero. O governo disponibilizou, também, o telefone 0800-707-2003 e o site www.fomezero.gov.br para esclarecer as pessoas sobre como e onde doar alimentos e dinheiro. A ideia é atrair mais investimentos, principalmente de empresários. Mas todos devem participar. Até junho, o governo quer expandir o programa para 180 cidades do semi-árido e a meta é alcançar mil municípios até o fim deste ano. Para que isso se torne possível, quer ampliar a ajuda da iniciativa privada. O governo vai ampliar o progra-

ma em oito estados — Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

Para aumentar a variedade de alimentos disponíveis, uma das maiores causas da desnutrição, a ideia é organizar feiras livres na época de pagamento do benefício às famílias beneficiadas com o programa. Estão previstos também restaurantes populares, que incentivarão a economia local e a criação de empregos ao restringir os gastos com alimentos. Também serão atendidas famílias acampadas à espera de reformas estruturais. 14 medidas para recuperar a produção atingem diretamente o campo, com a intenção de evitar a importação de alimentos.

Contas para depósitos

Banco do Brasil
Caixa Econômica

O que é. O que faz.

A **Semprel S.A.** é uma empresa brasileira, fundada em 1985, para prestar serviços de assessoria política e relações governamentais a um número limitado de clientes: empresas e suas associações (formais e informais).

Nosso trabalho baseia-se em que a maior parte dos problemas de relacionamento entre o setor privado e o setor público decorre da falta de informações corretas e oportunas sobre os interesses e pontos de vista de cada qual. Da desinformação, freqüentemente decorrem decisões, atitudes e preconceitos, que a todos prejudicam.

Para evitá-lo, pessoal especializado da Semprel acompanha passo a passo os trabalhos do Executivo e do Congresso. Fornece dados, presta esclarecimentos, transmite subsídios, conceitos e avalia as repercussões dos atos oficiais (projetos de lei, regulamentos, atos normativos) na vida empresarial.

A Semprel atua tão próxima do processo de elaboração e discussão desses atos quanto humanamente possível, observados os limites da lei e da ética. Trabalhamos em dois sentidos: para explicar aos empresários o que acontece - poderá ou deverá acontecer - no Governo ou no Congresso; e para levar às autoridades e parlamentares os pontos de vista dos nossos clientes.

A assessoria política envolve o contato com autoridades, no interesse dos clientes, a presença destes juntos àquelas, e o aconselhamento quanto a toda ação da empresa capaz de ter repercussões políticas.

Nossa política operacional tem o interesse nacional como preliminar, a liberdade de iniciativa como meio necessário e o progresso material e espiritual do Brasil como finalidade. A aceitação ou manutenção de clientes é condicionada à conformidade dos seus objetivos à moral, costumes, leis, cultura e tradições, ao apoio à produção e ao trabalho nacionais; e ao respeito aos interesses do consumidor e à probidade pública.

Nossa proposta baseia-se no conceito de melhor esforço. Em nenhuma hipótese, nossos serviços podem interpretar-se como solicitação ou oferta de garantia da obtenção de resultados determinados, notadamente os que dependam de ação ou inação das autoridades.

Saïd Farhat, jornalista, ex-Ministro da Comunicação Social (1979/80). Saïd Farhat foi também Presidente da Embratur, Presidente do Grupo Visão Publicações, e Presidente do Conselho Curador da Fundação Cásper Líbero (1987/89).

Guilherme Farhat Ferraz, advogado, formado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Diretor do escritório da Semprel em Brasília, desde 1992.

Sônia Maria Farhat, publicitária e redatora. Diretora do escritório da Semprel em São Paulo.

Histórico

A missão é dar aos seus clientes toda orientação e assistência no relacionamento entre estes e os diversos setores do Governo Federal e do Congresso Nacional. Com a experiência acumulada ao longo de mais de 20 anos de atuação e a ampliação de seu quadro de colaboradores, está apta a oferecer um serviço diferenciado e altamente profissional.

Serviços

1. No âmbito do Congresso Nacional.

- a) *Acompanhamento da tramitação de Projetos de Emenda Constitucional, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Lei, Decretos Legislativos, Resoluções, Requerimentos de Informações e outros;*
- b) *Assessoria na elaboração de minutas de projetos, emendas, pronunciamentos e outros;*
- c) *Definição de estratégias de ação para a melhoria das relações do cliente com o Congresso Nacional;*
- d) *Identificação de interlocutores no Congresso Nacional, de acordo com os interesses do cliente;*
- e) *Apresentação de palestras sobre o funcionamento do Congresso Nacional, em linguagem simples e acessível para leigos; e*
- f) *Elaboração de perfil de parlamentares, de acordo com suas áreas de atuação, suas vinculações partidárias, setoriais e regionais.*

2. No âmbito do Poder Executivo.

- a) *Acompanhamento da tramitação de processos nos diversos órgãos do Poder Executivo sediados em Brasília;*
- b) *Assessoria na elaboração de documentos, correspondências e outros textos endereçados aos diversos órgãos do Poder Executivo sediados em Brasília;*
- c) *Definição de estratégias de ação para a melhoria das relações do cliente com o Poder Executivo;*
- d) *Identificação de interlocutores no Poder Executivo, de acordo com os interesses do cliente;*
- e) *Agendamento de reuniões com os integrantes do Poder Executivo; e*
- f) *Apresentação de palestras sobre o funcionamento dos diversos órgãos do Poder Executivo, em linguagem simples e acessível para leigos.*

3. **Infra estrutura.**

está instalada numa casa de mais de 700 metros quadrados, contando com equipamentos como computadores com acesso à Internet, impressoras, fax, copiadora, telefones, salas de reunião e trabalho e todo o pessoal de apoio necessário ao trabalho de escritório.

4. **Serviços Especiais.**

Por solicitação do cliente, está apta a preparar diagnósticos e estratégias específicas sobre temas que envolvam o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Para tanto, contamos com um corpo de consultores associados altamente especializado e um banco de dados que contém informações sistematizadas, o que possibilita a visualização do comportamento e das ações das duas casas do Congresso Nacional, assim como de diversos órgãos do Poder Executivo.

Principais Clientes

ABCR – Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias

ABGIM – Associação Brasileira de Gases Industriais e Medicinais

ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química

ARACRUZ – Papel e Celulose

BRASKEN

CIBA ESPECIALIDADES QUÍMICAS

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica

SINDICOM – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes

SINDIGÁS – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo

ULTRAGAZ S/A

Nota de Esclarecimento

Congresso Nacional

BRASÍLIA, 22 DE AGOSTO DE 2003

A construção de uma relação estreita entre iniciativa privada e instituições governamentais é passo fundamental para que se possa alcançar resultados satisfatórios na defesa dos interesses de um setor.

É com este objetivo que desenvolvemos esta Nota de Esclarecimento, em que detalhamos todo tipo de informação fornecida pela _____, relacionada ao acompanhamento de matérias junto ao Congresso Nacional. Buscando o funcionamento de uma sistemática próxima ao ideal, sugerimos que a cada informação dada seja elaborada uma "Ação Parlamentar".

Consideramos "Ação Parlamentar", mensagens remetidas aos parlamentares pela Umbelino Lôbo, de autoria do próprio Cliente, a qualquer manifestação do Congresso Nacional sobre qualquer assunto de interesse do setor.

Este ato demonstra aos parlamentares, de imediato, a atenção que tem sido dispensada pelo Cliente aos fatos e acontecimentos do Parlamento brasileiro. Esta atitude, ainda que pareça ineficaz, tem a função de evidenciar o interesse do setor em discutir com os parlamentares os assuntos em pauta na agenda do Legislativo Federal.

Todos os tipos e formatos de informação legislativa fornecidos pela _____ ao Cliente estão descritos abaixo, juntamente com uma sugestão de procedimento externo, ou seja, uma maneira indicada de como proceder diante da elaboração de uma "Ação Parlamentar".

Tipo de Informação:

1. APRESENTAÇÃO DE NOVAS PROPOSIÇÕES.

Diariamente são apresentadas pelos parlamentares novas proposições para apreciação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Forma de Envio da Informação

assim que identifica uma proposição que possa ser do interesse do Cliente transmite por *e-mail* e pelo correio seu texto.

Observação:

Tão logo seja recebido o texto da proposição e analisada, sugerimos retransmitir a a Capa que acompanha o texto com a posição do Cliente (**Alta Prioridade: Acompanhamento Ostensivo, Baixa Prioridade: Monitoramento e Sem Interesse**).

Sugestão de Procedimento Externo:

A proposição classificada como de **Alta Prioridade** pode sugerir dois procedimentos:

- a) O Cliente é a favor da proposição. Neste caso, procede-se o envio de uma carta ao autor parabenizando-o pela iniciativa; e

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento da apresentação do Projeto de Lei nº ... , no último dia ... , de sua autoria, que dispõe ... e dá outras providências e, vimos por meio deste e-mail parabenizá-lo pela iniciativa.

O Setor de ... , está à disposição de Vossa Excelência para prestar qualquer esclarecimento que julgar necessário sobre o tema.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

- b) O Cliente é contra a proposição. Também neste caso, além de mandar uma correspondência ao autor, colocando o setor à disposição para esclarecimentos, solicitar uma audiência com o parlamentar.

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento da apresentação do Projeto de Lei nº ... , no último dia ... , de sua autoria, que dispõe ... e dá outras providências e, vimos por meio deste e-mail solicitar uma audiência com Vossa Excelência, com o objetivo de prestar informações relevantes sobre o tema.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

No caso de a proposição ser classificada como de **Baixa Prioridade** sugere-se apenas o envio de uma mensagem por *e-mail* ao parlamentar, autor da proposição, colocando o setor à disposição para prestar informações sobre o tema, caso seja do seu interesse.

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento da apresentação do Projeto de Lei nº ... , no último dia ... , de sua autoria, que dispõe ... e dá outras providências.

O Setor de ... , está à disposição de V.Sa. para prestar qualquer esclarecimento que julgar necessário sobre o tema.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

2. ACOMPANHAMENTO DA TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES.

Forma de Envio da Informação

A Umbelino Lôbo envia mensalmente ao Cliente a atualização do Banco de Dados (Mapa de Tramitação), que contém todas as proposições de seu interesse, com as seguintes informações: Tipo de Proposição Legislativa, Número, Autor/Origem, Tipo de Tramitação, Ementa, Situação Atual, Data da Situação Atual, Despacho Inicial, Próximos Passos, Posição do Cliente e Observações.

a) Proposições Classificadas como de Alta Prioridade.

As proposições definidas pelo Cliente como de alta prioridade serão acompanhadas diariamente pela _____, que informará ao cliente, através de Nota Informativa, via e-mail, imediatamente, alterações na sua tramitação (Distribuição às Comissões, Relatoria, Inclusão na Pauta da Semana, Apresentação de parecer pelo relator etc.).

b) Proposições Classificadas como de Baixa Prioridade.

As proposições definidas pelo cliente como de baixa prioridade serão acompanhadas pela _____ através de monitoramento das pautas das Comissões e Plenários do Senado e da Câmara.

c) Elaboração da Pauta da Semana.

A Pauta da Semana é elaborada pela _____ e enviada ao Cliente, via e-mail, todas as 2ª Feiras, com a descrição de todas as proposições que poderão ser votadas naquela semana.

Todas as 5ª Feiras é enviado ao Cliente o Resultado desta Pauta.

Quando ocorrer da aprovação de algum parecer, o relatório aprovado será enviado, via correio, na 6ª feira da semana de sua aprovação, ou, quando classificado como de Alta Prioridade, via fax.

Observação:

Assim que receber o parecer, via correio ou fax, sugerimos que o coloque na Pasta de Acompanhamento de Proposições afim de mantê-la atualizada.

Sugestão de Procedimento Externo:

No caso de as proposições serem classificadas como **Alta Prioridade**, assim que for informada ao cliente a definição de relatoria de um Projeto, seria interessante a manifestação do setor, através de e-mail, disponibilizando informações que achar necessárias para elaboração do Parecer.

Prezado Senhor Senador/Deputado,

É com grande satisfação que soubemos da designação de Vossa Excelência para relatar o Projeto de Lei nº ... , de autoria do Senador/Deputado ... , que dispõe ... e dá outras providências.

O Setor de ... , está à disposição de Vossa Excelência para prestar qualquer informação que julgar necessária, para a elaboração de seu Parecer.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

Quando um parecer for aprovado, numa determinada Comissão, e este for considerado positivo para o setor, sugerimos enviar ao Relator da Proposição um E-mail manifestando a satisfação.

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento da aprovação do parecer de Vossa Excelência, na Comissão de ... , no último dia... , dado ao projeto de Lei nº ... , de autoria do Senador/Deputado ... , que dispõe ... e dá outras providências.

O Setor de ... vem manifestar sua satisfação e parabenizá-lo pelo grande desempenho na elaboração deste Relatório.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

3. ACOMPANHAMENTO DOS REQUERIMENTOS DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.

Os Requerimentos de convocação de Audiência Pública só são disponibilizados quando constarem na Pauta da reunião das Comissões do Congresso.

Forma de Envio da Informação

Assim que entrarem na Pauta de Reunião das Comissões, identificará os de interesse do Cliente e enviará o texto por fax ou e-mail quando disponível.

Sugestão de Procedimento Externo:

No caso de o Cliente ser convidado para participar de Audiência Pública, sugerimos enviar uma mensagem ao autor do Requerimento, via e-mail, colocando-se à disposição.

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento da apresentação do Requerimento de Audiência Pública nº ... , de sua autoria, aprovado no último dia ... , na Comissão de ... , convidando este Setor para prestar esclarecimento sobre o tema

Desde de já, colocamo-nos à disposição de Vossa Excelência para prestar qualquer esclarecimento que julgar necessário.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

No caso de não haver convite, e se for de interesse do cliente, enviar uma mensagem ao autor, sugerindo a importância da participação do setor na discussão do tema.

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento da apresentação do Requerimento de Audiência Pública nº ... , de sua autoria, aprovado no último dia ... , na Comissão de ... , tratando do tema

Este tema é de fundamental importância para o Setor de ... , e vimos sugerir a nossa participação neste debate, prestando esclarecimentos bastante significativos aos senhores parlamentares dessa Casa.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

4. ACOMPANHAMENTO DAS REUNIÕES DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.

Forma de Envio da Informação

Quando a audiência pública for de grande interesse do cliente, é designado um integrante da Equipe para estar presente durante toda a reunião, elaborando um Relatório de Impressões que será encaminhado no dia seguinte, por e-mail.

5. LEITURA E ACOMPANHAMENTO DAS NOTÍCIAS DIVULGADAS DURANTE O DIA PELA AGÊNCIA CÂMARA, AGÊNCIA SENADO E JORNAL DO SENADO.

Forma de Envio da Informação

Por meio de Notas Informativas, retransmite ao Cliente, via e-mail, as notícias de seu interesse.

6. LEITURA E ACOMPANHAMENTO DOS DISCURSOS PROFERIDOS EM PLENÁRIO PELOS SENADORES E DEPUTADOS.

Observação:

Por meio de Notas Informativas, transmite ao Cliente a informação sobre o pronunciamento de algum parlamentar quando o tema do interesse do Cliente for tratado. Em assuntos de maior relevância, a íntegra do discurso será enviada por e-mail ou fax.

Sugestão de Procedimento Externo:

O Discurso do parlamentar pode sugerir três procedimentos:

- a) Quando um discurso for de elogio, mandar uma mensagem, via e-mail, agradecendo;

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento do discurso de Vossa Excelência, pronunciado no último dia ... , no Plenário do Senado/Câmara tratando do tema

O Setor de ... , agradece a manifestação positiva de V.Sa. e se coloca à sua disposição.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

- b) Quando um discurso for de reclamação, este pode ser por desinformação ou com razão. No caso da desinformação, enviar uma mensagem colocando o setor à disposição para prestar esclarecimentos; e

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento do discurso proferido por Vossa Excelência, no último dia ... , no Plenário do Senado/Câmara tratando do tema

O Setor de ... vem a presença de vossa excelência com o intuito de esclarecer seus questionamentos sobre o tema:

1. ...

Ficamos à disposição de Vossa Excelência para qualquer outro esclarecimento.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

- c) Quando um discurso for neutro, enviar um e-mail apenas comunicando ao parlamentar que tomou ciência.

Prezado Senhor Senador/Deputado,

Tomamos conhecimento do discurso proferido por Vossa Excelência, no último dia ... , no Plenário do Senado/Câmara e agradecemos a menção ao Setor ...

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

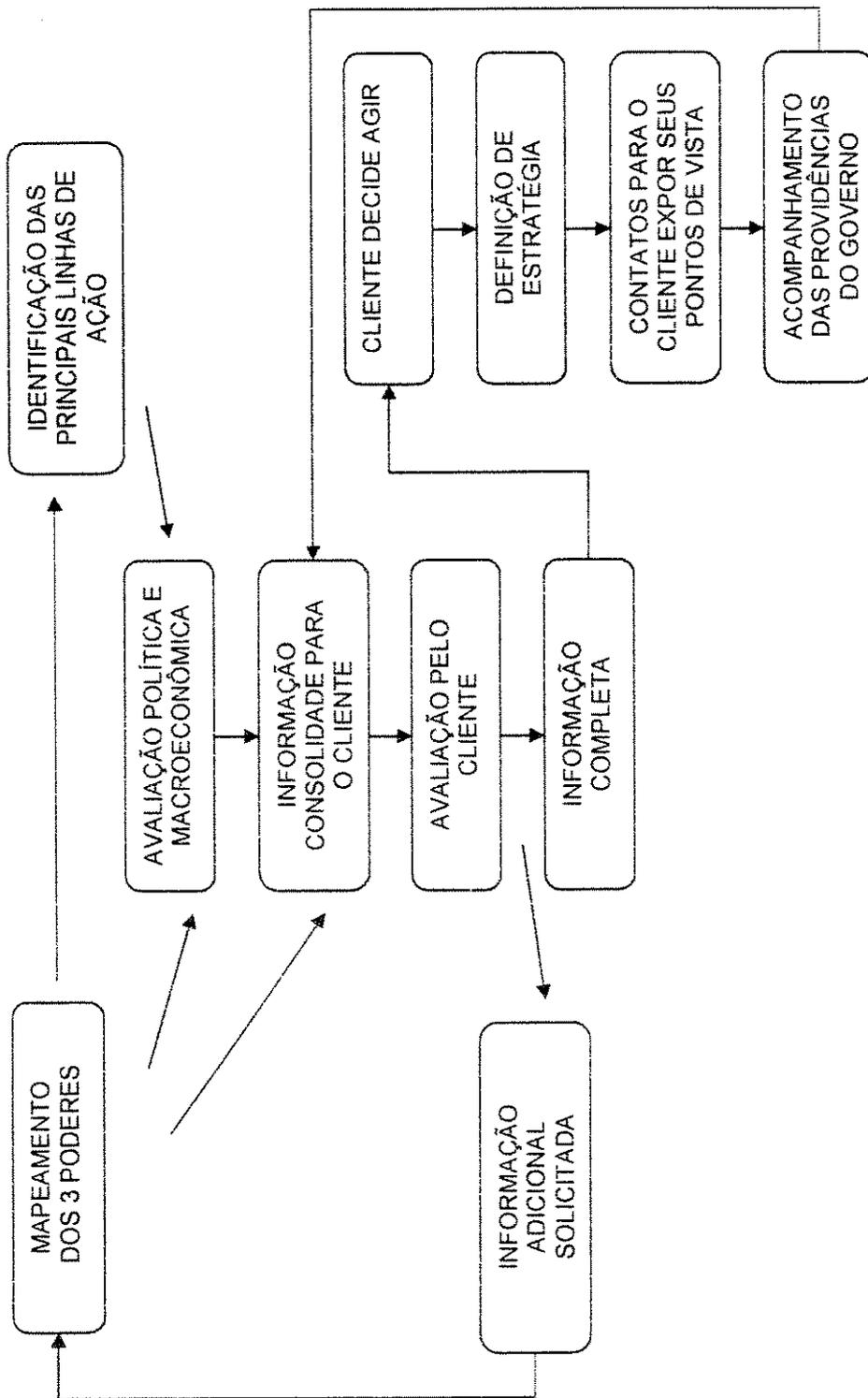
7. ATUALIZAÇÃO DA PASTA "CONGRESSO NACIONAL".

Foi enviada ao cliente uma pasta contendo todas as composições das Mesas, Lideranças Partidárias, Comissões Permanentes e Lista de Parlamentares da Câmara e do Senado. Estas listas serão atualizadas mensalmente e a _____ enviará ao cliente, por e-mail todos os arquivos que sofreram alterações.

Observação:

Assim que forem recebidos os arquivos, sugerimos que imprimam as páginas e as substituam na pasta com o objetivo de deixá-la sempre atualizada.

Processo de Trabalho dos Escritórios de Consultoria e Lobbying



ANEXO III

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

PORTARIA Nº 34, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2001

Dispõe sobre a solicitação de audiências com autoridades da Presidência da República por parte de empresas privadas e associações de classe, e dá outras providências.

O CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições, e

Considerando fatos recentemente revelados pela imprensa, em relação ao exercício da atividade de representantes comerciais ou de relações públicas (lobistas), bem como à prestação de serviços por funcionários da Presidência da República fora do horário de trabalho;

Considerando a necessidade de estabelecer normas para a participação de tais representantes no âmbito da Presidência da República, enquanto não regulamentada legalmente referida atividade;

Considerando a necessidade de regulamentar o trabalho realizado fora do horário de expediente por funcionários da Presidência da República, e, finalmente;

Considerando os imperativos de natureza ética que devem presidir a atuação dos servidores em exercício na Presidência da República, dentro e fora de seu local de trabalho;

RESOLVE:

Art. 1º A solicitação de audiências com autoridades da Presidência da República por parte de empresas privadas e associações de classe somente poderá ser realizada diretamente pela própria entidade interessada, em documento formal onde se esclarecerá a natureza do tema a ser tratado.

Art. 2º Em hipótese nenhuma serão aceitas solicitações por intermédio de representantes comerciais ou de relações públicas.

Art. 3º A marcação da audiência será também comunicada formal e diretamente à entidade interessada, oportunidade em que a ela será informado de que somente poderão participar da audiência as pessoas cuja presença seja absolutamente indispensável em função do tema a ser tratado.

Art. 4º A entidade interessada deverá enviar, com antecedência mínima de um dia útil, a lista dos participantes e o cargo e a empresa ou associação a que pertençam.

Art. 5º O serviço de recepção do Palácio do Planalto somente deverá admitir a entrada das pessoas cuja presença tenha sido previamente informada.

Art. 6º Em todas as audiências deverá estar presente pelo menos um assessor da respectiva autoridade, que ficará responsável pelas seguintes atividades:

I - anotação dos temas tratados e das providências que eventualmente sejam necessárias;

II - registro, no sistema de agenda da respectiva autoridade, dos temas tratados, das providências necessárias e da lista das pessoas que efetivamente participaram da audiência.

Art. 7º Os pedidos de informação sobre os temas tratados somente poderão ser encaminhados diretamente pela entidade interessada, vedada a prestação de informações a representantes comerciais ou de relações públicas.

Art. 8º Aos servidores em exercício na Presidência da República fica vedado:

I - aceitar qualquer proposta de trabalho de natureza eventual ou permanente, fora de seu horário de expediente, de particulares, de empresas privadas, associações de classe ou representantes comerciais ou de relações públicas;

II - aceitar convites de empresas, associações de classe, representantes comerciais ou de relações públicas, para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais, exceto naqueles de participação ampla, tais como posses, seminários e palestras ou similares;

III - prestar informações a terceiros, salvo quando:

a) sejam diretamente relacionadas com a entidade solicitante ou relacionadas com suas atribuições;

b) não tenham caráter confidencial, sigiloso ou secreto, ou, ainda, que o seu conhecimento não constitua privilégio ilegal ou ilegítimo para a entidade solicitante;

§ 1º Os servidores lotados na Presidência da República deverão adotar em qualquer ocasião, dentro ou fora do local de trabalho, atitudes e comportamento eticamente compatíveis com o exercício do respectivo cargo ou função.

§ 2º Os contratos de trabalho com particulares, em vigor, deverão ser imediatamente rescindidos, cabendo ao servidor informar à chefia imediata qualquer prestação de serviço realizada nos últimos vinte e quatro meses.

Art. 9º Não se enquadra na proibição prevista no inciso I do art. 8º a participação em conselhos por indicação do Governo Federal ou em empresas por ele controladas direta ou indiretamente.

Art. 10. Os servidores da Presidência da República, ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, DAS-3 ou superior, deverão aderir ao Código de Conduta dos Titulares de Cargos na Alta Administração Federal.

Art. 11. A Subchefia de Coordenação da Ação Governamental deverá elaborar código de ética para os servidores em exercício na Presidência da República, nele incorporando o disposto nesta Portaria, tendo como parâmetro o Código de Conduta referido no art. 10.

Art. 12. Os servidores em exercício na Presidência da República que não se enquadrarem no disposto nesta Portaria deverão pedir exoneração do cargo ou da função que ocupem e retorno ao órgão de origem.

Art. 13. O eventual descumprimento do disposto nesta Portaria sujeitará o servidor infrator às penalidades cabíveis e o seu imediato retorno ao órgão ou à entidade de origem.

Art. 14. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO PARENTE

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 9.6.2001

Brasília, 03 de Junho de 2002

**Excelentíssimo. Senhor.
Ministro Pedro Pullen Parente
Ministério Chefe de Estado da Casa Civil
Palácio do Planalto – 4º andar
70150-900 Brasília/DF**

Senhor Ministro,

Tendo em vista que o Decreto nº 4232, publicado em 14 de maio de 2002, que dispõe sobre as audiências e reuniões dos agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais com representantes de interesses de particulares, deverá ser normatizado, através de portaria, nos próximos dias, gostaríamos de reiterar algumas de nossas sugestões já encaminhadas à V. Exa.

Nossa posição é de que devido a importância da matéria tratada no Decreto nº 4232/2002, é imprescindível que este vigore na sua plenitude, o mais rápido possível. Dessa forma, além do seu conhecimento através da publicação no Diário Oficial, conseguiremos uma ampla divulgação do tema.

Assim, desejamos sugerir os seguintes aperfeiçoamentos:

- Os interesses são privados e não particulares;
- O decreto deve ser aplicado para brasileiros e estrangeiros;
- Deve valer para todas as profissões (advogados, economistas, cientistas políticos, jornalistas, administradores de empresas, relações públicas, etc);
- Deve ser aplicado para ex-funcionários de todos os poderes e também para ex-parlamentares,
- Deve ser aplicado também para funcionários públicos licenciados (sem remuneração); e
- Ser aplicado às empresas sediadas em Brasília e nos demais estados.

Aproveitamos para solicitar alguns esclarecimentos em relação ao referido Decreto:

- Como fazer o cadastramento? Quantos cadastramentos deverão ser feitos para, no caso específico da PATRI, empresa que presta serviços de monitoramento de todo o Poder Executivo (Administração Direta, Indireta, Autarquias e Agências Reguladoras)? Poderá com um único documento de inscrição estar apta a representar interesses legítimos de todos os seus clientes ou terá que fazê-lo um a um (cliente por cliente)?
- Para monitoramento será necessário o cadastramento uma vez que isto não se caracteriza como representação?
- O referido diploma legal também estabelece a necessidade de indicação dos assuntos objeto de representação, contudo, no caso dos clientes-PATRI, muitas vezes surgem no decorrer da prestação do serviço novas demandas, novos pleitos. Neste caso, será necessário nova inscrição ou apenas um adendo à inscrição anterior já aprovada?
- A inscrição do representante de interesse de particular, a que faz menção este Decreto, obedecerá a um padrão formal único previamente estabelecido para todos os órgãos públicos ou cada órgão criará o seu ?
- O que significa "instrumento de mandato"? Procuração ou Autorização?
- Estabelecidos os procedimentos formais de inscrição pelos entes públicos (individualmente ou através de procedimentos únicos), qual o instrumento legal a ser utilizado para a devida divulgação dessas informações (Portarias / Resoluções / Instruções Normativas)?
- Como caracteriza-se a figura do representante? São prestadores de serviços, terceirizados ou toda e qualquer pessoa que não tenha vínculo trabalhista legal com o representado? Os consultores externos, com cartões comerciais estão aqui incluídos?
- Funcionários Públicos licenciados, sem remuneração, seguirão normas específicas para atuação?

Respeitosamente,

Eduardo Carlos Ricardo
Presidente

Regulamentação do Lobbying

Princípios Básicos:

- Definir a atividade de lobbying como legítima - fundamental nas relações democráticas;
- Promover a transparência para acabar com o tráfico de influência e a corrupção;
- Acabar com distorções e má interpretação da atividade;
- Estender o exercício da atividade para todos os níveis da administração pública: Poderes Federais, Estaduais e Municipais;
- Estabelecer regras, em igualdade de condições, para todos que exerçam a atividade;
- Definir normas de conduta tanto para os influenciadores quanto para os decisores de políticas públicas;
- Estabelecer limites de atuação;
- Determinar a prestação de contas;
- Criar o órgão regulador para normatizar e fiscalizar a atividade;
- Criar mecanismos para o intercâmbio de experiências com outros países.

Os Poderes e a Democracia

- O lobby existe em qualquer sociedade humana. Desde o desenvolvimento das tribos, pessoas tentam influenciar – com argumentos, idéias, dados – as decisões de quem detém poder. Na família, em clubes sociais, nos locais de trabalho, esse processo ocorre sempre, todos os dias em todos os lugares em todos os tempos. Todos somos lobistas.
- Mas o conceito da palavra se associou mais ao esforço de persuasão realizado em instâncias do Estado. Também nesse caso específico, é uma atividade que se exerce desde quando as primeiras estruturas de governo se organizaram nas sociedades tribais primitivas.
- Governo, política e lobby são processos indissociáveis e, às vezes, podem parecer uma só coisa. Governo é o exercício da autoridade soberana numa sociedade; política é o que se faz para conquistar o poder de governo; lobby é o esforço para influenciar as decisões do governo e a opinião pública.
- Nas sociedades democráticas, o governo é escolhido pelo conjunto de seus integrantes em eleições legítimas e periódicas, a política se exercita por meio de partidos ou individualmente em ambiente de liberdade e garantia de direitos, e o lobby se pratica de maneira aberta e honesta.
- Em sociedades fechadas, o governo é imposto e totalitário, a política é praticada ou sob coerção ou na clandestinidade e o lobby se realiza secretamente e, com freqüência, por meio de métodos ilícitos. A pedra fundamental para a democracia é a capacidade de uma sociedade organizar às claras o jogo natural de pressões e contrapressões dos diversos grupos que a compõem, garantindo a todos eles o direito de defender seus interesses nos processos de decisões que lhes digam respeito.



L.LOBBYING : REGULAMENTAÇÃO E NÃO DISCRIMINAÇÃO !

- ✓ Lobbying é uma atividade própria ao processo democrático, através da qual as partes podem legítima e transparentemente, tentar influenciar os processos de formação das políticas públicas, apoiando ou opondo-se a determinadas idéias a serem transformadas em decisões;
- ✓ Lobbying deveria ser incentivado como uma forma de aproximar a sociedade dos Poderes Públicos e, não discriminado para que as chamadas autoridades possam continuar a decidir as políticas públicas ao seu bel prazer;
- ✓ Lobbying difere-se em sua essência ao tráfico de influência, uma vez que este alimenta-se em relações estritamente pessoais e temporais;
- ✓ A regulamentação do lobbying para ser eficaz demanda a paralela regulamentação do sistema de financiamento das campanhas políticas, para que estas formas de suporte político não se transformem em benesses econômicas mais tarde;
- ✓ A regulamentação do lobbying para ser eficaz também demanda regras mais claras e duradouras quanto a chamada quarentena, impedindo que aqueles que recentemente tendo deixado funções públicas dediquem-se ao notório tráfico de influência junto aos seus antigos chefes, subordinados ou colegas de trabalho;
- ✓ Lobbying não é uma profissão;
- ✓ A regulamentação deve ser válida para o relacionamento dos agentes junto a todos os Poderes e por tôdas as categorias profissionais, sem qualquer exceção de caráter corporativo;
- ✓ A regulamentação também deve ser válida para os estrangeiros, que mesmo não gerando empregos nem impostos neste país estão sendo tratados em condições especiais;
- ✓ As empresas e os profissionais devem ser cadastrados, passando a portar documento ou crachá próprio para a atividade;
- ✓ O controle sobre as operações destas empresas prestadoras de serviços deve ser rígido de forma a coibir fontes alternativas de corrupção ou até mesmo a utilização indevida de serviços de funcionários públicos;
- ✓ As audiências com autoridades devem ser solicitadas por escrito;
- ✓ As agendas das autoridades devem ser exibidas de maneira transparente via internet;
- ✓ As audiências pendentes devem ser exibidas de maneira transparente via internet;
- ✓ Os representantes devem apresentar-se munidos de procuração, repudiando-se o uso de cartões comerciais dos chamados "consultores";
- ✓ As Consultas Públicas via internet com prazo previamente definido para a apresentação de sugestões devem ser incentivadas;
- ✓ As Audiências Públicas para o debate de posições divergentes em relação a uma determinada decisão a ser tomada, devem ser incentivadas;
- ✓ A lei de licitações deve ser modificada no sentido de coibir a participação dos chamados representantes comerciais, os quais via de regra não passam de agentes da corrupção;