

# ***Lobbying* no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no Legislativo brasileiro**

Andréa Cristina Oliveira Gozetto\*

## **Introdução**

A criação e implementação de políticas públicas está condicionada ao processo de tomada de decisões estatal, em que numerosos fatores relevantes interagem de forma complexa e no qual a sociedade civil tem atuado enquanto agente catalisador de mudanças. Porém, no Brasil, as instituições tradicionais de representação estão em crise e há um conseqüente esvaziamento dos espaços formais de poder, o que leva atores da sociedade civil organizados em grupos de interesse a se apropriar do espaço público a partir de uma lógica própria.

Idealmente os grupos de interesse atuam dentro de faixa própria de interesses de seus associados em um ambiente supra-ideológico e supra-partidário<sup>1</sup>. Diferenciam-se dos partidos políticos, pois não buscam o exercício direto do poder, uma vez que não competem no processo eleitoral para obtê-lo.

A percepção por parte dos grupos de interesse de que as decisões tomadas pelo Estado, tanto no âmbito do Poder Legislativo quanto no do Executivo os influenciavam e podiam ser influenciadas por eles e o processo de redemocratização pelo qual passou o país em 1985 são alguns dos fatores responsáveis pela modificação do formato de representação de interesses no Brasil.

Durante a elaboração da Constituição de 1988 mais de 383 grupos de interesse atuaram com o intuito de verem os seus interesses atendidos. Essa atuação incomum até aquele momento dado aspectos inerentes ao sistema político brasileiro fez com que o interesse sobre o papel institucional dos grupos de interesse ressurgissem, notadamente frente ao poder Legislativo. (Aragão, 1994)

Apesar do enfoque da mídia estar voltado comumente para formas ilícitas de representação de interesses, como a corrupção ou o tráfico de influência onde atores sociais oferecem dinheiro e/ou outros benefícios aos tomadores de decisão, em troca de diversos tipos de recompensas ilegais, em nosso trabalho enfocamos a atividade de *lobbying* que é realizada de forma lícita e que tem como objetivo esclarecer o legislador ou a autoridade pública sobre as decisões ou propostas que possam vir a ser encaminhadas como um mecanismo operacional de persuasão. Assim, o *lobbying* deve ser visto como informação objetiva disponível para, em tempo hábil, instrumentar a melhor decisão.

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

---

\* Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), Mestre em Sociologia Política (Unesp de Araraquara). Professora do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Direito (Universidade Nove de Julho). Para maior detalhamento das questões discutidas aqui, ver: Oliveira, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), fevereiro de 2004, Mimeo. Tese hospedada no site:

[www.lobbying.com.br](http://www.lobbying.com.br)

<sup>1</sup> No entanto, no Brasil, ocorrem claras vinculações entre grupos de pressão e partidos políticos, como por exemplo, o vínculo inegável entre CUT (Central Única dos Trabalhadores e PT (Partido dos Trabalhadores).

alcançar seus objetivos. *Lobbying*, no entanto, não é pressão simples. Há todo um envolvimento do ator político no processo de produção legislativa, que compreende desde o monitoramento dos projetos apresentados, a análise técnica das propostas, até a tomada de posição diante das proposições mais relevantes para o grupo de interesse.

As estratégias de atuação comumente utilizadas pelos grupos de interesse e/ou pressão para a consecução de seus objetivos são: a) identificação do problema e do objetivo pretendido; 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 ou otimizar a oportunidade, 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 dos grupos de interesse; apresentando informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos e g) execução do corpo-a-corpo, momento por excelência da pressão e que consiste em procurar aliados e inimigos dos interesses defendidos, a fim de convencê-los a contribuir para o alcance do fim pretendido.

É importante ressaltar que, no que tange ao Poder Legislativo, o sucesso de uma ação empreendida por um grupo de interesse e/ou pressão pode se traduzir tanto na aprovação da proposição elaborada pelo grupo ou por um de seus aliados quanto pela rejeição, retirada ou arquivamento da proposição à qual os interesses do grupo eram contrários.

O objetivo de nosso trabalho é discutir a estratégia de ação dos grupos de interesse no legislativo federal brasileiro tendo em vista os fatores institucionais que moldam a sua ação. Para a análise do caso brasileiro nos centraremos na estrutura e ação dos grupos empresariais e de trabalhadores, e para isso analisaremos a ação da CNI (Confederação Nacional da Indústria) e do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar).

Optamos por um estudo etnográfico em que se aliou uma ampla pesquisa bibliográfica, análise de documentos e entrevistas com os representantes dos grupos de interesse.

A corrente de pensamento que melhor analisa o comportamento dos grupos de interesse, de nosso ponto de vista é o neo-institucionalismo.

Contemporaneamente o neo-institucionalismo tem sido a abordagem metodológica predominante nos estudos sobre Poder Legislativo e isso acontece porque o olhar dos pesquisadores está voltado para o fato de que as instituições moldam as relações sociais e políticas que se formam a partir delas e porque condicionam outras variáveis relevantes, como os incentivos políticos dos legisladores. Assim, as instituições são tomadas como as responsáveis por dar estabilidade ao sistema político e por moldar o comportamento parlamentar, levando-se em consideração tanto os incentivos oferecidos por instituições externas e o sistema eleitoral quanto à estrutura institucional do próprio Congresso. A própria retomada do Poder legislativo como *locus* de defesa de interesses pelos grupos foi fortemente influenciada pelo processo de redemocratização brasileiro.

Para os neo-institucionalistas históricos, corrente que consideramos mais adequada ao nosso objeto de estudo, a política gira em torno da competição entre grupos, mas essa competição e os resultados gerados por ela são influenciados pela estrutura institucional da economia política. Assim, o Estado possui um papel muito importante, haja vista que é em seu âmbito que muitas das instituições relevantes são definidas. Instituições e tomadores de decisão não são atores neutros. Os tomadores de decisão tendem a moldar os resultados de

acordo com suas preferências e as instituições que são criadas por políticos e burocratas recebem essa influência, uma vez que há interesse em moldá-las.

O ponto principal a ser destacado acerca do neo-institucionalismo está relacionado ao reconhecimento por parte de seus teóricos de que os atores agem racionalmente e de forma estratégica, mas as alternativas de ação percebidas por eles são elas próprias moldadas socialmente.

As instituições perduram e isso ocorre porque a capacidade de alterar a estrutura institucional é pequena devido à trajetória histórica e à forma pela qual ela restringe o arsenal de alternativas relevantes.

### **Grupos de interesse em ação**

A representação de interesses empreendida pelos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores junto ao Poder Legislativo é vista como lícita e legítima tanto por parte dos parlamentares quanto por parte da sociedade civil.

Dois fatores são responsáveis por essa percepção. O primeiro fator está relacionado ao fato de que tanto CNI quanto DIAP defendem apenas os interesses consensuais e majoritários de seus filiados. Assim, questões particularistas são trabalhadas pelos próprios filiados isoladamente, como no caso do DIAP que orienta as entidades filiadas a agir, traça estratégias de ação e, inclusive, ministra cursos sobre processo legislativo e intervenção política. Já a CNI orienta suas entidades filiadas a procurarem a assessoria de um escritório de consultoria e *lobbying*.

O segundo fator está relacionado à capacidade de mobilização de suas bases e a conseqüente visibilidade pública que essa capacidade garante as duas entidades guarda-chuva. A CNI conta com o RedINDÚSTRIA que é uma rede de informação e mobilização envolvendo a CNI e Federações das Indústrias. Dessa forma, o empresariado industrial pode ser mobilizado rapidamente através do RedINDÚSTRIA quando é necessário influenciar no destino das proposições legislativas no Congresso Nacional.

O DIAP, por sua vez mobiliza as bases através de seus diversos canais de comunicação e dá preferência a grandes mobilizações populares que congreguem milhares de trabalhadores e atraiam a imprensa. Ele também é capaz de mobilizar os trabalhadores rapidamente já que 90 de suas entidades filiadas, ou seja, 10% do total de filiados estão sediadas em Brasília<sup>2</sup>.

Esses dois fatores aliados fazem com que haja um arrefecimento do estigma de marginalidade que a atividade de *lobbying* carrega e dessa forma, os lobistas de CNI e DIAP possuem mais e melhor acesso aos tomadores de decisão do que lobistas que defendem interesses particularistas de outros grupos de interesse.

Os grupos de interesse dependem de uma série de atividades anteriores ao delineamento de sua estratégia de ação.

Assim, a identificação dos objetivos a serem alcançados, a apreensão do cenário político nacional, o monitoramento legislativo ou *tracking*, a análise das informações coletadas pelo monitoramento legislativo e o monitoramento político são ferramentas de grande importância para os grupos. É esse trabalho prévio dos grupos de interesse e/ou pressão que possibilita que suas estratégias de ação sejam traçadas.

---

<sup>2</sup> Um bom exemplo de mobilização levado a cabo pelo DIAP 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.

Apesar dessa etapa anterior de coleta e análise de informação ser muito importante, ela não pode ser caracterizada como uma estratégia de ação propriamente dita, uma vez que apenas agrega elementos que subsidiam o processo de delineamento da estratégia de ação dos grupos.

Caracterizamos como estratégias de ação utilizadas pelos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores: identificação do ato legislativo correto e redação de proposições, projetos de lei e emendas, a marcação de audiências com os tomadores de decisão, a elaboração de estudos e pareceres técnicos, a organização de visitas às instalações de seus filiados, ciclos de palestras ou seminários sobre o assunto em discussão, a redação de discursos para os parlamentares que possuem um interesse natural similar ao do grupo de interesse e os requerimentos que fazem para determinar a escolha do relator que efetuará o parecer do projeto de interesse do grupo e que está sendo avaliado nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O conjunto dessas estratégias só pode ser conduzido após o trabalho árduo da coleta e análise de informações que subsidiam a ação dos grupos de interesse e/ou pressão.

O quadro abaixo sistematiza uma comparação entre as estratégias de ação utilizadas pelos grupos empresariais e de trabalhadores.

**Quadro 1 – Forma de atuação da CNI e DIAP**

<b>Forma de atuação</b>	<b>CNI/DIAP</b>
<b>Identificação do problema e objetivos dos filiados</b>	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.
<b>Apreensão do cenário político</b>	CNI e DIAP contam com equipes fixas de especialistas que formulam cotidianamente o cenário político brasileiro.
<b>Monitoramento Legislativo ou Tracking</b>	Com a Internet, o monitoramento legislativo tem se mostrado algo bem mais simples. CNI e DIAP têm equipes fixas que efetuam o monitoramento legislativo, parte importante de seus trabalhos.
<b>Análise das informações coletadas pelo monitoramento legislativo</b>	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, o processo é o mesmo e as bases são informadas pelo Jornal do DIAP, Boletim do DIAP e Agência DIAP. Após o recebimento da informação, as bases podem informar o grau de prioridade que cada uma das proposições ou projetos de lei tem para seu sindicato ou setor.
<b>Monitoramento político</b>	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.
<b>Estratégias de ação:</b>	a) Tanto a CNI quanto o DIAP costumam redigir proposições, projetos de lei e emendas para que parlamentares as apresentem.

<p>a) Identificação do ato legislativo correto e redação de proposições, projetos de lei e emendas;</p> <p>b) marcação de audiências com autoridades;</p> <p>c) elaboração de estudos e pareceres técnicos.</p>	<p>Diferentemente da CNI, no entanto, o DIAP chegou a apresentar uma Emenda Popular sobre os Direitos dos Trabalhadores na Assembléia Nacional Constituinte;</p> <p>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;</p> <p>c) Estratégia essencial na defesa e representação de interesses. Tanto CNI quanto DIAP tornaram-se referências em suas áreas de atuação oferecendo aos tomadores de decisão informações imparciais e confiáveis. CNI e DIAP possuem legitimidade e suas posições são claras.</p>
<p><b>Corpo-a-Corpo</b></p>	<p>Tanto a CNI quanto o DIAP afirmaram não fazer corpo-a-corpo para seus filiados. Isso ocorre por que essas entidades não se envolvem com os interesses específicos deles. Se os filiados da CNI têm um interesse específico, o mesmo deve procurar a assessoria de um escritório de consultoria e <i>lobbying</i>. Já as entidades filiadas ao DIAP contam com a sua orientação que oferece cursos de treinamento. Os lobistas da CNI e DIAP, quando estão defendendo causas consensuais de suas entidades filiadas, costumam fazer corpo-a-corpo com autoridades. A CNI conta com três lobistas e o DIAP com um. As ações podem ser individuais ou então, as bases podem ser mobilizadas para aumentar a pressão.</p>

### Considerações finais

Acreditamos que as instituições moldam a ação dos grupos empresariais e de trabalhadores. A influência das novas condições institucionais geradas pelo processo de redemocratização brasileiro com o fortalecimento do Poder Legislativo nos deixa ver claramente essa influência.

No entanto, há outros fatores institucionais que podem ser elencados, como: a) a centralização do processo decisório no Poder Executivo, b) um sistema partidário fragmentado, em que os parlamentares sobressaem aos partidos, c) a existência do Colégio de Líderes na Câmara dos Deputados e c) a organização da Câmara dos Deputados (regras de seleção das lideranças, detentores do poder de estabelecer a pauta do dia, cronograma e duração do debate). Importante notar que esses fatores institucionais são capazes de garantir maior ou menor acesso dos grupos de interesse ao processo de tomada de decisões, determinando assim seu grau de influência.

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 CNI se abstém de apresentar projetos originais. Dessa maneira, podemos afirmar que a ação da CNI é sempre uma reação a proposição do poder Executivo e é possível ver, mais uma vez, como a ação das instituições políticas é determinante para o comportamento dos agentes privados.

Para nós, o DIAP possui uma ação propositiva, pois apresentou os Projetos Um, Dois e Três durante a Assembléia Nacional Constituinte e também uma Emenda Popular. Atualmente, o DIAP não se restringe a acompanhar os poderes da República; ele também faz uma tentativa de pautar a agenda desses poderes e forma opinião através da ampla divulgação de suas publicações.

## Referências

- ARAGÃO, MURILLO. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- 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.
- 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.
- LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: Direito Democrático*. São Paulo: Ed. Sagra, 1988.
- OLIVEIRA, A. C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil*. 2004. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2004.
- RAMOS, D. P. *Comportamento parlamentar e grupos de pressão: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998)*. 2005. 226f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2005.
- TAGLIALEGNA, G. H. F. & CARVALHO, P. A. F. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília a.3, nº 169, jan./mar. 2006.