

Lobbying como canal de comunicação entre Estado e Sociedade Civil?

Andréa Cristina de Jesus Oliveira

Introdução

O objetivo do presente texto é apresentar alguns resultados genéricos e outros específicos da tese de doutorado intitulada *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil* [1]. Desse modo, a construção teórica densa e a caracterização detalhada do tema foram desprivilegiadas em detrimento da apresentação de uma questão bastante específica: o lobbying como canal de comunicação entre Estado e sociedade civil.

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.

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.

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).

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.

A fim de analisar o lobbying como canal de comunicação entre Estado e sociedade civil, dividimos a atividade lobista no Brasil em quatro tipos: a) lobbying público (assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios, Agências Reguladoras e Autarquias); b) lobbying institucional (executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas da iniciativa privada); c)

lobbying classista (entidades classistas, como a CNI(Confederação Nacional da Indústria) e o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)) e d) lobbying privado (escritórios de consultoria e lobbying).

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 consultoria e lobbying.

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 consultoria e lobbying, além de extensa pesquisa bibliográfica.

Lobbying Público

Os lobbies dos Ministérios e de autarquias federais são coordenados pela Casa Civil que tem como objetivo 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.

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. 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.

Uma das características mais importantes das assessorias parlamentares reside no fato de as mesmas terem se tornado referência de informação confiável para os parlamentares. Dessa forma, quando os parlamentares necessitam de informações sobre determinado setor costumam recorrer às assessorias parlamentares dos Ministérios.

Como parte desse trabalho de organização, preservação e atualização da legislação, as assessorias parlamentares devem manter um estreito contato com os parlamentares, a fim de firmar a

posição do órgão estatal que representam. O agendamento de almoços entre representantes do órgãos estatal e parlamentares é comum. Organizar visitas de parlamentares a repartições deste órgão e acompanhar membros do mesmo em visitas ao Congresso, também é sua atribuição, assim como o trabalho de corpo-a-corpo com os parlamentares, nas reuniões de comissões.

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. O trabalho de corpo-a-corpo das Assessorias Parlamentares deve estar sempre subsidiado por informações que contribuam para o convencimento do parlamentar. A equipe deve valer-se de pareceres previamente elaborados pelos setores técnicos dos órgãos que representam e fazer-se presente no Congresso quando houver atividades legislativas, comparecendo também a eventos em que haja presença de parlamentares.

Em suma, o trabalho das assessorias parlamentares se concentra em pesquisar, coletar informações e fazer o acompanhamento legislativo do Congresso, desenvolvendo estratégias para aprovar, rejeitar ou emendar matérias do interesse do órgão que representa, sempre subsidiados por informações técnicas.

Lobbying Institucional

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.

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. Ao obter uma informação antecipada o executivo de relações governamentais pode antecipar tendências na atuação do governo e, em contato com pessoas alocadas em pontos estratégicos da administração federal, confirmar essas tendências, que podem vir a se tornar ações ou não. Manejar essa informação é fundamental, pois as regulamentações governamentais podem representar um risco ou uma oportunidade para a empresa. É no sentido de descobrir essas informações antecipadas [\[2\]](#) que os executivos de relações governamentais trabalham.

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. 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.

Apesar de contar com a vantagem de ser o representante legítimo de uma empresa líder no mercado, o executivo de relações governamentais deve 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. 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, e isso é primordial para criar um laço de confiança entre o parlamentar e o executivo de relações governamentais.

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.

Lobbying Classista

O lobbying classista foi analisado através da forma de atuação de duas grandes entidades “guarda-chuva”, a CNI e o DIAP.

A CNI foi criada em 12/08/1938 como entidade de representação do setor industrial brasileiro. Ela 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).

Apenas 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. 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.

Tanto a CNI quanto o DIAP possuem equipes permanentes, treinadas e especializadas em processo legislativo. A CNI possui em sua equipe mais de 30 funcionários, enquanto a equipe do DIAP se resume a menos de 10 colaboradores, porém, conta com a assessoria externa dos advogados dos sindicatos filiados a ele.

Nem a CNI e nem o DIAP representam interesses particularistas. Para captar os interesses majoritários de suas respectivas categorias a CNI faz uma reunião com todas as federações filiadas e em um processo amplo de discussão formula um “conceito” que norteará todas as suas ações de representação. Já o DIAP, desde 1984 promove encontros nacionais e organiza seminários, a fim de debater as principais questões pertinentes ao movimento sindical.

O monitoramento político e o acompanhamento legislativo são atribuições muito importantes das entidades. Por ano, a CNI acompanha cerca de 4.000 projetos que estão tramitando no Congresso nacional.

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.

Dada a visibilidade pública e legitimidade que as entidades possuem junto à opinião pública ambas tornaram-se referências em suas áreas de atuação oferecendo aos tomadores de decisão informações imparciais e confiáveis, sempre subsidiadas por estudos técnicos e pesquisas acadêmicas. Além disso, as posições de ambas as entidades são públicas e portanto claras. CNI e DIAP publicam [\[3\]](#)

uma série de informações sobre suas ações e sobre o que pensam.

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.

Lobbying Privado

Os primeiros escritórios de consultoria e lobbying que se tem notícia no Brasil são a APS

(Assessoria, Planejamento e Serviços) e a SEMPREL (Serviços Empresariais Especializados).

De maneira geral, os problemas enfrentados pelos clientes são problemas de comunicação com o governo. Se for 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 entrevistados 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.

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.

Ao oferecer informações imparciais e confiáveis aos tomadores de decisão, o lobista alcança credibilidade. Desse modo, 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.

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.

Além do fornecimento de informações aos tomadores de decisão, os lobistas costumam organizar visitas às instalações dos clientes, ciclos de palestras ou seminários sobre o assunto em discussão.

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.

Como trabalham com diversos clientes, a quantidade de informações com a qual um escritório de consultoria e lobbying trabalho é imensa. Sendo assim, essa informação deve ser tratada de maneira adequada para que os interesses dos clientes sejam defendidos.

Considerações Finais

As estratégias de ação mais comumente utilizadas pelos lobistas a fim de representar e defender os interesses de seus clientes são: a) identificar como resolver o problema do cliente, apresentando uma proposição, projeto de lei ou emenda; b) traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente; c) enaltecer a atuação do parlamentar; convidá-lo para eventos que possam fortalecer o seu prestígio com sua base eleitoral; d) 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. Sendo assim, a informação é um dos pilares da atividade de lobbying e sua importância é inegável.

Ao oferecer informações imparciais, confiáveis e contrastáveis aos tomadores de decisão, os

lobistas dos quatro tipos de lobbying apresentados aqui alcançam credibilidade transformando-se em fontes de informação. Ao se habilitarem enquanto fonte confiável, esses lobistas abrem um canal de interlocução com o Estado, garantindo que os interesses de seus clientes sejam ouvidos. Essa relação, sem dúvida é sustentada pela credibilidade daquele que fornece a informação e por isso os lobistas a tratam de maneira tão cuidadosa.

Há algumas peculiaridades que devem ser ressaltadas no que tange ao fornecimento das informações em cada um dos quatro tipos de lobbying apresentados.

As informações fornecidas pelas Assessorias Parlamentares dos Ministérios são oficiais e portanto a confiança estabelecida entre quem informa e quem recebe a informação é grande. Mesmo assim, os lobistas se preocupam em marcar audiências para estreitar as relações entre os parlamentares e os representantes dos órgãos estatais para os quais trabalham, fornecer estudos técnicos e fazer-se presente em eventos sociais. Todo esse esforço tem um único objetivo: manter forte os laços que unem aquele órgão estatal aos tomadores de decisão.

Tanto no lobbying institucional quanto no lobbying privado, podemos perceber que além do cuidado ao fornecer informações qualificadas há uma ênfase na promoção de eventos educacionais, no fornecimento de técnicos que possam auxiliar o Estado e também em ações que visem enaltecer a atuação dos tomadores de decisão ou parlamentares.

Já o lobbying classista aposta em sua forte visibilidade pública, em sua credibilidade enquanto representantes de grandes setores da sociedade civil e iniciativa privada para tornarem-se interlocutores do Estado. Os estudos técnicos que formulam, os eventos educacionais que promovem, as publicações que veiculam e as mobilizações públicas que organizam são instrumentos que os transformam em interlocutores do Estado.

Os lobistas ajudam o governo a criar uma visão mais abrangente sobre o assunto em questão, levando informação e colocando o governo em contato com a iniciativa privada e entidades de classe. Além disso, a assessoria parlamentar dos deputados federais e senadores é insuficiente face aos temas que os mesmos devem avaliar para votar.

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.

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. Dessa forma, o lobbying deve ser visto como informação objetiva disponível para, em tempo hábil, instrumentalizar a melhor decisão.

Para afirmarmos que o lobbying traria maior transparência e refinaria o processo estatal de tomada de decisões fortalecendo a democracia teríamos que ter certeza que todos os interesses envolvidos nas questões discutidas estão sendo ouvidos. Porém, a decisão sobre qual grupo de pressão acessar é discricionária do tomador de decisão.

Sendo assim, o lobbying pode ser tomado como uma importante via de mão dupla na que tange a sua capacidade de captar, organizar, produzir e disseminar informações da sociedade civil para o Estado e do Estado para a sociedade civil. Porém, não há arranjos institucionais formais que garantam que todos os interesses envolvidos serão ouvidos.

Sem dúvida, a correta utilização do lobbying fortalece os institutos democráticos. No momento em que os grupos de pressão passam a fornecer informações confiáveis e comprováveis aos tomadores de decisão - informações que supostamente os mesmos não detêm -, o Estado transforma esses grupos de pressão em interlocutores, convidando-os a emitir sua opinião quando necessário. Essas informações são essenciais para a maior clareza sobre o tema em questão e o lobbying passa a desempenhar um importante papel como canal de comunicação entre Estado e sociedade civil.

Porém, não podemos deixar de ressaltar a parcialidade das informações fornecidas pelos grupos de pressão. Mais um aspecto subjetivo está em jogo: é o tomador de decisão quem interpreta os interesses e escolhe quais são os argumentos mais contundentes. Como o lobbying não é regulamentado e assim, os lobistas não são registrados, como o tomador de decisão pode ter certeza de com quem ele está falando e se os interesses representados são legítimos daquela classe ou grupo como um todo?

Acreditamos ser para diminuir essas dificuldades que os tomadores de decisão elegem alguns grupos de pressão específicos que passam a ser vistos como interlocutores qualificados. Estariam os tomadores de decisão dando voz e vez a todos ou estariam escolhendo aqueles grupos de pressão que se mostrem mais presentes e disponíveis?

É por isso que, para se tornar um interlocutor qualificado, o grupo de pressão deve ter uma presença organizada em Brasília a fim de manter um contato permanente com os tomadores de decisão estando sempre disponíveis. Apenas para cumprir essa etapa do processo de lobbying, recursos de monta são necessários.

Dessa forma, o argumento de Aragão (1992) que afirma que, 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 estaria posto a prova. Quando recursos de monta são necessários apenas para estruturar a presença do grupo de pressão em Brasília são necessários, como podemos afirmar que há condições iguais para todos? Como afirmar que o lobbying reforçaria o interesse público?

O fato de que apenas alguns segmentos da sociedade são aptos a implementar esse tipo de

ação, leva a um desequilíbrio na esfera da representação de interesses.

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.

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.

Existe um paradoxo envolvendo essa atividade e que nossa pesquisa não respondeu, pois não se tratava no momento de sua condução, de questão essencial: Como uma sociedade marcada pela grande propriedade, pela escravidão, pelo patriarcalismo, pelo patrimonialismo e pelo coronelismo, profundamente desigual e pouco associativa ofereceu e continua a oferecer espaço para o desenvolvimento do lobbying?

O atual formato da representação de interesses no Brasil privilegia aqueles poucos grupos de pressão que tem condições e *expertise* para implementar ações de lobbying. Portanto, é difícil afirmar que em um futuro próximo o lobbying, mesmo quando utilizado de maneira ideal, possa se transformar em uma ferramenta que implemente a democracia enquanto canal de comunicação entre Estado e Sociedade Civil.

Bibliografia

ARAGÃO, MURILLO. 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.

BARROS, Alexandre de S. C. - Lobby: como fazer o governo trabalhar para a sua empresa ... legalmente. São Paulo: Suma Econômica, 1991.

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.

BORIN, Jair. O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação in: Cadernos de Jornalismo e editoração, SP nº 22, 1988/ECA.

FARHAT, Saïd. 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.

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.

LOPES, Marcelo. Relações mais que públicas. Revista Comunicação Empresarial. Ano 13, nº 46, 1º
trimestre de 2003. (pág.20-29)

• Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), Mestre em Sociologia Política (Unesp de Araraquara). Professora do Departamento de Ciências Jurídicas da Uninove (Centro Universitário Nove de Julho). Responsável pelo Núcleo de Disciplinas Propedêuticas Gerais e Sociais. E-mail: acjoliveira@ig.com.br

[1]

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.

[2]

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.

[3]

A CNI publica: Novidades Legislativas, Informe Legislativo, Sinopse – Assuntos Legislativos, Agenda Legislativa e Legisdata. A maioria de suas publicações destina-se apenas a seus filiados. Já o DIAP publica: Boletim Informativo, Jornal do DIAP, Quem foi Quem, Os Cabeças do Congresso, Agenda para falar com os poderes, Agência DIAP, Sistema DIAP e as séries Caderno Debate, Estudos Políticos e Estudos Técnicos. Apenas parte dessas publicações limita-se a seus filiados.