

Lobbying como canal de comunicação entre Estado e Sociedade Civil

1. 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.

2. As formas de atuação do lobbying no Brasil

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 o lobbying como canal de comunicação entre Estado e sociedade civil, utilizamos 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 (lobbying institucional); c) entidades classistas, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) (lobbying classista) e d) escritórios de consultoria e lobbying (lobbying privado).

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.

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. ^[2]

O lobbying institucional refere-se à atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais se dedicam 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 de 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 consultoria e lobbying. 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.

Ao analisar a forma de atuação dos lobistas nos quatro tipos de lobbying apresentados acreditamos ser possível mostrar como a informação tem um papel importante nesse processo e como a troca de informações entre Estado e sociedade civil pode ser propícia para o fortalecimento da democracia no Brasil

3.1 – Lobbying Público

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.

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.

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.

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.

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 à 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.

3.2 Lobbying Institucional

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 Estado.

A equipe dos departamentos de assuntos institucionais e/ou corporativos 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 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

3.3 Lobbying Classista

3.3.1 CNI (Confederação Nacional da Indústria)

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).

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.

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 se encontram 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.

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.

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.

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.

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.

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 conseqüência 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 decisões, 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.

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”*.

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 (Figueiredo e Limongi, 1999).

Dessa maneira, podemos afirmar que a ação da COAL é sempre uma reação a proposições do poder Executivo e é possível ver, assim, como a ação das instituições políticas são determinantes para o comportamento dos agentes privados.

3.3.2. DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)

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.

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.

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 ^[3] 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.

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 avaliam as possibilidades de aprovação do projeto proposto, o que pode poupar muito esforço e trabalho.

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.

O grande diferencial do DIAP são suas publicações. Elas 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 seus principais instrumentos de convencimento.

Suas publicações 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 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.

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.

3.4. Escritórios de Consultoria e Lobbying

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.

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.

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. ^[4]

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.

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.

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.

Os lobistas 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.

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.

4. Considerações Finais

Ao apresentar a forma de atuação dos quatro tipos de lobbying atuantes no Brasil tivemos como pretensão mostrar sua importância como canal de comunicação entre Estado e sociedade civil.

Em suma, 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.

Como podemos perceber 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 sua credibilidade é incontestável. Mesmo assim, os lobistas se preocupam em marcar almoços com o Alto Comando, fornecer estudos técnicos e fazer-se

presente em eventos sociais. Todo esse esforço tem um único objetivo: tornar-se interlocutor dos 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.

Apesar de entendermos lobbying 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.

Gostaríamos de ressaltar os investimentos de monta que devem ser feitos para qualquer tipo de ação de lobbying.

Apesar do lobbying 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 têm 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.

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.

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.

Existe certo desconforto com relação à atividade, e isso é um fato. Quanto menos

ideologizada e mais particularista nossa sociedade se torna, mais necessária se faz a discussão em torno do lobbying, pois há uma clara tendência de crescimento da atividade.

E é nesse sentido que entendemos ser impossível analisar o cenário político brasileiro contemporâneo renegando o lobbying a marginalidade.

Acreditamos que lobbying é informação e que 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 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.

De nosso ponto de vista, o lobbying é extremamente importante e efetivo ao mostrar ao legislador pontos de vista divergentes sobre o tema em discussão, tornando o processo de tomada de decisões mais transparente e desempenhando, assim, um destacado papel como força social de aproximação entre a sociedade civil e o Estado. (Figueira, 1987)

Isso porque 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, instrumentar a melhor decisão.

Encaramos o lobbying como uma importante via de mão dupla no 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.

Sendo assim, o lobbying é um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos.

Acreditamos, dessa forma, que o lobbying é um instrumento democrático de representação de interesses e que sua correta utilização 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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)

[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]

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 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.

[3]

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.

[4]

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.