PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO
O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF

A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSE NA PERSPECTIVA DO LEGISLADOR: RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS OU *LOBBY*?

Saul Pereira de Amorim; Iris Caldas Abreu, Audren Marlei Azolin Autores[1]

Palavras-chave: Relações Governamentais. Lobby. Representação de Interesse.

RESUMO

No sentido de analisar a perspectiva do legislador quando se trata da defesa de interesse, este trabalho analisou, comparativamente, a redação do Projeto de Lei (PL) 1.202/2007 de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT) e a redação do Substitutivo de autoria da Relatora do referido Projeto na CCJC, a Deputada Federal Cristiane Brasil (PTB). É importante esclarecer o que se entende por perspectiva do legislador. Esta não é uma visão unânime frente a uma determinada temática, mas sim, pelo processo democrático, entende-se a aprovação de uma proposição por maioria simples ou qualificada, considerando a natureza (via legislativa) da proposição legislativa. Tendo em vista que a Relatora apresentou um Substitutivo, entende-se que ocorreram alterações profundas em relação à redação inicial. Posto isso, questiona-se: quais as principais alterações entre a redação inicial do PL 1.202/2007 e o seu Substitutivo. Eis aqui de onde se extraiu a perspectiva do legislador.

A primeira alteração perceptível é a mudança do termo *lobby* para relações governamentais. A redação inicial, em seu art. 1º, disciplinava a atividade de *lobby* e atuação do grupo de pressão. O art. 1º do Substitutivo disciplina a atividade de representação de interesse mediante relações governamentais. Seria uma alteração apenas de termo, sem conteúdo mais substancial, já que *lobby* carrega uma conotação negativa relacionada à corrupção e tráfico de influência?

A expressão *lobby* está intimamente ligada na literatura à *pressão política*, no sentido de influenciar os tomadores de decisão política, embora ainda se confunda com os termos *advocacy* (BRELAZ, 2007) e relações governamentais. Para Graziano (1997), *lobby* não se limita à pressão política, incluindo também todo o processo de busca por informações, identificação de aliados, dentre outras atividades. Entretanto, as atividades de representação de interesse tornaram-se mais complexas, necessitando de profissionais de diversas áreas do conhecimento (Direito, Ciência Política, Comunicação, Engenharia, Farmácia). Oliveira (2004) apresenta essa complexidade, quando identifica as seguintes atividades: a) identificação do problema; b) construção e compreensão do cenário político; c) monitoramento legislativo; d) análise do monitoramento legislativo; e) monitoramento político; f) criação da estratégia de ação e g) execução do corpo-a-corpo. Entendeu-se que essas atividades complexas sejam definidas como relações governamentais. Assim, o *lobby* faz parte das relações governamentais, sendo ele o último estágio: o de pressão política, visando influenciar o processo de decisão política. Concordamos com Patri quando afirma que "Relações governamentais é o processo de gerenciamento das diversas etapas e ferramentas de trabalho para a defesa de interesses" (PATRI, 2011, p. 140).

O art. 2º, Alínea f, Inciso VI da redação inicial do PL 1.202/2007 esclarece o que se entende por *lobby*: "VI – 'lobby' ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa [...]". Entendia-se por *lobby* o momento de pressão política. Por sua vez, o Inciso VII,

[1] Centro Universitário Internacional Uninter (PR) (saulp.amorim@gmail.com; irisgl.caldas@gmail.com; audren_azolin@hotmail.com)

trazia o entendimento do que seja o lobista: "VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão [...]".

No Substitutivo ao PL 1.202/2007, em seu art. 6º, Inciso III o Agente de Grupo de Interesse dá lugar ao Agente de Relações Governamentais: "Art. 6º Consideram–se agentes de relações governamentais aqueles que realizarem práticas relacionadas à representação de interesses em processo de decisão política [...]". Os Incisos I a V esclarecem as atividades do profissional de relações governamentais, mesmo que de forma reduzida. Entretanto, é importante destacar os Incisos III e V: III - monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições; e V - alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa.

Existem dois tipos de monitoramento: legislativo e político. O primeiro identifica riscos e oportunidades para o representado, para sua execução são necessários profissionais que conheçam o negócio da empresa ou a causa de sua instituição (no caso de organizações não governamentais), o segundo visa identificar aliados e não aliados políticos (OLIVEIRA, 2004; PATRI, 2011). Atualmente usam-se métodos tradicionais da Ciência Política para realizar a atividade de monitoramento político, atividade multitarefa e complexa. O Inciso V define também como uma das atividades do profissional de relações governamentais um conhecimento próprio do profissional formado em Direito.

Notadamente, a alteração do termo *lobby* para relações governamentais é substancial, pois atende a complexidade da representação de interesse que não se limita à pressão política. O foco recai sobre os processos que antecedem e são fundamentais para defesa de interesse junto aos tomadores de decisão. Isso fica perceptível no art. 10º do Substitutivo: "São garantidas aos agentes de relações governamentais as prerrogativas necessárias para a realização das atividades a que se refere o art. 6º [...]". Destaca-se aqui o Inciso III do artigo 6º que concerne às atividades de monitoramento da atividade parlamentar que consiste no Monitoramento Legislativo e Monitoramento Político (OLIVEIRA, 2010).

O Substitutivo ao PL 1.202/2007 também tem a função de sanar os problemas de inconstitucionalidade encontrados na proposta de Carlos Zarattini, a começar pelo citado no trecho do Parecer da Relatoria da Comissão de Constituição e Justiça, de 30 de setembro de 2016: "a privatividade de iniciativa do Executivo torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo, porque as prerrogativas constitucionais são irrenunciáveis por seus titulares (MEIRELLES, 2010, p. 448, apud BRASIL, 2016a, p. 3-4). Assim, a emenda retira do projeto inicial tudo o que diz respeito ao poder executivo, deixando a ele mesmo a responsabilidade de criação de norma própria para estabelecer as relações institucionais com os demais poderes da federação. Deste modo, a relatoria aponta que:

> Entre tais disposições, mencionem-se, no projeto principal: o parágrafo 1º do artigo 3º, que atribui competências à Controladoria-Geral da União, órgão da Presidência da República; e o parágrafo 2º do artigo 9º, que trata de infração disciplinar apenada com a pena de demissão, prevista no inciso IV do artigo 132 da Lei nº. 8.112, de 1990 (BRASIL, 2016a, p. 4).

O Substitutivo tem, ainda, o intuito de buscar uma redação que possibilite melhor compreensão, como dito no parecer da relatora Cristiane Brasil (BRASIL, 2016b, p. 5): "sugerimos a esta douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o aperfeiçoamento e a aprovação do Substitutivo anexo, que procura dar à lei projetada redação mais clara e objetiva". Sobre este aspecto, os art. 11, 12, e 13 redigem os limites, crimes e impossibilidades da prática de *lobby* de maneira mais "enxuta" e transparente em relação à proposta inicial.

O Substitutivo também possui a função de junção com outra proposta parlamentar que tratava do mesmo tema. O PL 1.904 de 2015, feito pelos deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar que traz em seu caput: "Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências" foi apensado, diante de análise que gerou o Substitutivo. O Substitutivo traz uma inovação em relação as propostas anteriores: dar ao profissional de relações governamentais a garantia de requerer a redistribuição temática no âmbito do processo legislativo, conforme inciso IV do art. 10º. Através disso, o agente de relações governamentais pode apontar erros de tramitação e ganhar mais tempo e qualidade nos debates e nas audiências das comissões legislativas.

De forma geral, a partir do Substitutivo ao PL 1.202/2007, parece razoável afirmar que o legislador entende a representação de interesse como um processo complexo que necessita garantir em lei que o parlamento dê as condições de realização das atividades para realização de todas as etapas do processo, entendendo o *lobby* como parte do processo de relações governamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator sobre o Projeto de Lei 1202/2007**, de 22 de maio de 2016a. Disciplina a atividade de 'lobby' e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631> Acesso em 07 mai.18

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo do Projeto de Lei Nº 1202/2007**, de 30 de setembro de 2016b. Disciplina a atividade de 'lobby' e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495158&filename=EMR+1+CCJC+%3D>+PL+1202/2007>. Acesso em 07 mai.18

BRELÁZ, Gabriela de. Advocacy das organizações da sociedade civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2007. p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, p. 1-12, fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009> Acesso em: 30 mar. 2018.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de Interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/280203/1/Oliveira_AndreaCristinadeJesus_D.pdf >. Acesso em: 16 mar. 2018.

PATRI, Eduardo Carlos Ricardo da. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **ORGANICOM Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, v. 8, n. 14, p. 129-144, jan. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089/134438>. Acesso em: 16 mar. 2018.