

O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos *lobbies* empresariais

Eli Diniz*
Renato Boschi**

Abstract

In the wake of recent reforms of the state, the article analyzes the shift from the Executive to the Legislative branch as the main channel for the articulation of entrepreneurial interests. The study focuses on the activities of lobbies and their role in influencing the course of economic and regulatory policies. Although lobbies are not regarded as legitimate by the dominant political culture, they are an important link between civil society and the states. This mode of access merits attention because it should be institutionalized and democratized.

Keywords: Legislative, Entrepreneur, Lobbies.

Resumo

Na esteira das reformas do Estado, este trabalho analisa o papel do Legislativo como uma arena para a articulação de interesses empresariais com a desarticulação dos canais que vinculavam a estrutura de representação do setor privado diretamente ao Executivo. Focaliza as maneiras em que a atuação de *lobbies* influencia o curso de políticas econômicas de cunho regulatório e conclui com a verificação de que, embora não plenamente legitimados pela cultura política dominante, os lobbies estabelecem uma ponte importante entre a sociedade civil e o Estado, sendo por isso desejável a regulamentação e democratização deste tipo de acesso.

Palavras-chave: Legislativo, Empresários, Lobbies

A crise internacional dos anos 80 representou certamente um marco no desenvolvimento histórico das sociedades latino-americanas. No caso do Brasil, onde a modernização capitalista promovida sob o modelo estatista-desenvolvimentista mais avançou, os efeitos

* Eli Diniz, professora titular do Instituto de Economia, da UFRJ e pesquisadora associada do IUPERJ.

** Renato Boschi, professor titular do Departamento de Ciência Política da UFMG e professor adjunto do IUPERJ.

da desestruturação da ordem mundial foram particularmente significativos. Assim, observou-se o questionamento simultâneo da modalidade de inserção do país no sistema internacional, da trajetória da industrialização por substituição de importações, bem como da forma de Estado que deslançou e conduziu essa via de desenvolvimento. No cerne desse processo mais amplo de reordenamento, pode-se situar a crise do Estado, que se constitui num dos principais desafios da agenda de reformas, no momento atual.

A exaustão do antigo modelo de Estado não pode, porém, ser explicada exclusivamente em função das injunções do contexto internacional. É preciso também levar em conta os processos internos que, ao longo do tempo, contribuíram para o esgotamento das condições de viabilidade daquele modelo. Entre os determinantes internos, cabe considerar, em primeiro lugar, a crise fiscal, cujas conseqüências não podem ser subestimadas, já que inviabilizariam a continuidade do padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica sob cuja égide se deu a modernização industrial do país. Em segundo lugar, deve-se destacar o complexo de fatores estruturais que conduziram à corrosão da ordem estatista, afetando-a em diferentes níveis, tais como as formas de articulação Estado-sociedade, a modalidade de relações entre as esferas do trabalho e do capital, o padrão de administração do conflito distributivo, bem como o tipo de relacionamento entre os setores público e privado.

Esse processo de desgaste tem raízes profundas e natureza multidimensional, razão pela qual as abordagens de teor conjuntural e reducionista tornam-se inócuas. Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 70 desencadeado pelos governos militares, o país experimentou mudanças profundas, transformando-se na 8ª economia do mundo e alcançando um novo patamar de industrialização¹. Do ponto de vista social, verificou-se a evolução para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em estado avançado quando eclodiram os primeiros sinais de reversão de tendências na ordem internacional. Desta forma, ao romper com as interpretações dicotômicas, uma perspectiva que integre os dois planos da análise, associando à dimensão externa os condicionamentos internos relacionados à corrosão da ordem progressista, pode oferecer explicações mais apropriadas².

¹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "A Pós-Revolução Brasileira", in H. Jaguaribe et alii, *Brasil, Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985.

² DINIZ, Eli. "Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação", Rio de Janeiro, IUPERJ Dados, vol. 37, n° 2, 1994.

Cabe, portanto, lembrar que, no contexto latino-americano, o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional³. Assim, o descompasso entre Estado e sociedade situa-se no âmago da presente crise. O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de reduzida capacidade de incorporação política e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerba as tensões ligadas ao processo de modernização. *Instaurou-se um sistema multifacetado de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade. Combinando formatos corporativos, clientelistas e pluralistas, ao lado de estilos predatórios e universalistas de interação, o teor híbrido desse sistema reflete um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades. A observação desse quadro já permite, porém, apontar algumas tendências. Entre estas sobressai o obsolescimento do modelo estatista e tutelar, ao lado do desenvolvimento de formas mais descentralizadas e autônomas de representação de interesses, processo que se manifesta não apenas no âmbito das organizações empresariais e sindicais, mas se traduz também na proliferação de grupos e associações dos mais diversos tipos.*

Esse texto tem por objetivo analisar as modalidades de articulação Estado-sociedade que se desenvolveram ao longo da última década como expressão das mudanças assinaladas. Estado aqui será considerado em seu sentido amplo, envolvendo as instâncias do Executivo e do Legislativo, tendo em vista a revitalização desse último setor como consequência da democratização do país a partir de meados dos anos 80. Mais especificamente, a esfera governamental a ser focalizada refere-se ao núcleo responsável pelas políticas prioritárias da agenda econômica, notadamente as chamadas reformas liberais voltadas para a desestruturação da matriz protecionista que presidiu à industrialização substitutiva de importações. Por fim, o padrão de acesso dos grupos de interesse às instâncias governamentais e os meios para o exercício da influência sobre as decisões mais valorizadas constituem uma terceira ordem de questões a serem consideradas.

³ DINIZ, Eli e Boschi, R. "Empresariado, Crise do Estado e Democracia no Brasil". Trabalho apresentado no seminário *La Nueva Relación entre el Estado y la Burguesia en América Latina*. CEDES, Buenos Aires, 20-21 de maio, 1994.

Estado, representação de interesses e políticas públicas no Brasil: uma síntese histórica

A modalidade de articulação Estado-sociedade dominante no Brasil insere-se numa tradição de representação corporativa de interesses no interior do aparelho burocrático, cujas origens remontam aos anos 30, quando se deu a transição do modelo agro-exportador para a industrialização substitutiva de importações⁴. O desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil se deu sob a égide de um Estado altamente centralizado e intervencionista, no contexto de uma ampla reforma político-institucional, cujo cerne seria a montagem do modelo corporativo de intermediação de interesses. A opção pelo corporativismo estatal expressou uma estratégia de incorporação política dos atores básicos da ordem industrial emergente sob a tutela do Estado, o que se traduziu pela perda de autonomia das organizações de representação dos interesses empresariais e dos sindicatos operários. Efetivamente, essa modalidade de corporativismo implica mecanismos de subordinação ao Estado embutidos na própria estrutura das organizações de classe, estabelecendo incentivos e limitações condicionantes de sua atuação.

O baixo grau de centralização e de concentração dessa estrutura corporativa, marcada pela dispersão territorial das unidades de representação local e pela proibição da formação de entidades de quarto grau - as centrais sindicais - resultou na consolidação de um corporativismo de caráter setorial. Em outros termos, tanto do lado dos trabalhadores, quanto dos empresários, o sistema implantado não dispunha de instâncias de alto nível de agregação, voltadas para a articulação de interesses supra-setoriais. Seu eixo seria constituído pelos sindicatos de base municipal ou estadual, caracterizando uma estrutura fragmentada dominada por uma lógica de atuação de caráter restrito.

Por outro lado, difundiu-se desde o início a prática da representação direta dos interesses empresariais na burocracia governamental, prerrogativa que não foi conferida aos trabalhadores. Lideranças empresariais de peso foram admitidas nos diversos conselhos e comissões ligados ao Executivo, com funções consultivas e deliberativas para diversas áreas de política econômica⁵. Ao longo do primeiro e do segundo gover-

⁴ SCHMITTER, Philippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971 e DINIZ, Eli, *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

⁵ DINIZ, Eli, "The Post 1930 Industrial Elite", in *Modern Brazil, Elites and Masses in Historical*

no Vargas e durante a administração de Juscelino Kubitschek, a criação e proliferação desses órgãos consagrou a sistemática de negociação compartimentada entre os grupos econômicos e o Estado, transformando-se o Executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais⁶. O regime autoritário (1964-1985) abriu novos espaços de articulação entre representantes do governo e próceres da iniciativa privada, ampliando o número de comissões consultivas, esvaziando, porém, a representação organizacional. As conexões entre interesses empresariais e a esfera governamental assumiriam preponderantemente a forma de vínculos pessoais, em que a participação de empresários nas instâncias decisórias se faria não na qualidade de representantes de classe, mas enquanto lideranças de prestígio ou dirigentes de empresas dotadas de forte peso econômico. Esse estilo informal e personalizado de acesso ampliou-se pela formação de redes, configurando os chamados anéis burocráticos⁷ que coexistiriam com a representação através das associações nacionais setoriais. O CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), o CMN (Conselho Monetário Nacional), o CIP (Conselho Interministerial de Preços), o CPA (Conselho de Política Aduaneira) e a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) situam-se entre algumas das principais agências onde a participação empresarial foi bastante expressiva utilizando as duas modalidades de representação acima referidas⁸.

Desta forma, a construção do capitalismo industrial no Brasil teve como pano de fundo uma engenharia político-institucional que agregaria os interesses em categorias hierarquizadas e não competitivas, observando-se a articulação direta entre os setores público e privado pela via do corporativismo sem a mediação partidária. Institucionalizou-se uma sistemática de negociações de caráter setorial e bipartite entre representantes do empresariado e integrantes dos altos escalões burocráticos. A participação dos trabalhadores em arenas de negociação ficou restrita à presença dos sindicatos operários, representando os interesses trabalhistas ao lado dos sindicatos empresariais e de técnicos governamentais, nas negociações coletivas e em órgãos subordinados ao Ministério do Trabalho.

Perspective. Lincoln/London, University of Nebraska Press, 1989.

⁶ DINIZ, Eli. "Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: Uma Avaliação dos Anos 80". Rio de Janeiro, IUPERJ, *Dados*, vol. 34, nº 3, 1991.

⁷ CARDOSO, Fernando Henrique, *O Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Difel, 1972. Do mesmo autor, ver também *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975 e "Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina, in D. Collier (org.), *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

⁸ DINIZ, Eli e Lima Jr., Olavo Brasil de, "Modernização Autoritária: o Empresariado e a Intervenção do Estado na Economia", Brasília, IPEA/CEPAL, 1986 e BOSCHI, Renato R. *Elites Industriais e Democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais

LOCUS: revista de história, Juiz de Fora, vol. 5, nº 1, p. 7-32, 1999

Tal evolução contrasta fortemente com a institucionalidade associada ao capitalismo europeu entre as décadas de 30 e 60. Naquele contexto, dada a associação entre capitalismo maduro e alto grau de institucionalização política, criaram-se condições para a consolidação de um estilo de negociação tripartite, originando diversas modalidades de concertação corporativa. O que se observou foi um sistema de parceria envolvendo empresários, trabalhadores e agentes governamentais, em torno de objetivos de longo prazo e não apenas de metas setoriais. Tais compromissos, por terem o respaldo dos partidos políticos, seriam dotados de legitimidade. A participação dos partidos conferiria ainda transparência ao conjunto do processo⁹.

Em contraposição, no Brasil, o corporativismo setorial bipartite, embora tenha sido bem sucedido no sentido de promover o desenvolvimento industrial, consagrou a desigualdade de acesso dos atores às instâncias decisórias estratégicas, reafirmando o caráter excludente do padrão de articulação Estado-sociedade historicamente consolidado¹⁰. Este traço persistiu ao longo das várias fases da industrialização substitutiva de importações. Até mesmo os Grupos Executivos implantados durante o governo Kubitschek, considerados uma experiência extremamente bem-sucedida de arranjo corporativo, bolsões de eficiência que permitiriam contornar a ineficácia da estrutura administrativa tradicional dominada pelas práticas clientelistas, pautaram-se pelo modelo setorial bipartite acima referido.¹¹

A exclusão da representação dos trabalhadores e a ausência da mediação partidária, associadas à centralidade do Executivo e à concentração do processo decisório no aparato burocrático, garantiriam a não-ingerência de atores e interesses externos. Configurou-se um sistema de arenas monopolizadas por um pequeno círculo de interesses, isolados das pressões sociais e infensos aos mecanismos de controle externo. Ademais, a setorização de interesses e a inexistência de organizações abrangentes de alto teor de agregação inviabilizariam, no caso brasileiro, o chamado macro-corporativismo ou

⁹ PRZEWORSKI, Adam, *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

¹⁰ DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato "O Corporativismo na Construção do Espaço Público", in R. Boschi (org.), *Corporativismo e Desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.

¹¹ O caso paradigmático foi o do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), encarregado de elaborar e coordenar os planos nacionais para a implantação da indústria automobilística, além de examinar, negociar e aprovar projetos empresariais nessa área. O Grupo era presidido pelo Ministro dos Transportes, incluindo, ainda, um representante da SUMOC, dois representantes do Banco do Brasil e um do BNDE. Finalmente, participavam do GEIA, desempenhando funções consultivas, representantes empresariais, escolhidos pelo Presidente da República a partir de uma lista tripla enviada pelas organizações de classe.

corporativismo concertacional¹². O desenho institucional prevalecente circunscreveu o caso brasileiro às modalidades de corporativismo setorial, micro e meso corporativismo, dado o caráter limitado dos interesses envolvidos e o alcance restrito das negociações possíveis¹³. Em outros termos, a ausência de instâncias de articulação de interesses transeitoriais, aliada às dificuldades de formulação de plataformas de teor abrangente impediram que se configurasse uma tradição de acordos e pactos de ampla envergadura, envolvendo algum tipo de compromisso entre demandas das classes empresariais e trabalhadoras.

O sistema implantado no Brasil, ao longo das várias fases da industrialização por substituição de importações, contrasta também com o modelo norte-americano. A visão dominante na cultura política brasileira estigmatizaria a ação coletiva voltada para a defesa de interesses especiais, considerando-a prejudicial ao interesse público. A atuação dos partidos e dos grupos de interesse seria, portanto, ilegítima. Nesse contexto, predominaria uma ética anti-política e anti-lobbying. Em seu estudo sobre a política brasileira entre 1947 e 1964, Leff salientou esse aspecto¹⁴. Baseando-se em entrevistas com funcionários do governo, grupos de interesse e industriais, concluiu que a ação do setor privado tendo em vista o exercício de pressão sobre políticas públicas específicas era percebida como inerentemente corrupta, devendo ser desestimulada. O autor atribui esse traço à influência da visão rousseauiana de democracia no pensamento político brasileiro. Segundo essa tradição, as pressões pela defesa de demandas particulares, expressando o egoísmo privatista, seriam incompatíveis com a preservação do Estado como intérprete e guardião dos interesses coletivos. Essa visão, que fundamentou a matriz estatista, nos distanciaria significativamente dos valores que legitimariam a dinâmica pluralista da política americana, calcada na livre competição entre os interesses organizados.

A partir dos anos 80, esse modelo institucional, tal como já foi ressaltado, tornou-se crescentemente defasado em face da complexidade e diversificação crescentes da sociedade. Alguns trabalhos mostraram como a convergência entre a abertura política, o desenvolvimento econômico-social e a expan-

¹² CAWSON, Alan, *Corporatism and Political Theory*. Oxford, Basil Blackwell, 1986 e LEHMBRUCH, Gerhard, "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", in J. H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in Political Economy of Western European Nations*. Oxford, Clarendon Press, 1985.

¹³ CAWSON, Alan, "Introduction, Varieties of Corporatism: The Importance of the Meso-Level of Intermediation", in A. Cawson (org.), *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills/London, Sage Publications, 1985.

¹⁴ LEFF, Nathaniel H., *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*, New York, John Wiley & Sons, 1968.

são organizacional produziria o florescimento da sociedade civil, traduzindo-se por um amplo ativismo social e político¹⁵. Observou-se a flexibilização do padrão corporativo de representação de interesses paralelamente ao desenvolvimento de novas formas de participação e de ação coletiva, configurando-se um sistema híbrido, combinando traços dos paradigmas corporativo e pluralista. Dentro desse quadro, progressivamente, a prática do *lobby* tornar-se-ia dominante, sobretudo a partir da queda do regime militar, em 1985.

A Nova República: Neoliberalismo, Reformas Econômicas e Representação de Interesses

Com a derrocada do regime autoritário, observa-se um reforço considerável das prerrogativas do Congresso, que passa a ter maior peso na produção legal do país, sobretudo no âmbito constitucional e em certas áreas de política setorial, delineando-se, assim, como espaço privilegiado da competição política. A atual revivescência da atividade parlamentar representa, sem dúvida, um marco na política brasileira. Basta lembrar que, a partir de 1930, o país passou por dois longos períodos sob governos autoritários, durante os quais o Legislativo ficou relegado a uma posição marginal.

O papel do Congresso na última década foi particularmente expressivo no que se refere ao deslançamento e à consolidação do processo de transição para a democracia, culminando na elaboração da Constituição em 1988. Posteriormente, a prioridade atribuída ao encaminhamento das reformas constitucionais para viabilizar algumas propostas centrais da agenda neoliberal mantiveram em alta o ritmo da atividade congressional. Finalmente, as discussões em torno da tramitação de medidas polêmicas ligadas à legislação específica para diferentes áreas, como a Lei de Modernização dos Portos e a Lei de Patentes, consideradas essenciais para viabilizar a liberalização econômica, proporcionariam novas oportunidades de atuação intensa, aumentando a visibilidade da arena parlamentar.

Por outro lado, a Nova República, que se inicia com o governo Sarney (1985/1990), deu continuidade à tradição centralista e imperial do presidencialismo brasileiro. Tal tendência seria particularmente marcante no que diz respeito às decisões estratégicas para o enfrentamento da crise econô-

¹⁵ SANTOS, W. G. Op. Cit e BOSCHI, Renato, *A Arte da Associação Política de Base e Democracia no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1987.

mica. Assim, as políticas de estabilização e reformas têm sido conduzidas segundo o modelo tecnocrático de gestão econômica. De acordo com essa orientação, as principais medidas de política macroeconômica são tomadas e executadas por equipes técnicas ligadas à Presidência da República ou aos Ministérios-chave, confinadas no interior da alta burocracia governamental e protegidas das pressões dos grupos de interesse e dos partidos políticos. O estilo adotado prescinde das práticas de consulta e negociação, privilegiando a autonomia dos núcleos tecno-burocráticos, o que se traduziu na preferência por instrumentos legais capazes de viabilizar a supremacia do Executivo em face do poder Legislativo. Aprofundou-se a tendência prevalecente sob o regime militar (1964-1985) ao governo por decretos-lei, substituídos, a partir da promulgação da Constituição de 1988, pela figura das Medidas Provisórias (MP), concebidas originalmente como instrumento a ser usado em situações excepcionais, mas logo transformadas em procedimento rotineiro de governo.

Desta forma, observa-se uma tensão entre as formas de alcançar os objetivos prioritários da agenda pública, quais sejam, a administração da crise e a consolidação da democracia. Se a primeira dessas metas repousa em mecanismos centralizadores, a segunda, respondendo a uma lógica competitiva, visa à expansão dos procedimentos e recursos institucionais favoráveis ao funcionamento de uma sociedade complexa e plural. O enclausuramento burocrático acentuou esse movimento contraditório, tanto mais quanto o uso excessivo de Medidas Provisórias torna, na prática, o Congresso refém do Executivo em termos de políticas de longo alcance e de caráter irreversível.¹⁶

Contudo, o fato de se encontrar à mercê da atuação do Executivo não torna irrelevante o papel do Legislativo enquanto *locus* dinâmico da política, na medida em que para ali converge a ação de diferentes grupos que procuram exercer algum tipo de influência sobre questões do seu interesse. Ainda que, em termos da atividade legisferante, o Congresso possa ter sido desinvestido de suas prerrogativas, certamente teve sua importância acrescida por força do seu papel decisivo no processo político.

A relevância da arena congressual é tanto mais significativa quando se considera a desarticulação do antigo padrão de acesso ao processo decisório estatal pela via da representação corporativa de interesses. Esse processo de esvazia-

¹⁶ Dada a sua natureza, a MP entra em vigor imediatamente após a sua promulgação. No caso de medidas de estabilização macroeconômicas, os efeitos são de tal envergadura e gravidade que seria impossível reverter seu caráter provisório por intervenção congressual posterior.

mento foi agravado sob o governo Collor, com a extinção de inúmeros conselhos e comissões de natureza consultiva e mesmo deliberativa, nos quais se garantia a participação de interesses empresariais. Além disso, o estilo fechado do processo decisório que se implantou paralelamente ao aumento acelerado do uso de medidas provisórias inviabilizou as formas de consulta e de negociação do passado. Desta forma, eliminaram-se os espaços institucionalizados de representação corporativa, verificando-se um incremento dos vínculos de natureza personalista e clientelista. Paralelamente, o foco das pressões desloca-se para o Legislativo.

Sob esse aspecto, a reforma administrativa levada a efeito pelo governo Collor representou um ponto de inflexão. O que orientou essa reforma foi a maior concentração e centralização do poder decisório na burocracia econômica governamental. Assim, foi criado o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, englobando os antigos ministérios da Indústria e Comércio e da Fazenda, além da Secretaria de Planejamento, com o objetivo de compatibilizar os diferentes instrumentos de intervenção do governo na economia. Paralelamente, observou-se a extinção de órgãos colegiados, que tiveram considerável importância no passado, como o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) e o CONCEX (Conselho Nacional de Comércio Exterior) ou a transformação de outros, como a CPA (Comissão de Política Aduaneira) de órgãos políticos em unidades de natureza eminentemente técnica. O conjunto dessas mudanças acentuou a predominância do Executivo em face da marginalização do Congresso, estimulando ao mesmo tempo formas de vinculação direta das elites econômicas ao aparato estatal.

Outro ponto a ser destacado no estilo de ação estatal dominante, ao lado do enclausuramento burocrático do processo decisório, refere-se ao privilegiamento de estratégias coercitivas de implementação. Tal orientação, por sua vez, levou a que se desconsiderasse a criação de arenas de negociação como espaço de participação dos interesses organizados. A experiência das Câmaras Setoriais representa evidentemente um corte em relação ao padrão tecnocrático preponderante. Criadas em 1991, as Câmaras foram concebidas com o objetivo de viabilizar a execução de políticas setoriais concertadas, baseando seu funcionamento em processos de negociação tripartites, envolvendo governo, lideranças empresariais e sindicais. De eficácia variável, tiveram bastante êxito no caso do setor automotivo, em que os acordos possibilitaram um ajuste criativo em face da abertura comercial, permitindo ao mesmo tempo o reerguimento e a melhoria do desempenho do complexo automotivo em seu conjunto. Entretanto, trata-se de um esforço localizado, que despertou fortes resistências

as no interior da própria equipe econômica governamental. Em termos gerais, configurou-se de fato um nítido contraste entre a ênfase na agenda neoliberal e o confinamento das decisões no núcleo tecnoburocrático situado na cúpula governamental¹⁷.

A partir de uma perspectiva de mais longo prazo, portanto, dois aspectos devem ser considerados para o entendimento das mudanças aqui referidas. Em primeiro lugar, é possível constatar que o arcabouço institucional montado para dar suporte ao modelo de desenvolvimento presidido pelo Estado foi aos poucos se flexibilizando e se adaptando para fazer face às mudanças estruturais ocorridas particularmente nas décadas de 70 e 80¹⁸. Com a crise do modelo estatista em anos mais recentes, verificou-se também um esforço deliberado de desmontagem daquele arcabouço, que teria culminado com a reforma do Estado empreendida pelo presidente Collor. Esta última, movida pelo propósito exclusivo de cortar gastos, foi interpretada em termos de enxugamento do Estado, conduzindo ao desmantelamento da máquina burocrática. A combinação dos processos acima indicados resultou na desarticulação de fato dos padrões de articulação Estado-sociedade, que passaram a se caracterizar pela convivência entre arranjos corporativos e pluralistas, ao lado de práticas clientelistas e conexões informais. Mais recentemente, a prática do *lobby* veio a adquirir crescente visibilidade e relevância.

O Legislativo como Foco de Pressões de Interesses Organizados

Como ressaltamos anteriormente, com a restauração da democracia no país, em 1985, a atividade congressual adquiriu grande vitalidade, atraindo a atenção dos grupos de interesse, incluindo as organizações empresariais e sindicais, além de setores das elites agrárias e grupos médios urbanos.

Considerando as classes empresariais, observou-se intensa movimentação no sentido da participação no processo eleitoral e nos trabalhos do Congresso Constituinte. Assim, segundo pesquisas realizadas na época, o componente empresarial no Congresso teria alcançado a proporção de 32%, ao mesmo tempo em que a atuação do empresariado junto à Constituinte se faria crescentemente pela ação de grupos or-

¹⁷ DINIZ, Eli, "Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação. Rio de Janeiro, IUPERJ, *Dados*, vol. 37, no. 2, 1994.

¹⁸ DINIZ, Eli e Boschi, Renato "Empresariado, Crise do Estado e Democracia no Brasil". Trabalho apresentado no seminário *La Nueva Relación entre el Estado y la Burguesía en América Latina*. CEDES, Buenos Aires, 20-21 de maio, 1994.

ganizados¹⁹. Trata-se de um novo estilo de prática empresarial, que viria com o tempo a consagrar a atividade de *lobby* como uma modalidade rotineira de pressão²⁰.

Organizações como a UBE (União Brasileira de Empresários) e a UDR (União Democrática Ruralista) expressaram a tendência a que as elites econômicas tivessem uma atuação mais visível através da pressão exercida junto aos parlamentares em defesa de seus interesses. Embora algumas dessas organizações, inclusive as mencionadas, tenham tido uma existência transitória, não se verificou uma desmobilização dos setores empresariais, tendo havido não apenas a sobrevivência, mas o fortalecimento da prática de *lobbies*, ao longo da última década.

Aragão apresenta informações bastante ilustrativas acerca deste processo²¹. Segundo o levantamento que realizou junto à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, onde são registrados os representantes de entidades de classe para fins de acompanhamento dos trabalhos legislativos, ficou evidenciado o crescente interesse dos grupos empresariais na atuação do Congresso Nacional. É o que se pode verificar pelos dados da tabela abaixo²².

Anos	Entidades Credenciadas	Entidades Empresariais	
1981/82	9	4	44,4%
1983/84	28	13	46,4%
1985/86	22	11	50%
1987/88	5*	4*	
1989/9	35	18	51,4%
1991/92	39	26	66,6%

*No biênio 87/88, o funcionamento da Assembleia Constituinte atraiu o interesse dos diferentes grupos, o que levou as entidades a solicitarem credenciamento perante a Primeira Secretaria da Assembleia Nacional Constituinte, diminuindo o interesse na obtenção de credenciamento específico para a Câmara.

¹⁹ RODRIGUES, Leôncio Martins, *Quem é Quem na Constituinte*. São Paulo, OESP-Maltese, 1987.

²⁰ DINIZ, Eli e BOSCHI, R. "A Consolidação Democrática no Brasil: Atores Políticos, Processos Sociais e Intermediação de Interesses", in E. Diniz, R. Boschi e R. Lessa, *Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República*. São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1989 e DINIZ, Eli e BOSCHI, R. "Empresários e Constituinte: Continuidades e Repturas no Modelo de Desenvolvimento Capitalista no Brasil", in A. Camargo e E. Diniz (orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1989.

²¹ ARAGÃO, Murilo de, "Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Abordagem ao papel dos Grupos no Legislativo, seus Procedimentos e Legislação Pertinente", dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 1992.

²² ARAGÃO, Murilo de, Op. Cit. p 62.

Observe-se que, no último biênio considerado, a atividade de *lobbies* empresariais aumentou significativamente em cerca de 20% em comparação com o período inicial. Deve-se notar também que o conjunto das entidades credenciadas quadruplicou num período de 10 anos. Levantamento que realizamos para o biênio 1993/1994 mostra que a tendência se acentuou, aumentando para 73 o número total de entidades credenciadas. Entre estas, 34 eram organizações empresariais. Até novembro de 1995, 47 entidades tinham sido credenciadas pela Primeira Secretaria da Câmara, revelando a persistência do interesse dos diferentes grupos pela pressão junto aos deputados. As entidades empresariais representariam um pouco menos da metade do total de credenciamentos entre 1993/1995.

Em contraste, em 1977 existiam apenas 6 entidades da sociedade civil credenciados para realizar o acompanhamento do processo legislativo e atuar de diferentes maneiras junto aos congressistas na defesa dos interesses dos grupos representados, incluindo desde as atividades de monitoramento até a busca de apoio externo para influir no resultado das votações²³. Desta forma, a instauração do regime democrático ampliou significativamente o esforço de atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional.

No que se refere aos setores empresariais, sua ação assume diferentes modalidades: através de entidades de alto nível de abrangência, como as Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura ou a Federação Brasileira das Associações de Bancos (FEBRABAN); através de organizações regionais e setoriais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA); e, finalmente, através de empresas individuais, quer utilizando pessoal próprio ou contratando consultores, como é o caso das grandes empreiteiras e empresas do ramo de comunicação.

Além dos grupos empresariais, outros segmentos como os trabalhadores sindicalizados²⁴, os grupos de aposentados e pensionistas, os grupos religiosos, ambientalistas, universitários e diversas organizações não governamentais, ao longo da última década, voltaram suas atenções para o Congresso Nacional. Trata-se de uma atuação tópica e concentrada, que se manifesta em função de temas específicos, cessando quan-

²³ Id. *Ibid.* pp 79-81.

²⁴ De acordo com Aragão, no biênio 1983/1984, entre as 28 entidades credenciadas somente 4 (14,2%) eram de trabalhadores verificando-se para o último biênio analisado, 1991/1992, o registro de 9 dessas entidades (23,0%), num total de 39. ARAGÃO, Murilo de. *Op. Cit*

do as questões são resolvidas ou retiradas da agenda parlamentar. Como em outros contextos democráticos, o lobismo, no Brasil, adquire um caráter difuso, exercendo-se através dos mais diversos tipos de organizações, envolvendo grande número de profissionais especializados e mobilizando vultuosos recursos.²⁵

Não apenas os grupos privados, mas também o setor público vem ampliando o recurso à prática de *lobby*: universidades públicas, empresas estatais, agências governamentais, federais e regionais, bem como os governos estaduais contratam os serviços de lobistas para influir em decisões de seu interesse, tais como aprovar determinadas leis ou bloquear outras, ou ainda articular alianças entre interesses convergentes e realizar campanhas de convencimento da opinião pública. Segundo Aragão, em 1992, as seguintes empresas públicas e fundações possuíam assessores credenciados no Congresso: Banco do Nordeste do Brasil S/A, Caixa Econômica Federal, Instituto Brasileiro de Turismo, Instituto Brasileiro de Meio-Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Banco do Brasil S/A e Banco Central do Brasil²⁶

Embora acompanhem, ainda que de forma irregular, os trabalhos rotineiros do Legislativo, há evidentemente determinados períodos que despertam intensa mobilização das atividades de *lobby*. A partir da queda do regime militar, os anos de 1987 e 1988, durante a elaboração da Constituição de 1988, bem como os processos de revisão constitucional de 1993 e 1995/1996, foram momentos de alta movimentação dos lobistas. O mesmo ocorreu quando da tramitação e votação de Projetos de Lei específicos, como as leis de Patentes e a de Modernização dos Portos.²⁷

No que se refere à Assembléia Constituinte, a pesquisa

²⁵ Como salienta Werneck Vianna, tanto empresários como trabalhadores ajustaram-se à revitalização do Congresso, equipando-se para acompanhar e influir nos trabalhos legislativos. WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira, "Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil", Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1995, p. 190. Assim, na Constituinte, além das organizações empresariais, como a UBE e a UDR, o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), criado em 1983, atuou intensamente para a inclusão de dispositivos referentes à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, co-gestão, proibição da demissão imotivada do trabalhador e jornada de trabalho de 40 horas, entre outros. Em 1993, segundo dados da autora, cerca de 600 sindicatos, 9 confederações e 1 central sindical estavam filiados ao DIAP. Em reportagem sobre *lobbies* publicada pela revista *Veja*, em 20/2/1994, ressalta-se que, diante da expectativa de uma revisão constitucional em fevereiro de 1994, cerca de 100 milhões de dólares estariam sendo canalizados para o acompanhamento dos trabalhos do Congresso, destacando-se ainda a existência de cerca de 2000 lobistas trabalhando em Brasília (*Veja*, 20/2/1994, apud Werneck Vianna, op. cit. p. 181).

²⁶ ARAGÃO, Murilo de, Op. Cit. pp 71-72.

²⁷ Entrevistas realizadas entre novembro e dezembro de 1995 com parlamentares que atuaram como relatores das Propostas de Emenda Constitucional (PEC), das Telecomunicações e da



de Aragão identificou 383 entidades divididas entre grupos empresariais (totalizando 74), profissionais (53), trabalhadores (76), setor público e o que chamou de grupos de natureza diversa, incluindo grupos de consumidores, direitos humanos, estudantes, ambientalistas, mulheres, entre outros²⁸. Entre os grupos empresariais rurais, destacou, além da UDR, a Sociedade Rural Brasileira e a Sociedade Nacional da Agricultura. No que se refere à indústria, é longa a lista das organizações levantadas, incluindo, além da CNI e de inúmeras federações estaduais, associações paralelas, como a ABDIB (Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base), a ABINEE, a ANFAVEA, a ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos) e a ALANAC (Associação de Laboratórios Farmacêuticos Nacionais).²⁹ Tais grupos tiveram intensa atuação particularmente nos debates referentes à ordem econômica, relações trabalhistas e sindicais, propriedade rural e reforma agrária.

A tramitação da lei de patentes, que durou 7 anos, sendo finalmente votada no dia 10 de abril de 1996, mobilizou não só a entidade de representação dos interesses da indústria farmacêutica nacional, a ALANAC, como despertou forte envolvimento das multinacionais do setor. Estas fundaram uma associação, representando 31 laboratórios estrangeiros, a INTERFARMA (Associação das Indústrias Farmacêuticas no Brasil), que participou ativamente dos trabalhos da Comissão Geral formada para a discussão e encaminhamento desse projeto de Lei.³⁰ Também nas audiências públicas e nos gabinetes dos parlamentares, inclusive do Senador Fernando Bezerra (PMDB/RN), autor do parecer aprovado em setembro de 1995 pela CAE (Comissão de Assuntos Econômicos), favorável à posição defendida pelas multinacionais e pelo governo norte-americano, os lobistas profissionais da INTERFARMA tiveram presença constante.³¹ Em contraposição aos grupos transnacionais, foi criado em 1992, por representantes de di-

flexibilização do monopólio do petróleo; entrevistas com relatores e outros deputados envolvidos com a Lei de Patentes e a Lei de Modernização dos Portos. Os congressistas entrevistados destacaram a intensa atuação dos grupos de pressão durante a constituinte e a revisão constitucional, além das fases de discussão das principais leis voltadas para a chamada modernização econômica do país. Foram realizadas 9 entrevistas de caráter exploratório.

²⁸ ARAGÃO, MURILO de, Op. Cit. pp 138-139.

²⁹ Uma lista completa das organizações credenciadas encontra-se em ARAGÃO, Murilo de, Op. Cit. pp. 139-170.

³⁰ Segundo levantamento por nós realizado, a lista das entidades da sociedade civil convidadas pelas lideranças dos partidos políticos e do governo no Congresso Nacional para participar desta Comissão Geral inclui, além da ALANAC e da INTERFARMA, a CNI, a ABRADI (Associação Brasileira das Empresas de Biotecnologia) e a ABINEE.

³¹ HATHAWAY, David, "Lei de Patentes: Reta Final no Senado Federal, mimeo, 1995, pp 1 e 2. Cabe ainda ressaltar a matéria publicada pelo Jornal do Brasil, na qual se informa que, desde 1989, a INTERFARMA "fez cinco ou seis seminários ¼ alguns com custo de US\$ 100 mil, com a presença de especialistas estrangeiros, para cerca de 80 a 100 pessoas ¼ e contratou dois

versos movimentos da sociedade civil, o Fórum pela Liberdade do Uso do Conhecimento. O chamado "Fórum das Patentes" reunia desde sindicatos da CUT e CGT, até cientistas representados por Conselhos Regionais como o de Biologia de São Paulo, funcionários do INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial), ecologistas de diversas ONGs, professores da ANDES (Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior), além da ALANAC. Paralelamente à ação do Fórum, duas outras entidades participaram ativamente das discussões relativas à Lei de Patentes, dentro e fora do Congresso, a CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) e a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência).³² Embora seja difícil avaliar o peso específico das atividades de *lobby* na aprovação de legislação de tal complexidade, não há dúvida de que tiveram influência nos trabalhos das várias comissões do Legislativo que participaram de sua formulação, como a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), a Comissão Geral e a CAE.

No que se refere ao projeto de lei da Modernização dos Portos 3/4 cuja tramitação ocorreu entre fevereiro de 1991 e fevereiro de 1993 3/4 algumas questões geraram acirrado debate, envolvendo, de um lado, o *lobby* dos sindicatos de portuários, que não queriam perder o controle sobre a seleção e cadastramento da mão-de-obra, e, de outro, os que apoiavam a reestruturação do sistema portuário do país de forma a reduzir os custos das operações portuárias e elevar a competitividade das exportações brasileiras. Entre as questões mais polêmicas, podem ser destacadas as seguintes³³:

1. a gestão da mão-de-obra: foi proposta a formação de um órgão gestor da mão-de-obra, encarregado de administrar, cadastrar, treinar, e selecionar a mão-de-obra, sob controle dos empresários. Os sindicatos opuseram-se, agindo firmemente no âmbito do Senado, que aprovou uma emenda ao projeto, dando caráter partidário ao órgão gestor. Essa emenda foi posteriormente rejeitada pela Câmara por 239 votos contra 189, reafirmando a posição do governo e dos empresários³⁴.

2. a privatização dos serviços portuários via licitação: através

escritórios de *lobby* em Brasília (...) bancou também a estadia, durante dois meses do ano passado [1995], do cientista inglês Heinz Redwood no Brasil. Ele pesquisou o mercado e fez um trabalho sobre as consequências econômicas do patenteamento de produtos farmacêuticos no país, publicado pela INTERFARMA em inglês e português, numa tiragem de cinco mil exemplares, distribuídos a parlamentares e formadores de opinião pública" (J.B., 29/4/1996, *Economia*, p. 19).

³² Hathaway, *Op. Cit.* pp 2 e 3.

³³ COSTA FILHO, Carlos Pio da, "Processo Decisório das Políticas Industrial e Comercial", mimeo, IUPERJ, 1995.

³⁴ *Id. Ibid.* p 32.

de concessão, o Estado cede à iniciativa privada o direito de explorar os portos, o que rendeu ação direta de inconstitucionalidade por parte de alguns partidos (PSB, PDT, PT e PC do B), sendo a liminar negada pelo Supremo Tribunal Federal em 13/10/1993.

3. a concessão aos portos privados do direito de movimentação de cargas de terceiros, tendo em vista gerar maior competitividade no setor;

4. a concessão a cada porto da prerrogativa de estabelecer o valor das tarifas;

5. a redução do Adicional de Tarifa Portuária;

6. a instituição da multifuncionalidade do trabalho dos portuários para promover o aumento de sua produtividade e sua adequação aos modernos processos de manipulação de carga;

7. a continuidade da gestão dos portos pela União através dos Conselhos de Autoridade Portuária, compostos por representantes do poder público, dos trabalhadores e dos operadores portuários.

Segundo depoimentos de deputados que participaram mais ativamente das discussões desse projeto, foi expressiva a pressão dos sindicatos, que utilizaram desde a paralisação das atividades portuárias, até os contatos com parlamentares com forte votação nas zonas portuárias para influir nas decisões legislativas.³⁵ O lobby dos empresários foi também bastante ativo, através de contatos diretos com parlamentares em seus gabinetes, da participação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado ou ainda de campanhas de convencimento da opinião pública.³⁶

Foi criado o movimento "Ação Empresarial", que teve também intensa participação na discussão da proposta de emenda constitucional de flexibilização do monopólio do petróleo, em 1995, em diversas instâncias, inclusive nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial da Câmara.³⁷ Em suas grandes linhas, a proposta de modernização da legislação portuária encaminhada pelo governo com o apoio

³⁵ Nas palavras de um entrevistado, "os sindicatos de trabalhadores dispunham de elevado poder de pressão, principalmente sobre os parlamentares com bases eleitorais em cidades portuárias, como os senadores Mário Covas (PSDB-SP), Mansueto de Lavor (PMDB-PE) e Nelson Wedeckin (PDC-SC), que defenderam a causa dos portuários". (Entrevista nº 6, 17/11/1995).

³⁶ *idem*.

³⁷ Entrevista nº 5 (28/11/1995).

dos empresários, amplamente favoráveis às medidas de desregulamentação da força de trabalho, foi finalmente aprovada pelo Congresso, sendo a nova lei sancionada pelo Presidente Itamar Franco, em 25/02/1993 (Lei 8639/93).

Considerando a questão da quebra do monopólio do petróleo, além do *lobby* das empresas estrangeiras, foram mencionados como grupos de pressão particularmente atuantes, a FUP (Federação Única dos Petroleiros) e a AEPET (Associação dos Engenheiros da Petrobrás). Entre as organizações empresariais, a FIESP e a Associação Comercial do Rio de Janeiro foram citadas como grupos que realizaram esforços significativo pela aprovação da quebra do monopólio, mediante o envio de sugestões e informações aos parlamentares, bem como através de depoimentos e manifestações públicas.³⁸

Finalmente, durante as discussões e encaminhamento da proposta de emenda constitucional referente ao setor de telecomunicações, novamente confrontaram-se os *lobbies* empresariais e sindicais, respectivamente a favor e contra a proposta de abertura do setor pela abolição do monopólio estatal, de forma a permitir a livre participação da iniciativa privada. Entre as organizações empresariais, foram destacadas, a ABERT (Associação Brasileira das Empresas de Rádio e Televisão) e o IBDT (Instituto Brasileiro de Defesa das Telecomunicações),³⁹ este último apontado como "representando uma fusão dos interesses do grande capital financeiro internacional com o capital industrial nacional e multinacional".⁴⁰ Por outro lado, o Fórum pela Democratização das Telecomunicações, congregando entidades como a FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas) e a FITEL (Federação Interestadual de Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações), desenvolveram intensa atuação contrária à extinção do monopólio estatal. O Fórum contou com a participação de parlamentares pertencentes às bancadas do PMDB, PDT, PT e demais partidos de esquerda. Segundo um de seus integrantes, há evidências de que os *lobbies* empresariais tiveram acesso privilegiado ao relator desta proposta de emenda constitucional, o que se teria constituído num fator prejudicial a um exame mais independente da matéria. Esse tipo de desequilíbrio seria um dos pro-

³⁸ Entrevista nº 5 (28/11/1995). Segundo o entrevistado, na Comissão Especial, foram realizadas diversas audiências às quais tiveram acesso todos os grupos interessados. Foram convocados algumas autoridades como, por exemplo, dois ex-presidentes da Petrobrás e um ex-presidente da Shell do Brasil (este último, Sr. Omar Carneiro da Cunha, destacado defensor da abertura e principal articulador do *lobby* empresarial quando das tentativas de revisão constitucional de 1993).

³⁹ Entrevista nº 1 (23/11/1995).

⁴⁰ Entrevista nº 2 (28/11/1995). Segundo o entrevistado, os representantes do IBDT tiveram acesso direto ao relator, aos parlamentares em geral e às reuniões da Comissão Especial encarregada da discussão da proposta na Câmara dos Deputados.

blemas relativos à atuação dos *lobbies*, já que os grandes grupos econômicos acabariam levando vantagem na competição.⁴¹ Essa questão é enfatizada por outros entrevistados, que questionam a ação dos *lobbies* por seus efeitos desfavoráveis à autonomia do poder Legislativo. Este, além de sofrer fortes pressões por parte do Executivo, estaria sujeito às restrições impostas pelo poder econômico.⁴²

Embora reconhecendo a ampla atuação dos *lobbies* sobre os poderes Legislativo e Executivo, os parlamentares entrevistados consideram legítima apenas o primeiro tipo de prática. A ação sobre o Executivo foi criticada por sua total falta de transparência e baixa permeabilidade à interferência de um amplo leque de interesses. Nesse sentido, seria maior a propensão à influência unilateral de interesses econômicos particulares, em detrimento do interesse geral.

Tais considerações adquirem maior significado, se considerarmos que o desequilíbrio entre os poderes a favor do Executivo tem sido acentuado, ao longo dos últimos anos, pelo uso irrestrito das prerrogativas legislativas do primeiro, o que se manifesta pela profusão de Medidas Provisórias. Configurou-se um Estado com alto poder discricionário na definição das políticas públicas, cabendo ao Congresso a posição de instância secundária no processo de escolhas públicas. O quadro institucional prevaiente caracteriza-se a um tempo pelo confinamento burocrático das decisões e pelo alto grau de instabilidade das regras do jogo de política econômica, o que contribui para tornar a ação assimétrica dos *lobbies* sobre os núcleos burocráticos estratégicos um jogo altamente excludente.⁴³ Um último ponto deve ser ressaltado a partir da análise das entrevistas realizadas. Trata-se da questão referente à regulamentação das atividades de *lobbying* no Brasil.

Como é sabido, embora seja uma prática corrente e admitida pela maioria dos congressistas, a ação dos *lobbies* entre nós não está regulamentada, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, onde essa regulamentação existe desde 1946, baseada no princípio do *disclosure* das atividades, ao

⁴¹ Entrevista nº 2 (28/11/1995).

⁴² Entrevista nº 7 (29/11/1995). O entrevistado chamou a atenção para o "lobismo de chapa branca", por parte do Executivo, que tem sido, segundo seu ponto de vista, mais eficaz do que os *lobbies* privados.

⁴³ Como ressalta Monteiro: "essas características [do processo decisório] (sintetizadas no caso brasileiro pelo intenso, variado e autônomo fluxo legislativo originado na burocracia do Executivo) seriam relevantes: tanto por seu nível, isto é, pela desproporcionalidade de emissão mensal (Mp) de Medidas Provisórias, comparativamente à produção média de leis (L_m) do Congresso Nacional ocorrida num período - anual ou maior - atualmente, essa relação chega a 5:1; como por sua progressão, vale dizer, pelo comportamento da variável MP/L_m , ao longo do tempo. O fenômeno tem crescido em importância, desde meados de 1993, e vem se acentuando significativamente em volume e variedade em 1995-1996". MONTEIRO, Jorge Vianna, *Estratégia Macroeconômica*, volume 4, número 96, 2 de dezembro.

invés de um controle restrito⁴⁴. Desde 1984, foi apresentado no Congresso projeto do Senador Marco Maciel (PFL/PE) nesse sentido. A instalação da Assembléia Constituinte colocou em segundo plano o processo legislativo ordinário e o projeto foi arquivado. Em 1989, o Senador o reapresentou, introduzindo alterações no texto anterior. O novo texto recebeu parecer positivo da mesa⁴⁵. Em 1990, o Senado aprovou o projeto,⁴⁶ que, porém, ao ser enviado à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, foi considerado inconstitucional. O parecer de inconstitucionalidade (junho de 1993) alegava tratar-se de matéria afeta à organização de cada uma das Casas do Congresso, não podendo, assim, ser disciplinada por lei ordinária. A questão, portanto, permanece em aberto.

No âmbito do Legislativo, tudo indica que persistem restrições à plena legalização do *lobby*. Embora alguns parlamentares considerem oportuna a medida por dar transparência a uma prática amplamente disseminada, porém, que se exerce de forma furtiva e semi-clandestina, essa visão não é consensual. A ação dos lobbies está, em grande parte, associada à corrupção, aliciamento, tráfico de influência, enfim, a uma forma ilícita de pressão. Esta é a imagem pública dominante. Entre os políticos, não se observa esse grau de rigidez, observando-se diferentes matrizes na avaliação dos efeitos do *lobbying*. Tal diversidade inclui desde os que consideram que os efeitos negativos decorrem principalmente do fato da atividade não estar regulamentada, até os que percebem tal prática como inerentemente ilegítima e prejudicial. De acordo com essa percepção, um regime de liberdade plena facilitaria a ação dos grupos econômicos em detrimento da consolidação de uma democracia não apenas política, mas social.⁴⁷

⁴⁴ ARAGÃO, Murilo de, Op. Cit. p 112

⁴⁵ WERNECK VIANNA, M. L. T., Op. Cit. p 197.

⁴⁶ Como ressalta Pena ao analisar o lobby nos Estados Unidos, "... os seres humanos possuem a tendência natural a formar facções; o direito natural assegura sua existência; a Constituição reconhece o direito natural na Primeira Emenda. Os mais fortes usam o direito; os mais fracos, apesar do direito, ficam a ver navios ou na dependência de que altruístas fortes possam representá-lo" E adiante conclui: "Qual é, portanto, seu mérito? Certamente o de que ele não permite a inocência. O cidadão americano sabe que os lobbies existem, presume que seus adversários o estejam realizando e está consciente que, ao menos para que some zero, deve mobilizar-se. Em suma, a perda da inocência obriga à cidadania". PENA, Maria Valéria Junho "Uma Introdução ao Funcionamento dos Lobbies nos Estados Unidos", CEPP, mimeo, 1994.

⁴⁷ Um dos entrevistados posicionou-se contrário à regulamentação enfatizando razões de ordem doutrinária, que o levariam a opor-se a qualquer forma de defesa de interesses particulares de grupos, em detrimento dos interesses gerais da sociedade. Os lobbies ligados aos interesses dos setores empresariais transnacionais seriam os meios eficazes dada a quantidade e diversidade dos recursos que têm capacidade de mobilizar (Entrevista n° 2, 28/11/1995).

Conclusões

A análise aqui empreendida, conquanto não fundamentada numa sólida base empírica (o que em si mesmo é indicativo da dificuldade em se lidar com a questão dos lobbies no contexto brasileiro), sugere importantes conclusões no plano de uma discussão contemporânea sobre desenho institucional e reforma do Estado.

Em primeiro lugar, a análise permite relativizar e colocar em perspectiva processos e tendências freqüentemente associados exclusivamente à dinâmica mais recente e temporalmente circunscrita das chamadas transições duais. Nesse sentido, as transformações apontadas quanto ao padrão de relações Executivo/Legislativo, bem como a compartimentalização do aparelho de Estado e a fragmentação dos interesses organizados numa estrutura diversificada e complexa só podem ser entendidos como a ponta de um processo alongado de industrialização e de um tipo particular de intervenção estatal predominante a partir dos anos 30 no Brasil e que estaria se revelando em crise, tanto no sentido de "conter" a sociedade gerada no bojo do processo de crescimento, quanto no sentido de se mostrar eficaz na promoção do crescimento econômico.

Ao se limitar a visão a um período restrito de tempo corre-se o risco de atribuir às tendências em questão uma especificidade indevida, fruto das supostas dificuldades implícitas na condução de reformas econômicas dentro do quadro das franquias democráticas instauradas a partir de 1985 no Brasil. Certamente, a trajetória da transição dual (em que o aumento da competição política precede as tentativas de estabilização com a posterior implementação de reformas de mercado) impõe o enfrentamento de problemas que, no entanto, apenas exacerbam processos em curso e expõem de maneira mais clara tendências configuradas ao longo do tempo e inscritas num padrão mais antigo de relações entre o Estado e a Sociedade.

Por outro lado, ao se relativizar, torna-se possível também identificar em que aspectos o contexto das reformas (transição dual) introduz dados novos e desafios específicos. Neste sentido seria possível se aquilatar as diferentes sugestões normativas que emergem das análises preocupadas com a questão da mudança institucional face à ausência de uma sólida teoria sobre os seus possíveis resultados no veio da recuperação da chamada capacidade estatal⁴⁸

⁴⁸ GEDDES, Barbara, *Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994; DOMINGUES, Jorge e LOWENTHAL, Abraham (eds.).

Num plano mais geral, nossa análise revela uma das maneiras contemporâneas em que sistemas de representação de interesses se entrecruzam com sistemas de representação política. Na medida em que tal entrecruzamento resulta de características impressas no padrão preexistente de diferenciação da estrutura de representação de interesses e sua articulação com o Estado, observa-se nada mais que a emergência do velho. Antigos interesses organizados corporativamente, bem como novos grupos de interesses organizados em formatos mais pluralistas se combinam numa estrutura fragmentada que em diversos pontos tratam de incidir sobre a estrutura do Estado. Este Estado, crescentemente orientado a uma perspectiva em si mesma empresarial⁴⁹ face ao enfrentamento da crise fiscal, adota padrões de atuação que a um tempo reduzem as instâncias burocráticas ligadas ao Executivo e conferem ao Legislativo um papel "submetido", mas não passivo, de "legitimador" de medidas definidas como emergenciais ou remetidas à eficácia e bom desempenho econômico. Muito embora possa ser vista como uma característica das relações Executivo/Legislativo no contexto mais amplo da reforma ou reconversão a que estão submetidas mesmo as nações do capitalismo avançado, a distorção na tradicional divisão de poderes em favor do Executivo torna-se *anômala* no contexto do uso excessivo de medidas provisórias que caracterizaria os períodos mais recentes da chamada transição dual em curso no Brasil. O recurso às medidas provisórias como forma rotineira e não extraordinária de implementação de políticas é uma herança do autoritarismo militar que reforça o papel do Executivo como emissor, submete o Legislativo mas não o destitui da responsabilidade, na medida mesma em que o transforma em um avalista "emasculado" do processo decisório. Neste sentido, paradoxalmente, instaurou-se uma tendência na qual o Legislativo fica situado como o desaguardo de um poder virtual para onde converge o processo político e, conseqüentemente, tornando-se o foco da atenção pública. Para o Legislativo tendem a transmigrar também a atração dos setores organizados da sociedade.

Nossa análise aponta com clareza esta tendência no caso brasileiro e que foi identificada em outros estudos como típica de um processo em que o Estado trata de recuperar suas capacidades e superar a crise fiscal através de um pa-

Constructing Democratic Governance, Latin America and the Caribbean in the 1990's. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996 e WEAVER, Kent e ROCKMAN, Bert A. (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*. Washington D.C., The Brookings Institutions, 1993.

⁴⁹ OSBORNE, David e GABLES, Ted, *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Addison Wesley, 1992.

drão de atuação "empresarial"⁵⁰. Tal não se constituiria mesmo uma especificidade de países retardatários que contingenciados pela superação de um diferencial de crescimentos econômico, teriam sempre a superar também um saldo negativo na sua institucionalidade democrática. A tendência à transmigração se verifica, por exemplo, de maneira semelhante, no caso da Inglaterra⁵¹. Específica da situação brasileira, tornando-a mais dramática em certo sentido, é o uso da medida provisória como instrumento rotineiro de governo e a característica fragmentária e híbrida da estrutura de representação de interesses e do padrão de atuação dos grupos que se transmigram à esfera do Legislativo. A primeira delas ressalta e acentua o papel anteriormente descrito do Legislativo como foco ou "desaguadouro" de um poder virtual e a segunda revela a "clonagem" de um corporativismo misto, antes típico das relações de interesses organizados com a burocracia do Executivo, no âmbito do Legislativo. Em ambos os casos observa-se, portanto, tratar-se de sobrevivências do autoritarismo "travestidas" nesta fase de redefinição institucional quanto ao papel do Estado e ao enfrentamento da crise.

Mas nossa análise revela também um Legislativo atuante e com um papel bastante incisivo que dá alento à atuação dos grupos de interesse. Como se deixou observar na análise aqui empreendida, um dos focos de atuação dos *lobbies* empresariais situa-se na esfera da política regulatória em áreas fundamentalmente definidas pela ação legislativa como é o caso da modernização dos pontos e da Lei de Patentes. O poder de fato do Legislativo se faz sentir também nas áreas em que a regulação depende de mudanças constitucionais e na esfera da aprovação do orçamento. Nestas áreas o poder de influência dos grupos organizados - embora não se possa comprová-lo diretamente - transparece claramente, seja na adoção de medidas que favorecem interesses organizados atuantes no Congresso (como no caso da Lei de Patentes o interesse de grupos farmacêuticos internacionais), seja na flexibilização de aspectos de leis que incidem favoravelmente sobre os interesses empresariais em relação aos do trabalho (como no caso da lei de Portos a eliminação do monopólio sindical). Nesse último sentido, é importante ressaltar como o tipo de corporativismo que se reproduz no âmbito do Legislativo replica as características do corporativismo setorial e bifronte,

⁵⁰ EVANS, Peter, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change", in Haggard e Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, Princeton University Press, 1992; GEDDES, Barbara, Op. Cit.

⁵¹ NORTON, Philip, "Representation of Interests: The Case of the British House of Commons", in Copeland e Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994.

na medida em que, por um mero diferencial de recursos, a atuação dos *lobbies* empresariais se mostra mais eficaz e exclui (ou neutraliza) a representação do setor trabalho.

Finalmente, nossa análise sugere também que, longe de ser uma atividade regulamentada e institucionalizada, os mecanismos que regem a atuação dos *lobbies* no Congresso tendem a ser variados, incidindo tanto sobre os congressistas individualmente, quanto sobre determinadas comissões como a Comissão Geral, a CCJ e a CAE. Fica claro, porém, que a pressão passa ao largo das votações em plenário, onde a atuação de congressistas individuais pode ser alvo de alguma transparência e escrutínio público e onde, portanto, passa a vigorar a relação de representação *política*.

E, neste ponto, novamente a intersecção entre sistema de representação de interesses - regido por uma lógica de influência e assimetria - e sistema de representação política - regido por uma lógica de paridade e simetria - se faz presente. Em geral a literatura que analisa os processos de mudança em curso é também normativa com relação as possíveis corretivos institucionais a se aplicar em função dos fatores identificados como causas de determinadas configurações. Tende a prevalecer, particularmente, uma certa ambigüidade em relação à questão de autonomia do Estado expressa no poder relativo do Executivo quanto à implementação de políticas. A ambigüidade se refere ao fato de serem as prerrogativas do Executivo vistas como uma condição para o desempenho econômico, ao mesmo tempo em que constituiriam um "desvio" democrático, fonte, em grande medida, de distorções no sistema de representação política que em última análise, redundam num Legislativo ineficiente e incapaz de permitir a formação de maiorias⁵². Deste tipo de constatação emerge uma engenharia institucional voltada a grandes mudanças institucionais tendentes a supostamente aprimorar a qualidade da representação e os mecanismos de competição partidária. Para além do déficit em participação política que uma série destas medidas implicaria, revertendo uma tendência de expansão do universo político em curso pelo menos desde 1945, é preciso considerar também os impactos de algumas das propostas no que diz respeito à sedimentação de uma cultura democrática. O *trade-off* na direção de uma suposta eficiência congressual⁵³ seria a própria credibilidade das instituições democráticas, tanto mais quanto as mudanças incidam negati-

⁵² HAGGARD, Stephen e KAUFMAN, Robert, *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

⁵³ SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (eds.), *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1995.

vamente sobre a taxa de participação.

Por outro lado, fica claro também que graus de autonomia do Estado, expressos na atuação do Executivo ou no insulamento de esferas da burocracia, não podem prescindir de uma relação de suporte e vínculos com interesses organizados como uma característica sistêmica⁵⁴. A visão de que um aumento das capacidades do Estado estaria associado à combinação de autonomia com suporte aparece tanto em abordagens de economia política focalizando a atuação de grupos de interesse e o Estado, coalizões e implementação de política econômica, quanto em abordagens de escolha racional que enfatizam a problemática das relações entre principais e agentes⁵⁵. Do ponto de vista de mudança institucional a questão nos remeteria, neste sentido, a estabelecer formas de escrutínio público dirigidas à geração de *accountability*, seja na relação entre burocratas e políticos, entre estes e o eleitorado e entre burocratas políticos e interesses organizados⁵⁶. Contudo, a preferência recai invariavelmente sobre a relação entre políticos e eleitorado em fórmulas que alteram essencialmente a esfera macroinstitucional.

Ora, como deixamos entrever, a tendência a que o conflito de interesses corporativos se transporte para o âmbito do Congresso, sendo sua atuação dirigida às instâncias internas e intermediárias do processo Legislativo e com resultados seletivos a favor de grupos com maior potencial de organização e de recursos, sugere a possibilidade de mecanismos institucionais atuando em termos de um reforço mútuo (ou realimentação positiva) do sistema de representação de interesses, por um lado, e de representação política, por outro. A idéia é a de que, a partir de processos intermediários na dinâmica legislativa se possa gerar incentivos a que o sistema de representação de interesses, ao se transmigrar ao Congresso, filtre previamente o padrão fragmentado de acesso na direção de maior centralização e paridade. Por outro lado, um padrão de acesso dos grupos privados ao Congresso, em se fazendo exercer através de instâncias mais representativas e abrangentes poderia se constituir num parâmetro para maior transparência da função de representação política.

Como apontado na análise, há esforços no sentido de se regulamentar a atividade de *lobby*. Com a implantação de

⁵⁴ EVANS, PETER, Op. Cit.

⁵⁵ GEDDES, Barbara, Op. Cit e PRZEWORSKI, Adam, "On the Design of the State: A Principal Agent Perspective". Paper apresentado no seminário *State Reform in Latin America and the Caribbean*, MARE, Brasília, 16-17 de maio, 1996.

⁵⁶ SCHNEIDER, Ben Ross, "Helpless Giants: Big Business and Constitutional Reform in Brazil". Paper apresentado na conferência "Power Structure, Interest Intermediation and Policy Making". University of London, 13-14 de fevereiro, mimeo, 1997.

uma regulamentação que filtrasse a atuação dos grupos privados através de processos deliberativos prévios poder-se-ia estimular corretivos ao padrão setorial bi-fronte de corporativismo. Paradoxalmente, portanto, um caminho para contra-arrestar as tendências perversas da herança corporativista na estrutura de representação de interesses residiria na adoção de um antídoto que a dirigisse a um cenário neocorporativo, pelo menos no âmbito parlamentar.

Como qualquer solução de engenharia institucional esta é apenas uma cujos resultados são incertos. Mas com certeza ela tem a vantagem de incidir sobre a cultura política em seus microfundamentos antes que no aspecto macro de credibilidade das instituições democráticas como poderia ser o caso com sucessivos experimentos com a morfologia do sistema de representação. Além disso, a se julgar como correta a generalização empírica sobre o aumento da capacidade estrutural em função de uma "autonomia encrustrada", o que se estaria a contrabalançar seria precisamente os excessivos graus de autonomia do estado desenvolvimentista brasileiro com mecanismos sistêmicos (e não apenas casuais ou *ad hoc*) de apoio político aos processos de mudança em curso.