

I



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB

ARY CÉSAR RODRIGUES

**A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO E DE INTERESSES NO
PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ESTUDO DE CASO:
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 30 de 2011 (CÓDIGO FLORESTAL
BRASILEIRO) E A SUA TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL**

Brasília

2014



ARY CÉSAR RODRIGUES

**A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO E DE INTERESSES NO
PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ESTUDO DE CASO:
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 30 de 2011 (CÓDIGO FLORESTAL
BRASILEIRO) E A SUA TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL**

**Trabalho final apresentado para
aprovação no curso de pós-graduação
lato sensu em Direito Legislativo
realizado pelo Instituto Legislativo
Brasileiro como requisito parcial para
a obtenção de grau de especialista.**

**Área de Concentração: Poder Legislativo, Sociedade e Instituições –
Construção da Democracia – Participação Social**

Orientador: Prof. Ms. Gustavo Henrique Fideles Taglialegna

Brasília

2014

ARY CÉSAR RODRIGUES

**A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO E DE INTERESSES NO
PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ESTUDO DE CASO:
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 30 de 2011 (CÓDIGO FLORESTAL
BRASILEIRO) E A SUA TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL**

**Trabalho final apresentado para
aprovação no curso de pós-graduação
lato sensu em Direito Legislativo
realizado pelo Instituto Legislativo
Brasileiro como requisito parcial para
a obtenção de grau de especialista.**

Brasília (DF), ____, de _____ de _____.

Banca Examinadora

Prof. Ms. Gustavo Henrique Fideles Taglialegna (Orientador)

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva (Avaliador)

IV

DEDICATÓRIA

A minha família, esposa, filhas, mãe, pai, irmãos, e amigos, lhes dedico esse simples trabalho, mas que representa o fruto da minha dedicação.

AGRADECIMENTOS

Como em qualquer processo de construção pessoal e profissional, é notório que cabe ao ser humano, enquanto ser pensante e inteligente, aprofundar-se em suas pesquisas e divagações, com o objetivo de fomentar o seu conhecimento e a sua posição no processo de funcionamento da sociedade.

Contudo, qualquer que seja o caminho escolhido, de fato ninguém consegue fazê-lo sozinho, e isso se dá a partir também de um processo, só que empírico, de acúmulo de experiências que o formatam enquanto personalidade.

Aqui e acolá nos batemos com paredes, janelas, pedras no caminho, ou quaisquer outros pontos que possam facilitar ou complicar os nossos avanços, mas o mais importante é colher de cada um desses eventos um ensinamento.

Essa minha volta para a academia serviu na realidade como uma reconstrução, um meio de me inserir novamente em uma seara que não havia participado tão ativamente, mas que sempre esteve em meu horizonte de flertes. É complexa, pois exige dedicação, atenção e compromisso, e também aplicabilidade de toda uma metodologia científica relacionada à disciplina. Mas o mais importante, penso, é que ela lhe permite acumular, transformar, fazer crescer, contribuir.

Antes de passar a nominar os agradecimentos, por essenciais que são em todo esse processo, cumpre-me enaltecer aqueles que de alguma maneira mudaram o mundo, posto que as transformações e melhorias pelas quais passamos, material o espiritualmente, somente vieram a partir de alguns loucos que se debruçaram sobre estudos, experimentos, pesquisas. Nada de inovador saiu, ou surgirá, a partir de um ambiente com condições normais de temperatura e pressão, mas sim daqueles onde as paredes, janelas e pedras se mostrem presentes.

Agradeço inicialmente a toda a equipe, em quaisquer dos seus níveis, do curso de pós-graduação, pela dedicação e apego a esse processo de construção pelo qual passamos ao longo de mais de um ano.

VI

Na mesma medida devo engrandecer a participação do corpo discente, com destaque para alguns é verdade, mas que como equipe puderam nos ajudar a trilhar e descobrir os caminhos de construção desse resultado.

Sem ter o receio de ser deselegante, ainda no âmbito da coordenação do curso, não posso deixar de registrar e destacar, pelas pílulas de sabedoria e paciência com a todo o grupo de alunos, as atuações da Luciana Villela de Andrade Mendes e do Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Voltando ao corpo docente, meu agradecimento especial aos meus orientadores, inicialmente para a Leany Barreiro de Sousa Lemos, que me mostrou os caminhos para a construção da minha pesquisa, com sua alegria e objetividade, e depois ao Gustavo Henrique Fideles Taglialegna, pelos inputs, confiança e paciência nessa reta final. O resultado pertence de fato a cada um de vocês.

Por mais que em uma turma tão heterogênea com a nossa, nessa pós-graduação em Direito Legislativo, cada um tenha a sua visão de mundo, as vezes conflitante, ou melhor, na maioria das vezes completamente divergente, de fato somamos a cada dia uma nova carga de ensinamentos, reflexões e conclusões. Obrigado turma por todos os bons papos, debates, inclusive pelas redes sociais privadas. Seria injusto da minha parte, nesse caso destacar qualquer um, pois todos, a sua maneira, foram importante, para mim, nesse processo.

Já chegando perto do final dessa maratona de agradecimentos, vai um grande reconhecimento aos colegas da Comissão de Ciência e Tecnologia, sem distinção, pelo apoio e cobertura nas maratonas de aulas e do trabalho de conclusão do curso. Mas neste caso devo um obrigado muito especial à Égli Lucena Heusi Moreira, pelo apoio e amizade, muito mais do que uma relação profissional e de subordinação, mas sim uma parceria onde podemos cotidianamente construir os melhores caminhos dentro do Senado Federal para a C&T&I.

Não por estar por último é que posui menor destaque, mas na verdade para que seja a ênfase maior, os meus agradecimentos para a família.

Inicio com a minha família formada por pai, mãe e irmãos, todos companheiros, e com certeza orgulhosos de cada passo. Se ou hoje alguém, devo um pouco (muito) a cada um de

VII

vocês, mas especialmente devo destacar a minha genitora, Maria de Assumpção Interaminense Rodrigues, a verdadeira responsável por isso tudo. Você que sempre se dedicou, e sacrificou seu tempo e vida, em prol de todos nós filhos. Agora estás em um processo novo minha Mãe, de aprendizado para todos nós, pois não podemos baixar a cabeça frente as intempéries e desígnios de Deus. Mesmo que pareça ser o pior, temos que nos reerguer a partir do ponto em que caímos. Estou com e por você.

Se somos obrigatoriamente filhos, por outro lado podemos escolher ser pais também, e essa certamente é a maior dádiva que Deus pode nos conceder, já que é um fruto nosso que vemos crescer, e tal qual uma árvore produz para alimentar o mundo, assim o fazemos com nossa prole. É mais do que certa a afirmação de que criamos filhos para o mundo. Foi assim comigo, e está sendo com a Maria Luisa Santos Rodrigues e agora com a Paola Mainardi Rodrigues. Minhas filhas, o amor de pai é algo inexplicável, incondicional, e como tal, deve ser vivido na sua máxima intensidade.

Por fim, cabe agora o reconhecimento à família que escolhemos, com quem nos abraçamos nos momentos difíceis e alegres, e com quem dividimos os frutos e o joio. À minha esposa Gisele Mainardi, meu amor, além de te amar muito, por opção mesmo, resta-me singelamente agradecer por estar simplesmente ao meu lado, e que possamos cada vez mais transformar agruras em sorrisos.

A tudo, que valha a pena !!!

Brasília, novembro de 2014.

VIII

RESUMO

Sob a ótica quantitativa e qualitativa da análise de um caso concreto, este trabalho busca contextualizar e materializar a atuação de grupos de interesses e de pressão no processo legislativo brasileiro. Com a compreensão do formato, conceitos e contexto desses agentes, inclusive em aspectos históricos, debruça-se o estudo sobre a manifestação e intervenção dos entes coletivos interessados em assuntos e temas relacionados ao sistema institucional e legal brasileiros. Os grupos de interesses e de pressão tem participação ativa em algumas das mais importantes discussões institucionais do nosso país, e a falta de uma regulação aplicada ao *lobbying* prejudica sobremaneira a transparência desse processo, o confundindo sempre com práticas ilegais e atividades não republicanas. Mesmo considerando que o tema não é novo, e face à bibliografia e debates já postos sobre o tema, inclusive com propostas para a regulação da atividade do *lobbying*, o tema não está inserido na agenda política prioritária dos poderes e do cenário político nacional. O forte preconceito e estigma existentes em torno do assunto contribui consideravelmente para atrasar o avanço desse processo. Para uma melhor apuração da atuação e dos mecanismos dos grupos de interesses e de pressão, a nossa pesquisa utiliza como campo de estudo o caso concreto do processo legislativo para regulação da política ambiental brasileira, projeto de lei denominado como o "Código Florestal", que pela sua representatividade durante a tramitação no Senado Federal, com grande quantidade de intervenções e discussões em um lapso relativamente pequeno de tempo, permitiu a construção de um modelo concreto e demonstrativo da atuação dessas entidades e do *lobbying*. Os resultados obtidos, tanto no aspecto conceitual e doutrinário, quanto a partir do estudo de caso, criaram as condições para resposta aos problemas e questionamentos inicialmente levantados na fase de projeto. Conseguimos um cenário concreto e pragmático do *lobbying* no Brasil, que poderá servir, inclusive, para subsidiar ou aperfeiçoar propostas de sua regulação.

PALAVRAS-CHAVE: grupos de interesses; grupos de pressão; processo legislativo; *lobby*; *lobbying*.

**THE PERFORMANCE OF THE INTEREST OR PRESSURE GROUPS IN
BRAZILIAN LEGISLATIVE PROCESS – A CASE STUDY: PROJECT OF
LAW 30, OF 2011 (BRAZILIAN FOREST CODE) AND THE PROCESSING
IN THE FEDERAL SENATE**

ABSTRACT

Under the perspective of quantitative and qualitative analysis of a particular case, this paper seeks to contextualize and materialize the actions from interest or pressure groups in the Brazilian legislative process. With the understanding of the format, concepts and context of these agents, the study focuses on the manifestation and intervention of collective entities interested in affairs and issues related to the institutional and legal system Brazilians. Interest or pressure groups has been active in some of the most important institutional discussions in our country, and the lack of regulation applied to lobbying exceedingly affects the transparency of this process, always confused with illegal practices and not republican activities. Even considering that the issue is not new, and the bibliography and discussion posts already, also with proposals for the regulation of lobbying activity, the issue is not inserted in the priority agenda of the powers and the national political scene. The existing strong prejudice and stigmatization around the subject contributes considerably to clutter the advancement of this process. For a better analysis of the actions and mechanisms of interest groups and pressure, our research uses as a field of study the case of the legislative process for regulating the Brazilian environmental policy bill nominated as the "Forest Code" which by their representativeness during the processing in the Senate, with lots of speeches and discussions in a relatively short period of time, allowed the construction of a concrete and demonstrative model of the activities of these organizations and lobbying. The results, both in conceptual and doctrinal aspect, as from the case study, created the conditions for responding to issues and questions raised initially in the project phase. We achieved a concrete and pragmatic scenery of lobbying in Brazil, which may serve, even to subsidize or improve proposals for regulating the activity.

KEY-WORDS: *interest groups; pressure groups; legislative process; lobby; lobbying; advocacy.*

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1.1. PROBLEMÁTICA E HIPÓTESES..... | 3 |
| 1.2. METODOLOGIA DO ESTUDO..... | 9 |
| 2. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS | 10 |
| 2.1. CONCEITOS: GRUPOS DE INTERESSES, GRUPOS DE PRESSÃO E <i>LOBBYING</i> (<i>ADVOCACY</i>)..... | 12 |
| 2.2. O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES E DE PRESSÃO..... | 17 |
| 2.3. O GOVERNO COMO GRUPO DE PRESSÃO | 20 |
| 2.3.1. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS COMO MECANISMO DE AFIRMAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO E O CONTRABANDO DE EMENDAS PARLAMENTARES..... | 22 |
| 2.4. O <i>LOBBY</i> NO BRASIL: LEGISLAÇÃO RELACIONADA | 25 |
| 2.5. AS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NO BRASIL..... | 29 |
| 2.6. OUTROS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES E DE PRESSÃO NO PROCESSO INSTITUCIONAL BRASILEIRO..... | 34 |
| 2.6.1. OS MECANISMOS DE PRESSÃO PARA A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FAVORÁVEIS A DETERMINADOS GRUPOS DE SOCIAIS..... | 37 |
| 3. O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO (LEI FEDERAL Nº 12.651/2012)..... | 40 |
| 3.1. A ORIGEM DO PROJETO E SUA TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 41 | |
| 3.2. A VERSÃO ENCAMINHADA PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A SUA TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL | 43 |
| 3.2.1. A ENTRADA DA COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SENADO FEDERAL NA TRAMITAÇÃO DO PLC Nº 30/2001 E SEU PAPEL NOS DEBATES..... | 53 |
| 3.3. A PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES E DE PRESSÃO DURANTE A TRAMITAÇÃO DO PLC Nº 30/2011 NO SENADO FEDERAL..... | 55 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 57 |

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 58

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe uma análise sobre a atuação de grupos de interesses, organizados ou não, na edificação do processo legislativo brasileiro, observando a participação desses entes na defesa das suas próprias necessidades e anseios.

A partir da conceituação e análise sobre os diferentes tipos de grupos de interesses e formatos da sua atuação, tem-se o objetivo de apresentar uma visão estruturada sobre o processo de construção legislativa brasileira, considerando o resultado do nosso ordenamento jurídico como uma “conjunção” de forças e interesses.

A construção legislativa prescinde da participação dos entes da sociedade organizada e da análise sobre as suas demandas e interesses, inclusive quando reunidos em grupos e associações. Essa é uma premissa legítima, e até necessária, para a formação institucional de uma nação democrática e para a tomada de decisões a oitiva desses grupos, e os poderes e esferas públicas, com atenção aos limites e contornos constitucionais, podem, e devem, considerar as discussões e interesses da sociedade na formulação das suas políticas e normas, sob pena de haver uma notória dissociação entre o que se propõe e o que realmente é necessário para o seu desenvolvimento.

Saliente-se, ainda, e a título de contextualização, apesar dos limites impostos pelo tema do presente estudo, que a atuação dos grupos de interesses não ocorre apenas no âmbito do poder legislativo, permeando-se a todas as demais esferas públicas e também nas relações privadas. Em todos os processos sociais, de qualquer natureza, sempre haverá a organização de pessoas em torno de um interesse comum, buscando influenciar os caminhos institucionais de acordo com os objetivos comuns.

A pesquisa se deu em torno de teorias e conceitos relacionadas à formação e atuação dos grupos de interesses e de pressão, assim como o exercício, por estes, de ações em busca da valorização e preponderância dos seus objetivos, e por vezes sobre os interesses de outros grupos e partes.

Optamos ainda por realizar, complementarmente, a análise e pesquisa do tema sobre um “estudo de caso”, que vem a ser a tramitação no Senado Federal do projeto de lei da câmara nº 30, de 2011, conhecido como *Código Florestal*, que levantou amplas e robustas discussões e provocações que exigiram uma ativa participação de vários grupos de interesses relacionados ao tema.

O “estudo de caso” não se propõe, contudo, e nem assim são apresentados os resultados neste trabalho, a questionar e analisar o mérito do projeto, seja durante a tramitação no Senado Federal, seja após a sua promulgação por meio da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012¹, mas em alguns momentos foi necessário utilizar o conteúdo da proposição em questões pontuais para compor e interpretar a atuação dos grupos de interesses e de pressão no processo legislativo.

Adiantando um ponto dos resultados da pesquisa, por uma ideia apenas de caráter ilustrativo, vale citar que a discussão dos grupos de interesses não foi polarizada, como se poderia presumir inicialmente, apenas entre “ambientalistas” e “ruralistas”, mas contou com vários outros grupos satélites, como a ciência e grupos sociais, que puderam apor suas posições e opiniões na mesa durante os debates realizados. Isso demonstra que o “universo” de grupos de interesses latente é bastante amplo e penetra em várias, senão, todas as discussões havidas em torno de normas e políticas de interesse público.

O estudo está apresentado em 04 partes, contemplando na primeira a presente introdução, e a delimitação dos problemas e hipóteses propostas, assim como os objetivos do estudo.

Em seguida nos debruçaremos sobre a revisão das questões teóricas e conceituais, a fundamentação e disposições que legitimam a atuação dos grupos de interesses, e procurando adequar o conteúdo ao tema proposto com o objetivo de explicitar o formato e meios de atuação desses grupos de interesses.

¹ O Código Florestal sofreu nova alteração posterior, pois a partir dos vetos impostos pela Presidência da República ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados, foi enviada ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 571, de 2012, que foi convertida na Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.

Ainda na segunda parte abordaremos também a questão da regulamentação do *lobby* no Brasil, utilizando normas incidentais já em vigor e proposições legislativas ainda em tramitação (ou já arquivadas), mensurando o seu impacto sobre o exercício da atividade em nosso ordenamento.

A terceira parte estratifica a tramitação do Código Florestal no Senado Federal, analisando e compondo um levantamento com várias intervenções formais realizadas pelos grupos de interesses e de pressão, tal como abaixo-assinados, ofícios, apoios, audiências públicas, dentre outras. Este levantamento, sob óticas quantitativas e qualitativas, servirá para concretizar alguns das conclusões obtidas com o estudo, pois demonstrará meios e influências dos grupos no processo legislativo.

A terceira parte também apresentará a análise da tramitação do Código Florestal na Comissão de Ciência e Tecnologia, incluída no rol de deliberações a partir do Requerimento nº 760, 2011, da autoria do senador Ricardo Ferraço, detalhando os motivos do seu ingresso e também apreciando a sua influência nas deliberações sobre a proposição.

Por fim, a quarta parte comporá os resultados da discussão a partir das informações e conceitos obtidos, de forma conclusiva, inclusive levantando novamente a discussão em torno da necessidade de uma regulamentação da atividade de *lobbying*, sob a premissa de adequação ao nosso modelo institucional e republicano.

1.1. PROBLEMÁTICA E HIPÓTESES

O processo legislativo brasileiro é complexo por conta de todo o arcabouço legal envolvido, seja no âmbito macro e obediente aos ditames constitucionais, seja no campo da normatização competente às próprias casas legislativas, que podem por meio dos seus Regimentos Internos instituir regras e normas, inclusive de natureza processual, que influenciam diretamente na condução dos trabalhos parlamentares.

Por outro lado o processo legislativo permite uma sistemática de construção da *legis* [lei] a partir de uma estrutura democrática e permissiva à participação de várias partes e entes interessados, sendo uma premissa essencial, o que abordaremos de maneira mais detalhada

adiante, que se tenha conhecimento desse arcabouço legal e regimental inclusive como diferencial na execução das ações dos grupos de interesses e de pressão.

É notório destacarmos, inclusive em acordo com o tema do presente estudo, a profunda influência incidente neste processo a partir dos demais *stakeholders* [partes interessadas], que possuem alicerce justamente nos mais diversos grupos e segmentos da sociedade civil organizada, públicos ou privados, e também daqueles integrantes do terceiro setor, todos que de alguma forma surgem de um universo latente de interesses quando entram em pauta discussões sob a sua órbita de atenção.

Esses mesmos grupos e segmentos da sociedade, organizados ou não, que lutam em defesa de interesses e propostas, movimentam-se em períodos eleitorais no sentido de emplacar representantes legislativos que comunguem das mesmas opiniões e ideias, e ao mesmo tempo atuam durante a tramitação das propostas para fazer valer seus objetivos.

O que poderia parecer sob uma determinada ótica uma incongruência,² significa na realidade a necessidade de mobilização contínua desses grupos, pois como a formação legislativa resulta de uma comunhão de forças e ideias, é natural que haja o privilégio daquelas que mais e melhor se apresentam.

Em todo o processo legislativo, os *stakeholders*, inclusive os parlamentares que são os seus patrocinadores e impulsionadores mais significativos, atuam em defesa de interesses, o que vem a legitimar ainda mais a ação de grupos reunidos em torno de objetivos comuns, fortalecendo o debate e o processo democrático, e produzindo decisões cada vez mais sólidas e aplicáveis, já que encontram apoio em fortes segmentos da sociedade.

² Nota: Por que seria necessário que estes mesmos grupos que patrocinaram a eleição de parlamentares que “supostamente” comungam das mesmas ideias, precisariam se posicionar durante o processo de construção legislativa, se já possuíam seus “porta-vozes”?!
A eleição de um representante sob uma base de propostas políticas e sociais, por exemplo, não significa que este parlamentar irá “traduzir” durante todo o seu mandato as mesmas mensagens e propostas inicialmente apresentadas. A liberdade conferida pelo parlamentar mandatário no exercício do seu mandato, natural em qualquer democracia, torna necessária a constante mobilização dos mesmos grupos de interesse quando discussões que lhe são afeitas entram em pauta, numa clara política de “reafirmação” de ideias.

Não há que se olvidar, porém, que a eleição de parlamentares “simpáticos” aos anseios e propostas de grupos de interesse facilite esse processo, pois além das suas próprias convicções, esses mesmos parlamentares buscam manter a sua base de apoio para a próxima eleição, objetivando a garantia da sua recondução na maioria dos casos.

Isso nos leva ao cerne do problema proposto no presente trabalho, posto que há um interessante campo de análise para uma melhor compreensão sobre a existência e a atuação dos grupos de interesses no processo legislativo. E a tudo isso ainda podemos agregar o fato de que a inexistência de uma regulamentação fechada sobre o *lobby* eleva a dialética neste caso a um patamar que nos permite inclusive demandar por novas propostas e adequações às nossas próprias características institucionais e republicanas.

Em que pese a perfeita legitimidade, legal e republicana, na atuação dos grupos de interesses durante o processo de formação legislativa do nosso sistema jurídico, é fato que paira ainda nesta seara um grande desconhecimento das suas características e formas de ação pela população em geral, assim como um imenso preconceito arraigado pelos costumeiros casos de tráfico de influência e corrupção decorrentes da atuação espúria desses mesmos grupos e entes, sempre em conluio com agentes públicos *sponsors* [patrocinadores] dos processos.

Se por um lado existe esta legitimidade, por outro o mau uso da sistemática do *lobby* acarreta um grande desequilíbrio do processo de formação e amadurecimento da sociedade, vez que grupos com maior poderio econômico e político irão ter seus interesses preponderantes e hipervalorizados frente ao restante da sociedade, vez que nem todos possuem a organização e estrutura financeira e política desejadas.

Buscando a constituição de um cenário para a compreensão geral da atuação desses grupos de interesses, analisaremos tal questão sob a ótica geral e também sobre um caso concreto, que vem a ser a tramitação do Código Florestal no Senado Federal. Esta lei, com a amplitude do seu debate, e pela existência de fortes grupos de interesses no seu entorno, mostra-se um caso ideal para testarmos algumas das questões propostas.

Vale, neste sentido, citar declaração posta pelo senador Eduardo Braga (PMDB/AM), que era, à época, o presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia:

A discussão sobre o Código Florestal no Senado constitui um capítulo memorável da história do Legislativo, que exigiu esforço hercúleo e grande paciência dos senadores para o melhor atendimento aos interesses coletivos. O texto traça um futuro inteligente para a nação. Não houve nenhuma distinção entre ambientalistas e ruralistas. Os senadores se sobrepuseram às questões partidárias, políticas e ideológicas para se unirem

em torno de um projeto que representará um novo marco para a floresta e o desenvolvimento sustentável.³

Por outro lado, foram várias as vozes críticas ao texto por estar “aquém do que é necessário para a proteção de florestas e rios.”⁴, a começar citando a própria ex-ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, que foi também já foi candidata por duas vezes à presidência da república. Ela entendeu que “o texto é uma derrota para a legislação ambiental brasileira e atende apenas à bancada ruralista”⁵, arrematando ainda que o texto aprovado no Senado permite a “anistia para os desmatadores”^{6 7}.

Esse pluralismo de opiniões, notadamente em vários pontos do texto que foi produzido pelo Senado Federal e encaminhado de volta para a Câmara dos Deputados, em que pese ter havido “consenso” nessa oportunidade de que era o “possível a ser feito naquele momento”, convalida por outro lado a impressão de que houve um grande debate em torno do tema.

Temos então que as plúrimas divergências serviram para demonstrar posições de variados grupos de interesses, que exerceram forte pressão durante a tramitação do projeto inclusive naquela casa, algumas sendo atendidas, outras não, como seria natural em qualquer processo democrático.

Em que pesem os mais de 12 anos do curso da proposição desde a apresentação do PL 1.876/1999, pelo Deputado Sérgio Carvalho e outros, o fato da tramitação no Senado Federal ter-se dado em apenas seis meses, resultando em um processado com vinte e seis volumes e mais de três mil páginas apenas nos seis volumes principais⁸, também demonstra uma intensa batalha

³ EM DISCUSSÃO!. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, n. 9, ano 2, dez/2011, p. 9.

⁴ EM DISCUSSÃO!. Texto não tem unanimidade. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, n. 9, ano 2, dez/2011, p. 11.

⁵ EM DISCUSSÃO!. Texto não tem unanimidade. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, n. 9, ano 2, dez/2011, p. 11.

⁶ EM DISCUSSÃO!. Texto não tem unanimidade. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, n. 9, ano 2, dez/2011, p. 11.

⁷ Nota: a declaração da Ex-Ministra Marina Silva referia-se à discussão em torno de propostas que previam a anistia legal a desmatamentos em áreas de Reserva Legal e de Proteção Permanente realizados até o ano de 2008. Essa foi uma das bandeiras mais defendidas pelas entidades que defendiam os produtores rurais, sob o argumento de que seria inviável a recomposição e a marginalização do que foi realizado até aquele momento (ano de 2008) seria retroagir na tipificação de crimes ambientais, o que possuiria vedação constitucional. De fato foram preservados no texto da Lei 12.651, já com as alterações realizadas pela Lei 12.727, ambas de 2012, artigos que previram a isenção de responsabilidade de recomposição, como os artigos (exemplos) 11-A; 61-A, *caput*, e parágrafos 1º a 7º, c/c 8º; e 67.

⁸ Nota: os 20 (vinte) volumes restantes, denominados de “Processo Especial”, foram constituídos por abaixo-assinados de entidades da sociedade civil, e não compõem o número citado de 3.000 páginas (aproximadamente).

entre os polos de interesse principais, notadamente representados pelo setor produtivo⁹ e ambientalistas, mas com a participação de vários outros grupos menores mas igualmente relevantes na sua esfera de atuação.

Ainda, e nesse mesmo período de tramitação, além dos atos retratados nos volumes físicos citados, as Comissões envolvidas realizaram pelo menos dezoito audiências públicas no Senado Federal, algumas conjuntas entre mais de uma Comissão¹⁰, que contaram com a participação de setenta e oito expositores¹¹, pertencentes também a diversos grupos de interesses, sem contar outros numerosos debates públicos realizados pelo país afora e que de alguma forma serviram para dar robustez ao cenário do Código Florestal.

A estrutura dorsal de todos os discursos proferidos sempre foi no sentido de encontrar-se uma “fórmula” de equilíbrio, e por isso mesmo que as propostas, inicialmente conflitantes, resultaram num fortalecimento do conceito de *sustentability* [sustentabilidade], buscando aliar produção e preservação, e inserir nesse contexto evoluções tecnológicas que oferecessem, sem risco ao abastecimento nacional, e quiçá mundial, de alimentos, a preservação dos biomas e da biodiversidade.

Frente a todo esse ambiente descritivo, como problemática levantamos os seguintes questionamentos¹²:

- a) quais os mecanismos utilizados pelos grupos de pressão e de interesses no processo legislativo?
- b) o que de fato representa, na formulação do processo legislativo brasileiro, a sua (dos grupos) atuação?

⁹ Nota: Denominação corriqueiramente adotada pelos apoiadores dos ruralistas, que por questões de estigmatização quanto à terminologia anterior, passaremos a utilizar na maioria das citações nesse trabalho.

¹⁰ Nota: O despacho de distribuição do PLC nº 30/2011 entre as Comissões Permanentes do Senado Federal, após a alteração inserida pelo Requerimento nº 760/2011, do senador Ricardo Ferraço, envolveu a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), e em caráter terminativo a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

¹¹ Nota: considerando a quantidade de expositores nas audiências realizadas, mesmo que tenha havido a repetição na participação (o que de fato ocorreu).

¹² Nota: compilaremos daqui por diante os problemas, pressupostos e hipóteses colocados no projeto de pesquisa.

- c) se, no caso em estudo (Código Florestal e a sua tramitação no Senado Federal), houve influência direta da participação e atuação desses grupos no resultado enviado de volta à Câmara dos Deputados, e quais foram os principais temas sob essa influência?
- d) Analisando a inexistência de um marco legal para a atividade do *lobbying*, como isso influência a atividade exercida no Brasil e quais as propostas existentes para essa normatização?¹³

Antevimos com o projeto do presente trabalho, e tomando por base o notório conhecimento já apropriado, que *o Congresso Nacional brasileiro (Câmara dos Deputados e Senado Federal) é formado por representantes do povo e também das unidades da federação, o que pressupõe uma composição abrangente na tratativa dos mais diversos temas e assuntos, e que nessa composição uma multiplicidade de grupos de pressão e de interesses se fazem representar por parlamentares afinados com propostas e setores da economia, movimentos sociais e regiões do país, que podem influenciar o processo legislativo desde o momento da proposição até a formulação normativa em si*¹⁴.

Esse entendimento pavimenta a nossa análise no sentido de que o jogo do processo legislativo começa já na sua composição, com os grupos de interesses marcando posição e ocupando espaços que poderão ser utilizados posteriormente, necessários para a constante mobilização dos interesses em busca dos seus objetivos, conforme já colocamos anteriormente nesse trabalho.

Para alavancar as respostas à problemática proposta, ante os pressupostos acima qualificados, levantamos as seguintes hipóteses:

- i) Os grupos de pressão e de interesses com maior organização e acompanhamento do processo legislativo possuem voz ativa nas discussões e deliberações;
- ii) A atuação dos grupos de pressão e de interesses no processo legislativo estará melhor estruturada a partir do aparelhamento financeiro e de recursos ou pela mobilização social;

¹³ Nota: o problema constante na alínea “d” foi inserido no decorrer do projeto, a partir dos levantamentos e análises efetuadas.

¹⁴ Nota: Pressupostos às hipóteses constantes do projeto de monografia apresentado pelo autor do presente trabalho.

- iii) A atuação parlamentar é majoritariamente sensível aos grupos de pressão e de interesses com voz ativa no processo legislativo;
- iv) Não obstante a atuação dos grupos de pressão e de interesses nos bastidores da política, sem o devido registro formal das suas intervenções, os grupos de pressão e de interesses utilizam-se somente de mecanismos formais e regimentalmente previstos como meio de consolidação das suas manifestações.

Espera-se que, com este campo de análise, tenhamos um cenário macro sobre a atuação dos grupos de pressão e de interesses da sociedade civil na formulação e deliberação de proposições no processo legislativo brasileiro.

Como sistemática demonstrativa, a análise do Código Florestal em sua tramitação no Senado Federal servirá para concretizar as respostas obtidas, estratificando as intervenções realizadas por esses mesmos grupos, seja também identificando, pelo menos de uma maneira exemplificativa, a sua real influência no resultado enviado de volta para a Câmara dos Deputados, conforme proposto e delimitado pelo tema do trabalho.

1.2. METODOLOGIA DO ESTUDO

Para atender aos objetivos propostos, a pesquisa foi dividida em duas partes: a) a revisão e construção do referencial teórico ao presente trabalho; e b) análise do processado do projeto de lei da câmara nº 30, de 2011, em sua tramitação no Senado Federal, entre Comissões Permanentes e o Plenário da Casa, como estudo de caso.

Daí a metodologia proposta (fases) no mesmo projeto, notadamente quanto à análise do processado do projeto de lei da câmara nº 30, de 2011:

- a) Coleta de dados e documentos do PLC nº 30, de 2011 (Código Florestal Brasileiro);
- b) Interpretação dos dados e documentos coletados;
- c) Elaboração do relatório quantitativo da atuação dos grupos de pressão e de interesses no PLC nº 30, de 2011 e quais os mecanismos utilizados pelos grupos de pressão e de interesses no processo legislativo ?

Análise qualitativa dos dados e seleção documental relacionada à influência dos grupos de pressão e de interesses, e interpretação das alterações promovidas no texto do PLC nº 30, de 2011 recebido pelo Senado Federal a luz dessa atuação.

Salvo algumas naturais e necessárias correções na rota da metodologia proposta inicialmente, todas as fases foram devidamente atendidas e contemplaram os objetivos inicialmente estabelecidos ao presente estudo.

2. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

As sociedades com viés minimamente democrático permitem, em maior ou menor grau, a participação de entes e grupos associados integrantes da estrutura social no seu processo de construção institucional, perpassando pela edificação legislativa e de outros instrumentos e fundamentos constitucionalmente previstos e inerentes ao seu próprio funcionamento e evolução.

O acesso e a participação efetiva destas partes nos mais diversos assuntos ou temas “republicanos” e na atuação dos poderes fortalecem a transparência e o exercício pelo *povo*¹⁵ da *cidadania*¹⁶, e se constitui em um dos pilares da *democracia*¹⁷ ou da *república*¹⁸.

¹⁵ “Com efeito, o povo exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico, ou segundo Raneletti, ‘o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado, isto é, o conjunto de cidadãos’.

Diz Ospitali que povo é o ‘conjunto de pessoas que pertencem ao Estado pela relação de cidadania’, ou no dizer de Virga ‘o conjunto de indivíduos vinculados pela cidadania a um determinado ordenamento jurídico’”. (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 10^a. Ed., 2000, p. 87).

¹⁶ “A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo. O *status* de cidadania, segundo Chiarelli, implica numa situação jurídica subjetiva, consistente num complexo de direitos e deveres de caráter público. O *status civitatis* ou estado de cidadania define basicamente a capacidade pública do indivíduo, a soma dos direitos políticos e deveres que ele tem perante o Estado.” (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 10^a. Ed., 2000, p. 88).

¹⁷ Para a definição de Democracia optamos pela teoria clássica, de Aristóteles. “Na teoria contemporânea da Democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos;” (BOBBIO, Noberto, 1909 – *Dicionário de Política*. Noberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. Trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1^a ed., 1998, Vol 1, p. 319).

¹⁸ Para a definição de República optamos pela teoria moderna, de Maquiavel. “c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas

Tomando a *participação efetiva* da sociedade como um dos fundamentos do processo democrático, e sendo este o cerne e objeto da presente pesquisa e estudo, podemos defini-la em vários contornos, e DAHL (2001) assim explicita o seu entendimento: “Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.”¹⁹.

É importante esclarecermos já de início, e apesar de implícito, que esta participação é ampla e quase irrestrita, permitida a qualquer ente ou associação, na forma de grupo despersonalizado ou então como um grupo organizado de interesses, desde que apenas tenham algum limiar de vínculo com o tema.

Ainda, tal amplitude de participação visa evitar que haja um privilégio àqueles que tenham mais acesso e voz para expressar seus pontos de vista, e daí uma prevalência das suas ideias e propostas, mesmo que consideremos como pressuposto fático que na realidade os grupos com maior organização e recursos sobrepõem-se aos demais, e farão fazer valer seus interesses de forma mais acentuada na maioria dos casos.

Porém, mesmo com eventuais desequilíbrios, não fosse a previsão e possibilidade de interferência de entes da sociedade organizada no processo de formação institucional brasileiro, teríamos de fato uma antítese à democracia e à república, posto que a falta de uma pluralidade de opiniões e até de interferências culminaria com a constituição de um sistema limitado e míope, levado ao prazer daqueles que estivessem a frente e na direção de governo, o que já sabemos pressupõe um sistema de governo bem diferente do democrático.

Esta atuação não seria, portanto, exclusiva às instituições oficiais de governo e aos *players* que já atuam no processo político, como os parlamentares e partidos políticos

históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república.” (BOBBIO, Noberto, 1909 – Dicionário de Política. Noberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. Trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998, Vol 1, pp. 319 e 320).

¹⁹ DAHL, Robert. Sobre a Democracia (Tradução de Beatriz Sidou) – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 49.

constituídos, posto que já o compõem direta e ativamente, independentemente dos contornos permitidos à participação dos entes e grupos organizados da sociedade.

Há que se fortalecer a participação social como um dos pilares de sustentação democrática, mas é importante destacar que alguns elementos devem ser afastados sob pena de contaminação do processo em si.

Melhor explicando, o que será também explorado ao longo desse estudo, a participação democrática deve ter como claros os seus limites, e ser suficientemente livre para expor posições de grupos específicos, tirando então aquela “miopia” que se falou anteriormente.

A pluralidade de opiniões é essencial, pois nas democracias a atuação dos interesses é legítima, como já se disse, ao processo em si, fortalecendo inclusive o resultado dessas discussões em decorrência da malha constituída de informações, por vezes divergentes.

A construção e a manutenção da vida republicana passa por constantes tensões e debates, exigindo a latência e o envolvimento também constante dos interesses, seja na sua implementação, seja na sua manutenção e desenvolvimento²⁰.

2.1. CONCEITOS: GRUPOS DE INTERESSES, GRUPOS DE PRESSÃO E LOBBYING (ADVOCACY)

O universo de atores neste processo possui uma estrutura de demandas complementares, que se sobrepõem na medida em que se organizam e atuam em busca dos seus interesses, na forma do *lobby*, e neste campo teríamos os *grupos latentes*, *grupos de interesses* e *grupos de pressão*. Alguns autores compreendem que pela proximidade entre a sua formação, e por conta da diferenciação se dar na grande maioria das vezes apenas no âmbito da ação e práticas desses grupos, não haveria necessariamente diferenças conceituais significativas.

Preferimos manter, pelo nosso lado, a partição quanto aos agentes, seja quanto ao aspecto do próprio estudo, seja também pela compreensão de que há realmente uma diferença

²⁰ DAHL, Robert. Sobre a Democracia (Tradução de Beatriz Sidou) – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 47.

entre um grupo latente e um grupo de interesses, por exemplo, mesmo que um determinado grupo orbite ora em uma posição, ora em outra.

OLSON (1999)²¹ é partidário dessa diferenciação, e entende que os grupos latentes existem a partir de um determinado interesse comum, sem a representatividade ou organização que já lhe colocaria no patamar de um *grupo de interesses*.

Qualquer sociedade é composta de inúmeros grupos e associações (não formais) com essa característica, já que é notório que interesses movam-se em vários sentidos com parcelas daquela população, sem a necessária característica organização ou mobilização inerentes aos demais estágios dessa escala de classificação.

FARHAT (2007) apresenta conceitos que podemos considerar com bem abrangentes e que servirão como base para os nossos estudos.²²

Grupo de interesses é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade. Sua razão de ser consiste em manter vivos os laços de sua união. Esses grupos podem permanecer em estado latente, sem adotar um programa formal de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade ou por determinados segmentos desta.

Grupo de pressão é o *grupo de interesses* dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção de seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou, ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse.

O próprio FARHAT cita ainda os grupos de resistência ou de afirmação, que nem sempre possuem ações pacíficas, e buscam defender questões culturais e étnicas, a exemplo de alguns povos, como os Catalães e os Bascos na Espanha.

BOBBIO (1998) apresenta em seu Dicionário de Política o conceito para *grupo de interesses* como “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação

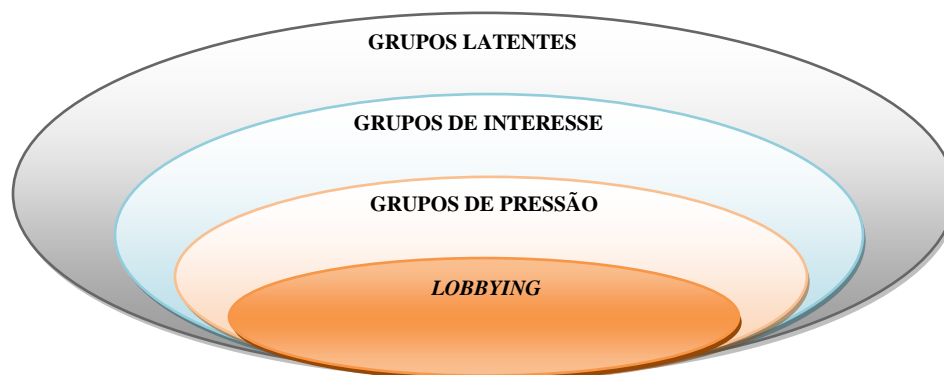
²¹ OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

²² FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 145-146.

leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, como fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes conditivas.”²³

Na escala de conceitos propostos, de fato teremos sempre os fatores ação e organização como os diferenciais necessários para que um determinado grupo enquadre-se nesse ou naquele plano de conceito. Os grupos latentes teriam a maior abrangência nesse universo social, considerando que todos os demais partiriam sempre da ideia de um interesse como pilar e sustentáculo comum, derivando-se daí os grupos de interesses e grupos de pressão.

A Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça, na série de estudos “Pensando o Direito”, demonstra bem essa escala de conceitos em um diagrama de fácil compreensão, e ainda coloca o *lobby* como o menor grupo, mas sem personificá-lo, pois como se verá adiante, este possui o caráter de ação, e não de agente em si.²⁴



Ainda sobre grupos latentes, o estudo promovido pela SAL cita TRUMAN (1951), onde “a partir de uma noção de ‘grupos potenciais’, esclarece que existem interesses largamente difundidos na sociedade que incidem sobre o processo político, mesmo sem estarem organizados formalmente.”

Isso ilustra a ideia de que a sociedade é composta de uma “teia” de interesses difusos, que, independentemente do seu nível de organização, guiam os processos políticos e os *stakeholders*

²³ BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Tradução de Carmen C., Varriale ET ai; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais). Dicionário de política. 1ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 564.

²⁴ SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. Ministério da Justiça. Grupos de Interesse (*Lobby*). Série “Pensando o Direito”. Brasília: Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), n. 8, 2009.

seriam influenciáveis e suscetíveis a sentimentos populares mesmo que sem qualquer ação positiva ou negativa, mas simplesmente pela sua razão de existir.²⁵

Para uma melhor compreensão de tudo isso, cabe também analisarmos a pressão como forma de ação, posto que seriam estas medidas tomadas pelos grupos de interesses em busca da consecução dos seus objetivos comuns.

BONAVIDES (2000)²⁶ considera, a partir do entendimento de J. H. KAISER, que os grupos de pressão constituem categorias e organizações interpostas entre o cidadão e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante, procurando influenciar decisões do poder público que estejam em acordo com os interesses e as ideias de uma determinada categoria. Seriam, por assim dizer, e no nosso entendimento, instrumentos representativos da vontade e do poder da sociedade, por meio dos quais exerce a sua pressão.

Os partidos políticos são colocados no mesmo plano por BONAVIDES (2006), mas vale apresentar também alguns pontos de diferenciação aos grupos de pressão e de interesses: - a conquista do poder é um dos objetivos dos partidos políticos, ao contrário dos grupos de pressão e de interesses, que buscam o alcance dos interesses motivadores da sua própria organização e origem; - os partidos políticos tem uma perspectiva global de atuação, apesar de estaremos fundados em torno de bandeiras, ou interesses, comuns, inclusive sob o ponto de vista obrigatoriamente estatutário.

Se a diferenciação entre estas espécies, ou grupos, se dá a partir da sua movimentação, ou ação, como dito acima, vale então citar SANTOS (2007)²⁷, que em sua tese de doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília considera, de maneira simplista, mas muito clara, que os grupos de pressão seriam “grupos de interesses que exercem uma pressão”, mesmo que isso possa se dar em termos transitórios, com grupos

²⁵ TRUMAN, David B. *The Governmental Process*. New York: Knopf, 1951.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 264.

²⁷ SANTOS, Luiz Alberto. *Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 527 f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília. 2014.

movimentando-se de uma esfera a outra a depender da sua organização e mobilização (FARHAT, 2007).

Continua SANTOS, amparado por TRUMAN (1951)²⁸, que a pressão seria:

a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.

Assim, a *pressão* estaria relacionada menos à possibilidade de obter acesso ao poder político, e mais à possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político.

Particularmente discordamos do entendimento que limita, ou privilegia, as ações dos grupos a sanções negativas e positivas, pois acreditamos na ampliação do conceito a um universo de outras ações, inclusive pelo convencimento técnico, sensibilização, dentre outros. Mais adiante exploraremos melhor essa questão.

Entende-se objetivamente, portanto, que o grupo de pressão seria a ação organizada, tática e estratégica, do grupo de interesses, junto às esferas de governo e poderes, e daí teremos justamente a atividade do *lobby*, ou *lobbying* como preferem alguns.

Segundo FARHAT, “*Lobby é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes.*”²⁹.

Conforme já repisamos em vários momentos, este tipo de atuação é aceitável e configura em certa medida a legitimação das ações de governo e de Estado ao permitirem a participação efetiva da sociedade em seus processos decisórios e de formulação de políticas. No âmbito do legislativo as proposições também adquirem legitimidade, posto que várias partes e interessados são ouvidos, opinam e contribuem ao processo legiferante.

²⁸ TRUMAN, David B. *The Governmental Process*. New York: Knopf, 1951.

²⁹ FARHAT, Said. *Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Ed. Peirópolis, 2007, p. 50-51.

Considerando a necessidade de que os limites éticos e republicanos sejam respeitados quando da ação desses grupos, a despeito de não termos ainda um marco legal aplicável à atividade do *lobbying*, torna-se interessante também tratarmos dessa questão sob a ótica do termo inglês *advocacy*.

Mesmo que consideremos sob o conhecimento geral e momentaneamente que são sinônimos, é notório termos sempre uma carga negativa e preconceituosa sobre o *lobbying* dada à profusão de casos de tráfico indevido de influências, na busca do favorecimento de interesses particulares (individuais ou de grupos).

Em determinado momento sentiu-se a necessidade de criação de uma via conceitual alternativa, não no sentido de inovação, mas do estabelecimento de uma terminologia que pudesse estar mais adequada à prática ampla de defesa de interesses.

O interessante é que neste processo foram abarcadas também ações do “bem”, e como se poderia dizer, *Advocacy* vem sendo constantemente utilizado para definir um “*lobby* realizado entre setores (ou personagens) influentes na sociedade.”, notadamente quando se identificam “ações de pessoas ou grupos, empresas ou organizações sociais que se engajam por uma causa. O objetivo é lutar para a resolução de um problema ou pela defesa dos direitos de uma entidade ou de um grupo.”.

2.2. O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES E DE PRESSÃO

O processo legislativo pode ser definido, em suma, como um conjunto sucessivo de atos que produzem o ordenamento jurídico de um estado, e no caso brasileiro a Constituição Federal de 1988 estabelece a base do regramento desse mesmo processo, com conteúdo, forma e competências.

O sistema político brasileiro, também sob o sustentáculo constitucional, e sob o ponto de vista orgânico, prevê a existência de duas casas legislativas, ou três se alguns preferirem incluir o Congresso Nacional à polaridade formada entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Cada um desses organismos com as suas próprias características, competências e regimentos internos, o que pressupõe, no tocante ao nosso estudo, que a atuação de qualquer

grupo de interesses ou de pressão deve seguir parâmetros particulares a cada uma das casas parlamentares.

Mesmo que tenhamos essas definições, há que se ressaltar também que a dinâmica real do processo legislativo é definida também a partir do perfil e atuação de seus atores, os parlamentares, ou outros que também o influenciam, chamados de *stakeholders*.

Em que pese serem os parlamentares de cada Casa Legislativa os agentes e principais protagonistas do processo legislativo em si, a própria CF entende por legítima e democrática a atuação de qualquer cidadão durante esse curso, de forma individual ou a partir de agrupamentos, esses últimos definidos na ótica do nosso estudo como grupos de interesses e/ou de pressão.

Sob a ótica de cada processo legislativo, considerando aí as formalidades e regimentos inerentes a cada uma das casas legislativas federais, tem-se que tentar, sempre, para a necessidade de conhecimento dos meios de ação dos grupos de pressão no processo legislativo, e sobre as proposições em tramitação.

Por princípio a atuação direta sobre o processo legislativo é defesa aos próprios parlamentares, ao mesmo tempo *sponsors* e *stakeholders* como já vimos, mas são previstos diversos mecanismos e possibilidades de atuação dos grupos de interesses e de pressão.

O próprio corpo a corpo é um meio eficaz e legítimo, posto que não deveria haver qualquer problema em que o cidadão, entidade, associação ou qualquer outro formato de representação, aborde um representante político parlamentar com o objetivo de defender interesses próprios, opinar sobre proposições em curso, ou outras questões no âmbito da sua competência.

Pesa sobre essa questão sempre a necessária publicidade e transparência desse evento, dada à repetição de utilização indevida de cargos e funções públicas para o tráfico de influência e privilégio aos interesses particulares em detrimento dos objetivos públicos. Vale então mencionar um mecanismo bem utilizado e com a devida previsão no Regimento Interno das casas parlamentares: a audiência pública.

O Senado Federal, por exemplo, trás em seu regimento interno (RISF), artigo 90, inciso II, que compete às Comissões Permanentes³⁰ “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”³¹. Seria a oportunidade, a requerimento de um parlamentar-senador, ou por solicitação de entidade da sociedade civil³², de trazer o debate na casa legislativa para “instruir matéria sob a sua apreciação” ou para “para tratar de assunto público de interesse relavante”.³³

Este instrumento é, pode-se assim dizer, um dos mais completos e notórios para o *lobbying*, posto que além de permitir a devida e necessária transparência ao processo de transferência de informações a partir de entidades da sociedade civil aos membros integrantes da casa parlamentar.

Normalmente há grande notoriedade nessa oportunidade, a depender logicamente do nível de interesse sobre o tema e debate, mas podemos citar, justamente por ser parte do nosso estudo, o caso das audiências públicas realizadas por ocasião da tramitação do Código Florestal no Senado Federal.

Foram várias oportunidades – dezoito –, e diversos especialistas, políticos, representantes setoriais dentre outros – mais de setenta –, que puderam trazer ao processo de instrução da proposição do PLC 30/2011 suas informações, opiniões e, por que não, pressões, relacionadas

O interesse, nesse caso o que é despertado externamente, pode ser medido também pela observação realizada pela imprensa, especializada ou não, a partir da quantidade de matérias veiculadas e também a importância dos próprios veículos.

Comumente as audiências públicas surgem a partir de interações dos grupos de interesses junto aos parlamentares, ao contrário de solicitações diretas pelos grupos da sociedade civil, o que pode denotar duas possibilidades: ou há o desconhecimento dessa via pelos grupos de

³⁰ Nota: Tanto a Constituição Federal, quanto o próprio RISF, estabelecem que o Senado Federal será composto, além do plenário, por comissões permanentes e temporárias, tendo a sua competência definida no mesmo RISF.

³¹ RISF – Art. 90, inciso II

³² RISF – Art. 93, § 1º

³³ RISF – Art. 93, incisos I e II

interesses, ou estes preferem se fazer representar pelos parlamentares sem a devida publicidade da sua intenção.

2.3. O GOVERNO COMO GRUPO DE PRESSÃO

A participação do próprio Governo como um legítimo grupo de pressão, mas que por um ideário republicano e como forma de preservação do equilíbrio no jogo político, não deveria ser valorizada ou possuir força e pressão maior do que os demais grupos, sob pena de se atribuir privilégios aos seus objetivos.

Na prática há sim uma hipervalorização da força do Executivo, já que assoberba na sua atuação no processo de produção legislativa, influenciando diretamente na proposição e aprovação das normas segundo seu interesse e agenda, restando o que se pode chamar de um cenário, contraditório até, de uma “ditadura democrática”³⁴, pela sua hipertrofia.

Isso se deve em grande monta ao nosso modelo e regime de governo, definido por Sérgio Abranches como presidencialismo de coalizão, que cunhou esse termo como uma especificidade brasileira, em seu em seu artigo PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO³⁵.

Se em um regime presidencialista puro há como arranjo institucional e republicano a separação notória entre os poderes (executivo, legislativo e judiciário)³⁶, mas harmônicos e equilibrados, o modelo atualmente em voga no Brasil nos leva à uma exacerbação do tamanho do poder executivo, e essa ideia, inclusive sob a ótica de ABRANCHES (1988), foi bem analisada e explicada por Fernando Limongi.

³⁴ Nota: Melhor explicando esse conceito, apresentamos a definição dos contornos de uma “ditadura democrática” a partir do regime capitaneado por Lenin nos idos da revolução Bolchevique de 1917, que defendia a tese de funcionamento de um contragoverno formado pelos conselhos de operários e soldados. De fato é destaque nisso que essa pseudo-democracia tinha por base o controle total pelo governo desses conselhos. O paralelo feito, em que pese não termos nesse estudo qualquer viés crítico direcionado a esquerda ou direita, é no sentido de que a hipervalorização da atuação governamental no processo de formação institucional além do que já lhe seria natural, inclusive pela limitação da pressão de grupos da sociedade civil na defesa dos seus interesses, levaria justamente à falada antítese democrática.

³⁵ DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), n. 1, vol. 31, 1988. pp. 5-32

³⁶ Nota: A independência entre os poderes da república no sistema presidencialista contrasta com a necessidade parlamentarista de uma coalizão entre os partidos políticos para dar sustentação ao gabinete ministerial, numa relação simbiótica onde a primeira parte detém o “poder” de manutenção (voto de confiança) ou de destituição. No presidencialismo

Na realidade, a expressão “Presidencialismo de Coalizão” foi cunhada por Sérgio Abranches em artigo que é hoje um verdadeiro clássico da literatura política nacional. Para Abranches, a estrutura institucional brasileira seria problemática e tendente a gerar crises não pelo fato de combinar presidencialismo e multipartidarismo, como argumentavam os adeptos das proposições de Linz, mas sim da adição de um terceiro elemento a esta fórmula, a saber, o federalismo.

[...]

Da presença do federalismo, cuja análise pelo autor não se limita a seus aspectos puramente institucionais, cobrindo também a diversidade e heterogeneidade socioeconômica, Abranches deriva que as coalizões para apoiar o chefe do Executivo teriam que atender a critérios extrapartidários. Isto é, ao construir sua base de apoio parlamentar, o presidente teria que combinar critérios partidários e federativos, levando em conta, sobretudo, o poder dos governadores. A consequência deste recurso é a composição de uma coalizão de apoio que, do ponto de vista socioeconômico e político, será marcada pela heterogeneidade.

Para que sejam capazes de atender este duplo critério – o partidário e o federal – as coalizões serão necessariamente, sobredimensionadas e, mais importante, dada a diversidade dos interesses sociais que abarcam, fadadas à ineficiência governamental. Ou seja, ainda que as coalizões sejam concebidas com o objetivo de superar o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo, a grande coalizão partidária-regional acabará reduzida à impotência. Muito dificilmente ela será capaz de garantir a aprovação de uma agenda presidencial consistente.

Assim, na visão de Abranches, o presidencialismo de coalizão seria uma forma peculiar de funcionamento de governos presidencialistas encontrado apenas no Brasil, ainda que a amostra de regimes presidencialistas com que trabalhe seja reconhecidamente limitada. O fundamental, no entanto, é notar que o presidencialismo de coalizão, dada a natureza heterogênea das coalizões formadas, seria de um regime com alta propensão a se defrontar com crises políticas.³⁷

Em nenhum momento a ideia de apoio ou coalizão é rejeitada ou dita como desnecessárias a consecução de um programa ou ações de governo pelo Executivo, mas o desequilíbrio resultante do presidencialismo de coalizão nos leva a uma situação onde seu o chefe alcança uma altíssima taxa de sucesso em suas proposições e iniciativas que dependam de aprovação legislativa.

Como demonstração clara disso pode-se citar o instrumento das emendas parlamentares ao orçamento anual, largamente utilizado pelo Poder Executivo como “moeda de negociação” por esse apoio, da mesma forma que a coalizão para a formação do governo será sentida a partir da distribuição dos cargos entre os aliados, por vezes completamente heterogêneos, mas que por comporem a base de apoio, passam a reivindicar benefícios.

³⁷ AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Organizadores); LIMONGI, Fernando (Autor). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 240.

De fato o Governo talvez represente o mais organizado e hiperdimensionado grupo de pressão, seja a partir das prerrogativas de iniciativa de proposições que lhe são conferidas constitucionalmente no processo legislativo (medidas provisórias, orçamento, leis complementares e ordinárias, etc.), chegando a concorrer com os próprios parlamentares, seja também em virtude da sua capacidade de mobilização e estrutura política e financeira que sustenta as suas ações de pressão. Na base de tudo isso fica então atual modelo de presidencialismo de coalizção, que propicia, como mencionamos anteriormente, essa posição ativa do Governo sobre o parlamento.

2.3.1. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS COMO MECANISMO DE AFIRMAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO E O CONTRABANDO DE EMENDAS PARLAMENTARES

Na esteira ainda da análise sobre a atuação do Governo como um *stakeholder* do processo legislativo brasileiro, e por ser evidência, torna-se obrigatório inserirmos em nossa análise as medidas provisórias (MPV) como instrumentos de afirmação da agenda do executivo.

O seu uso indevido como ferramenta de pressão pelo Governo, entretanto, não se esgota por aí, pois acaba se tornando também um da ação dos demais grupos de interesses e de pressão, que aproveitam o rito diferenciado da sua tramitação, e também o interesse do Governo em ver aprovada a sua proposição, para a inserção de emendas parlamentares, na sua grande maioria completamente destoantes do objeto inicial da proposição³⁸.

A Lei Complementar n° 95/98 determina que cada lei terá um único objeto (artigo 7°, inciso I), isso reafirmado pela Resolução n° 1, de 2002, do Congresso Nacional, que em seu artigo 4°, § 4°, veda “[...] a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”.

Podemos invocar inúmeras ocorrências desse “contrabando legislativo”, com quebra da regra jurídica citada acima, mas por economia trazemos como demonstração o caso da recente MPV n° 638/2014, cuja ementa constante na proposta inicial enviada pelo Poder Executivo era: “Altera a Lei n° 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à

³⁸ Nota: O artigo 62 da Constituição Federal prescreve, como pressupostos formais para a edição de medida provisória, que a matéria se caracterize como urgente e relevante, de modo que fique afastada a utilização do processo legislativo ordinário no seu tratamento processual legislativo.

Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO”.

A MPV continha, em seu texto original, além da ementa transcrita, dois artigos: o primeiro indicando as alterações à legislação citada (Lei Federal nº 12.715/2012), e o segundo, como de praxe, versando sobre a sua vigência.

Na Comissão Mista incumbida de emitir parecer sob a matéria foram apresentadas vinte e seis emendas por deputados e senadores, a maioria com temas estranhos ao tema da MPV, contrariando as orientações e vedações constitucionais, legais e regimentais. Deveriam ter sido rejeitadas, portanto, já na análise da sua admissibilidade pelo Presidente da Comissão Mista, o que de fato não aconteceu.

Não é um exercício difícil identificar interesses de grupos de pressão em várias dessas emendas, somente a partir da análise do seu objeto, que atuando junto parlamentares veiculam seus interesses na forma de emendas às MPV.

Daquelas estranhas ao tema original da MPV nº 638/2014, trazemos as de números 1, 7, 8, 14 e 23, que notoriamente beneficiam segmentos específicos, respectivamente nessa ordem: fabricantes de bicicletas, distribuidores do GLP, clubes de futebol, fabricantes de baterias automotivas, e por fim grupos interessados em concessões de ferrovias. Ou seja, nada referente ao objeto contido na ementa da proposição enviada pelo Governo.

Ainda, chama-nos a atenção a emenda de número 2, da autoria do Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), que reiteradamente a apresenta com o objetivo de extinguir o chamado “exame da OAB”³⁹. Neste caso não é automática a percepção de interesse, mas poder-se-ia beneficiar, por exemplo, e dentre outras ilações possíveis, instituições particulares de ensino, com um possível incremento no número de estudantes interessados na graduação em ciências

³⁹ Nota: o Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) costumeiramente apresenta esta emenda em medidas provisórias de qualquer natureza, defendendo-a abertamente, independentemente da contradição mencionada quanto ao objeto das proposições. Numa pequena reunião à Câmara dos Deputados, considerando intervalos das medidas provisórias entre os números 640 e 657, todas de 2014, o Deputado Eduardo Cunha apresentou essa emenda em seis delas (MPV 640, 641, 650, 651, 652 e 657).

jurídicas, já que inexistiria a partir daí o exame realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil e que notoriamente possui altos índices de reprovação.

Não fosse suficiente o contrabando legislativo de emendas parlamentares em medidas provisórias durante a sua análise nas comissões mistas, a prática repete-se ainda durante a sua análise pelo plenário das Casas Legislativas. Ainda no caso da MPV nº 638/2014, foram apresentados Requerimentos de Destaque, dos quais citamos o de nº 551/2014, da autoria do Senador Gim, para votação em separado do art. 13, §§1º, 2º e 3º, do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 638, de 2014, cuja íntegra é a seguinte:

Inclua-se no Projeto, onde couber, o seguinte artigo:

Art. As áreas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades de assistência social que tenham se instalado até 31 de dezembro de 2006 nos limites do Distrito Federal e estejam efetivamente realizando suas atividades no local poderão ser regularizadas, no todo ou em parte, mediante venda ou concessão de direito real de uso com opção de compra, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A possibilidade de venda ou concessão de direito real de uso a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 2º Ao adquirir a propriedade dos lotes ou o direito de uso, nos termos do caput deste artigo, é proibida a alteração de uso da unidade imobiliária alienada ou concedida, devendo esta restrição constar, obrigatoriamente, como cláusula resolutiva da escritura de transferência ou do contrato de concessão.

§ 3º A avaliação da unidade imobiliária e a instituição de taxa de ocupação obedecerão a critérios específicos que levarão em conta, prioritariamente, a restrição de uso, o alcance social das atividades desenvolvidas e o valor da terra nua apurado em 31 de dezembro de 2006 ou na data em que o poder público autorizou a ocupação da área, considerando o coeficiente de aproveitamento das unidades imobiliárias até 1 (um).

Este requerimento recebeu pronto apoio do Governo e da Oposição, resultando então na aprovação da emenda que dele se originou, sendo então incorporada ao texto legislativo sancionado pela Presidência da República⁴⁰. Nota-se aí, explicitamente, a convalidação da prática ilegal e antirregimental do contrabando legislativo de emendas parlamentares em medidas provisórias e denota-se mais uma vez a atuação de grupos de interesses e de pressão diversos, que

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014 (artigo 8º). Institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR AUTO. Diário Oficial da União, Brasília, nº 116. 20 jun. 2014. Seção 1. p. 19.

aproveitam o mecanismo como “carona” para a inserção de pleitos e o alcance dos seus objetivos corporativos.

O resultado dessa prática é também facilmente perceptível quando analisarmos outras tantas leis que foram sancionadas como uma autêntica “colcha de retalhos”, carregando disposições completamente estranhas entre si, e neste caso vale citar adicionalmente uma outra que poderia resultar em grande impacto financeiro e regulatório ao governo. Falamos da Lei Federal nº 12.973/2014, que originalmente tratava, quando MPV nº 627/2014, da tributação do lucro das empresas no exterior.

Em sua tramitação e deliberação foi apresentada emenda também pelo Deputado Eduardo Cunha, que acabou sendo aprovada no Projeto de Lei de Conversão, e instituiu uma espécie de anistia de multas aos planos de saúde, representando uma renúncia de aproximadamente R\$ 2 bilhões, numa clara ação promovida por grupos de interesses oriundos nesse ambiente de empresas. Esta disposição, quando da sanção, foi vetada pela Presidência da República, apesar de ainda estar sujeita ao processo de análise de veto pelo Congresso Nacional⁴¹.

Cabe ressaltarmos, por fim, que o Poder Executivo, detentor do mecanismo de veto, utiliza-o também em acordo com os seus interesses, pois neste caso notoriamente não concordou com a renúncia aos valores envolvidos.

2.4. O LOBBY NO BRASIL: LEGISLAÇÃO RELACIONADA

A atividade de *lobbying* no Brasil encontra respaldo inicialmente na própria Constituição Federal de 1988, que explicita ou implicitamente legitima a ação dos interesses nos processos decisórios do Estado, o que vai justamente ao encontro do conceito de *participação efetiva* que trouxemos na parte introdutória desse estudo.

A parte da CF/88 que maior relevância trás para a nossa discussão está contida no Preâmbulo da Carta, quando explicita a instituição de um “Estado Democrático” e confere à

⁴¹ Nota: a mensagem de veto 111, de 13 de maio de 2014, encontra-se pendente de apreciação pelo Congresso Nacional até o fechamento do presente estudo.

“liberdade” o status de valor supremo, arrematando mais adiante que a sociedade brasileira será pluralista.

Apesar de aparentemente soltas e sem uma relação direta com o nosso objeto de estudo, chamamos a atenção novamente para nossa argumentação inicial, pois a partir do pressuposto de Democracia, nada mais lúdimo do que conferir-se liberdade de manifestação (não nos referimos somente às manifestações nas ruas) ao cidadão naquilo que lhe interesse, e daí o privilégio a que todos possam participar da construção republicana da nação, com a concretização da participação efetiva explicitada por DAHL.

Essa estrutura constitucional, no esteio do Preâmbulo da própria CF/88, apresenta várias outras disposições que corroboram a *participação efetiva* da sociedade no processo institucional republicano, a começar pelo artigo 1º da carta magna, que além de indicar a cidadania, os “valores sociais da livre iniciativa” e o “pluralismo político” como fundamentos da República, cita ainda em seu parágrafo único que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O artigo 5º da Carta Magna de 1988 é ainda mais instrumentalizado como suporte à *participação efetiva*, pois garante a plena liberdade de associação para fins lícitos (exceto a de caráter paramilitar)⁴² e inclui ainda entre os direitos individuais e coletivos a possibilidade “de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Em tese o “direito de petição” é irrestrito e cabível em qualquer situação, mas o que se argumenta é sobre a necessidade de regulamentação não para uma “trava” do processo, e sim no sentido de transparência e coibir abusos que sejam lesivos ao fundamento constitucional do pluralismo.

Cabe também citarmos a legitimação do mandado de segurança coletivo⁴³ impetrado por “organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”,

⁴² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 5º, inciso LXX, alínea “b”

e também o exercício da “soberania popular”⁴⁴ pelo “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, reconhecendo como instrumentos do exercício de escolha o “plebiscito”, o “referendo” e a “iniciativa popular”.

Na primeira parte, do mandado de segurança, destacamos a relação entre o nosso estudo e a legitimação de entidades legalmente constituídas “em defesa dos interesses de seus membros ou associados”, numa clara alusão ao acesso de grupos de interesse organizados em exercer a defesa dos seus objetivos comuns.

Na segunda parte, referente à soberania popular, a correlação existente é justamente a força conferida não somente ao voto individual, mas sim à indireta possibilidade de organização coletiva, que pode sim vir a exercer a “pressão” e/ou defesa dos seus interesses, seja pressionando pela realização das modalidades de “sufrágio” para a consulta pública, seja também fazendo valer interesses específicos através do voto nessas oportunidades.

Por fim, também merece atenção a possibilidade de organização de interesses e do exercício da “pressão” a partir da apresentação de projetos de leis complementares e ordinárias pelos cidadãos, com condições que conferem aos grupos organizados a prerrogativa de influir no processo legislativo, formalmente, desde a sua gênese, e não somente durante as discussões⁴⁵.

No campo da *legis* infraconstitucional optamos por citar duas iniciativas que foram relevantes para o melhor encaminhamento de contornos à questão do *lobbying*, que vem a ser as Leis Federais 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção).

A primeira Lei regulamenta três dispositivos da Constituição Federal (o inciso XXXIII do artigo 5º; o parágrafo 3º do artigo 37; e o parágrafo 2º do artigo 216), que tratam de questões relativas, conforme o próprio nome comum dado à norma, ao direito genérico do cidadão em ter acesso às informações de Governo e dos demais poderes e órgãos públicos.

⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 14

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 61, § 2º

Apesar de encontrarmos ainda alguns entraves em esferas e órgãos da administração pública na aceitação da norma, é fato que a sua promulgação trouxe inegáveis avanços à relação entre o cidadão e o Estado, posto que a informação é um dos bens mais preciosos nesse contexto e anteriormente não havia uma transparência instituída de forma linear (ou pelo menos não havia a previsão legal para tanto).

Com a informação em mãos, o cidadão, e também os grupos reunidos em torno de um interesse comum podem melhor dispor dos seus direitos e questionar os administradores e representantes legislativos na sua atuação e decisões.

Este avanço confere benefícios e instrumentaliza o *lobbying*, já que torna as informações mais acessíveis em um plano geral, e não somente àqueles que detinham melhor relacionamento nas esferas do poder. Agora, pelo menos em tese, podem ser usufruídas por qualquer um facilitando a relação do cidadão e dos grupos de interesses com o Estado.

Em seguida, e agora com um caráter mais vinculado ao alicerce e regulamentação da atividade do *lobbying*, a Lei Anticorrupção (Lei Federal 12.846/2013), que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira”, além de outras providências.

Esta norma sistematiza em alguma medida a atuação das empresas no relacionamento com os órgãos estatais, pois impõe limites e responsabilidades quando na defesa dos seus interesses, e elenca os “atos lesivos” à administração pública que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Em nenhum momento, com essa lei, há uma cláusula de barreira ao exercício do direito de qualquer um, inclusive empresas, em defender seus interesses junto aos poderes institucionais, inclusive no processo de formulação legislativa, mas de fato é importante haver uma regulamentação que imponha diretrizes para um equilíbrio do *lobbying*, afastando a possibilidade de que o poderio econômico e político, se utilizado em favor desses mesmos interesses, e de forma escusa, venha a lesar a coletividade e o próprio Estado.

O Brasil, como signatário de três convenções anticorrupção⁴⁶, necessitava de uma regulamentação explícita sobre o tema, e com a Lei Federal nº 12.846/2013 atendeu à essa tríade com uma só medida, dotando o sistema jurídico nacional de uma ferramenta de fiscalização e punição justamente aos excessos na atuação de defesa de interesses junto aos órgãos públicos.

Ambas as normas, vale salientar, carecem ainda de uma recepção mais madura pela sociedade, seja pelo lado que cobra e fiscaliza, seja por aqueles que são alvo das normas de conduta e obrigações nelas inseridas. No caso da LAI, não é incomum encontrarmos órgãos de governo, de qualquer das esferas, resistentes ainda à abertura imposta pela norma, e quanto à Lei Anticorrupção, é importante observarmos também que deve primeiramente a sociedade incorporar ao seu ideário os limites necessários entre o público e o privado, entre o ético e o lícito, dentre outros.

Por mais que possamos inferir a existência de tais limites, não há como negar a existência de uma certa permissividade e receptividade de conflitos éticos e até mesmo da corrupção pela sociedade. Pode-se constatar isso facilmente na ocasião dos pleitos eletivos, as chamadas eleições gerais, pois não é incomum ocorrer a (re)eleição de pessoas que estejam sob investigação e que tenham até condenações no judiciário por práticas corruptas.

2.5. AS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

Vimos que já temos postas algumas normas que de alguma maneira criam condições relacionadas à atividade do *lobbying*, como as já citadas Leis de Acesso à Informação e Anticorrupção, e também as previsões contidas na Constituição Federal que do seu lado legitimam a ação em defesa de interesses junto às esferas do poder público.

Contudo, a inexistência de um marco legal para a atividade, que delimite o seu espaço e condições de atuação dos grupos de interesses e de pressão, assim como as atividades dos próprios lobistas, contribui sobremaneira para a criação, ou manutenção, de um limbo legislativo

⁴⁶ Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006; Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002; e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

que propicia em alguma, ou grande, medida, a prática espúria que afeta o *lobbying* enquanto atividade legítima ação em defesa de interesses.

Mesmo o Congresso Nacional, e o próprio Executivo, não tenham priorizado em suas agendas a definição desse marco legal, é fato que já foram apresentadas propostas para tanto, onde destacamos inicialmente o projeto de lei do senado nº 203, de 02 de agosto de 1989, apresentado pelo senador Marco Maciel, e que tinha na sua ementa: “DISPÕE SOBRE O REGISTRO DE PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS JUNTO ÀS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, PARA OS FINS QUE ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Esta proposição teve rápida tramitação no Senado, sendo remetida para revisão pela Câmara dos Deputados em 17 de dezembro do ano de 1990, onde foi tombada como projeto de lei 6.132, de 1990. A matéria encontra-se ainda na Câmara, com a situação “pronta para a pauta”, desde 13 de março de 2003⁴⁷. Além de considerarmos os mais de vinte e cinco anos de tramitação desde a sua origem, temos mais de onze anos desde a sua última movimentação pela casa revisora.

O projeto do senador Marco Maciel apesar de fazer alusão ao registro da atividade junto às casas do congresso, e mesmo considerando que não tenha sido a primeira proposição sobre o tema em nosso parlamento, possui grande destaque por ter estabelecido de maneira mais contundente a questão no debate nacional.

Em discurso no plenário do Senado Federal, no dia 21 de setembro de 1984, o senador Marco Maciel fez veemente defesa sobre a importância da regulamentação da atividade de *lobbying*, e quando da sua publicação pelo Senado Federal, ainda naquele ano, após emblemático prefácio, que transcrevemos a seguir:

Os grupos de pressão, na medida em que atuam como veículos de interação das relações entre Nação e Estado, constituem instrumento indispensável à realização dos princípios democráticos.

Embora a influência dessas instituições sociais venha se acentuando por sua atuação na defesa, perante os poderes públicos, dos legítimos interesses dos diversos segmentos, da

⁴⁷ Nota: o projeto também tramita em regime de urgência, segundo o artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

sociedade brasileira, todavia o seu funcionamento carece, ainda, de uma adequada disciplina legal.

No discurso contido nesta plaqueta, expressando o reconhecimento da importância do papel que tais grupos exercem, busca-se também demonstrar a necessidade da regulamentação legal do “lobby”, atividade através da qual frequentemente se manifesta a ação daquelas organizações.

No final desta publicação são divulgados um Projeto de Lei e dois Projetos de Resolução com os quais visamos disciplinar, de forma mais abrangente, a atividade do “lobby” entre nós.

Observe-se que esta declaração é registrada trinta anos atrás, e mesmo que a atividade do *lobbying* remonte a tempos mais remotos ainda, é fato que houve uma grande especialização e ampliação das relações intrapartes no processo institucional brasileiro. Hoje temos estruturas de governo incomparáveis com aquelas existentes em 1984, e da mesma forma o tamanho da nossa economia e política em muito difere daquele passado.

O sentimento e colocações feitas pelo senador Marco Maciel são atualíssimas, e ele ainda apresenta, ao final do material, proposições ainda mais antigas que já denotavam a sua preocupação. Mesmo assim, para fins do presente estudo, optamos por destacar o PLS 203/1989, também da sua autoria, por ser mais recente.

Não obstante a discussão e proposições postas pelo senador Marco Maciel em tão longínqua data, podemos também nos remeter a momento mais próximo para trazer outro projeto de lei, dessa vez apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini, de número 1.202, em 30 de maio de 2007. Ele trás em sua ementa objeto mais abrangente, posto que referencia nominalmente os grupos de interesses e de pressão e amplia a regulação da atividade sobre todos os órgãos da administração pública federal.

O projeto já tramitou em algumas comissões da CD, e agora está sob a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) daquela casa parlamentar, com relatório pendente de deliberação, e também com pedido de audiência pública. Podemos considerar, pelo menos em comparação à proposição apresentada pelo senador Marco Maciel, e outras proposições relacionadas ao mesmo objeto, que o projeto de lei do Deputado Carlos Zarattini possui maiores avanços em termos de tramitação.

Não é nossa intenção nos debruçarmos sobre o conteúdo e propostas contidas nesses e em outros projetos, e tão pouco formular novas e adicionais propostas, mas de fato há que se estabelecer a necessária prioridade sobre a regulamentação da atividade, inclusive como forma de legitimação e transparência à atuação dos interesses sobre os processos institucionais e legislativos.

Alguns pontos sensíveis devem ser no mínimo debatidos, para uma maior legitimação do processo, tal como a quarentena de agentes públicos, o registro das atividades realizadas em defesa de interesses privados e também do lobby público. O melhor caminho, ao nosso ver, seria criar um misto entre uma norma não-impositiva, que consiga, por suas peculiaridades, estimular uma ação correta do lobby.

O Deputado Carlos Zarattini declarou em entrevista, apenas para ilustrar a importância dessa assertiva, que o seu “[...] Projeto de Lei prevê transparência para o lobby, tanto no Executivo quanto no Legislativo, buscando uma relação mais equilibrada entre esses poderes e os diversos segmentos empresariais.”. Note-se que há uma expressa evidência em regulamentar a atuação dos entes privados, o que de fato significa o maior percentual das relações vinculadas à defesa de interesses no campo institucional e público.

Continuando nesse limbo legal, a inexistência de diretrizes e disposições legais que permitam um acompanhamento transparente pela sociedade e pelos órgãos de controle uma delimitação clara e concreta sobre a atividade, forma então um “círculo vicioso” que por si só já beneficia aqueles que preferem os meios escusos (não republicanos) e ilegais (quando associamos a prática a tipificações penais correlatas) em suas atividades. Senão, o que seria um cenário tão favorável a eles do que um terreno sem cercas e limites ?!

Como último destaque neste tópico, citamos também a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, ou ENCCLA, que vem a ser uma frente entre diversos órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil, criada por iniciativa do Ministério da Justiça em 2003. Conta atualmente com mais de sessenta órgãos e entidades, e funciona para contribuir para o combate sistemático à lavagem de dinheiro no País.

Dentre as ações e manifestações vindas deste grupo de entidades, é com frequência e veemência que ocorre a defesa da necessidade de regulamentação da atividade do *lobbying* no Brasil, inclusive como uma das formas de consecução dos objetivos dessa Estratégia, corroborando então o nosso entendimento e assertiva quanto ao círculo vicioso formado justamente pela ausência de um direcionamento.

O estudo publicado pela SAL⁴⁸ cita ainda que “a intermediação de interesses faz parte do processo democrático e decorre do direito de petição junto ao Poder Público, conferido a todos os cidadãos, os quais poderão exercê-lo pessoalmente ou por intermédio de terceiros, quais sejam, os lobistas.”

Arremata ainda que “Esses fatores demonstram, portanto, que quando os países decidem regulamentar a atividade de intermediação de interesses, os principais objetivos são, conseqüentemente, aumentar a transparência e a confiança nos processos de tomada de decisão”.

Complementando de forma veemente esse entendimento, MARTINS (2008) demonstra o quão importante é o que já chamamos de participação efetiva nos processos institucionais e na definição das políticas.⁴⁹

A razão é simples: quanto menos pessoas ficam sabendo das decisões e tomam partido nelas, menos são os beneficiados, mas grandes os benefícios que esses poucos conseguem. Quando apenas um pequeno grupo de cidadãos se envolve nas decisões sobre os rumos da cidade, as decisões beneficiaram primeiramente a eles.

Essa exigência de uma vida política ativa é um tema recorrente nos pensadores que defendem a democracia e a república, como foi o caso de Aristóteles, Maquiavel e Rousseau. É somente quando cidadãos tomam parte da vida política, e interferem no rumo da sociedade, que ela melhora.

⁴⁸ SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. Ministério da Justiça. Grupos de Interesse (*Lobby*). *Série “Pensando o Direito”*. Brasília: Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), n. 8, 2009.

⁴⁹ REVISTA ESPAÇO ACADÊMICO, nº 98, Julho de 2009, Ano IX, ISSN 1519-6186 RESENHA MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo: 2008 (176p.).

Talvez tenhamos que esperar, novamente, uma proposta advinda pelo Executivo para que tenhamos a expectativa de realmente estabelecermos uma regulamentação sobre a atividade do *lobbying*, pois certamente, e como já vimos, o Governo ao fazer isso utilizará os meios que detém como pressão ao andamento do projeto.

Em que pesem os benefícios decorrentes, especialmente pelo fato de que é mais prejudicial o vácuo legislativo, mais uma vez ter-se-à a usurpação da competência legislativa do parlamento por entes e forças externas, o que é comum nos processos onde os grupos de pressão possuem força e desenvoltura para tanto, o que seria o caso em comento.

2.6. OUTROS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES E DE PRESSÃO NO PROCESSO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

As formas de participação da sociedade nos debates institucionais devem ser delimitadas pelo arcabouço constitucional e infraconstitucional existentes, e o sistema legal brasileiro atual já prevê alguns mecanismos que conferem oportunidade e importância à *participação efetiva* da sociedade.

Além dos mecanismos de pressão relacionados ao processo legislativo em geral, que possuem a primazia no nosso estudo, é oportuno citarmos também que da mesma forma o Poder Executivo, enquanto campo de atuação desses grupos de interesses, possui mecanismos que possibilitam aos integrantes da sociedade manifestarem suas posições, opiniões e sugestões.

Isso vem a sustentar a nossa ideia anterior de que não necessariamente as ações são positivas (prêmios) ou negativas (sanções) a partir da força dos mesmos grupos de pressão, posto que são vários os mecanismos, lícitos e legítimos, diga-se de passagem, para o exercício dessa pressão.

Primeiramente cumpre-nos apresentar a classificação dos meios de pressão, conforme defendido por PATRÍCIO (1998)⁵⁰, ressalvando contudo a nossa já conhecida discordância com a polarização das ações em prêmios e ameaças, o que parece vem a ser o pensamento do autor, e

⁵⁰ PATRÍCIO, Djalma José. Poder, grupos de pressão e os meios de comunicação. *Potere e gruppi di pressioni, il ruolo della comunicazione di massa*. Ed. ampliada e atualizada. Blumenau: Ed. da FURB 1998, p 26-33.

mesmo que consideremos que tais meios, ou formas, são perfeitamente, e até majoritariamente factíveis em alguns casos:

a) mecanismos de ação direta, que “acontece quando a fase de pedido e ameaça é feita diretamente pelo grupo interessado contra os homens do poder oficial, isto é, a ação é entre o opressor e o oprimido. Um exemplo muito conhecido é a ação dos sindicatos dos trabalhadores nos países de democracia mais ou menos sólida, em que o opressor (sindicato), em ação coletiva com os trabalhadores, movimenta-se contra os padrões dos empresários.”;

b) mecanismos de ação indireta, qualificados quando⁵¹ “a personalidade-objetivo é advertida sem ser envolvida nas ações do grupo de pressão, mas percebe uma série de fatos em torno de si mesma, tendo que interpretá-los para chegar a uma conclusão que pode ser mais ou menos explícita.”.

Feita essa classificação, um dos melhores exemplos que podemos citar, e que de certa forma encontra dificuldade para ser enquadrada nos formatos definidos por PATRÍCIO (1998), é o instituto da *consulta pública*⁵², largamente utilizado pela administração quando do exercício da sua competência normativa.

A premissa de direito ao cidadão de manifestar-se em situações onde seus interesses e direitos sejam alvo de alguma ação estatal, é a base desse instrumento, e isso notadamente ocorre na edição de normas e regulamentos de competência do poder executivo, o pode em alguma medida conferir legitimidade às normas reguladoras e estimular a efetivação dos princípios democráticos da sociedade.

As agências reguladoras são notórias usuárias desse mecanismo de acesso e de participação efetiva, a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, que inclusive institucionalizam a consulta pública na sua lei geral⁵³ em mais de uma oportunidade, como é o caso do artigo 42 que expressa que “As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.”.

⁵¹ Nota: Para uma melhor compreensão, o exemplo-conceito dado pelo autor envolve a ação indireta utilizando como meio uma pessoa que se dirige à personalidade-objetivo, responsável pelo objeto em questão.

⁵² Nota: Não há uma previsão clara e explícita sobre a obrigatoriedade dos entes de governo, quando da edição de atos de natureza normativa, em realizar consultas públicas sobre o seu teor. Porém, subsidiariamente, pode-se citar disposições constantes na Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e a já constante prática desse mecanismo pelas agências de governo, ao editarem normas e regulamentos. Apesar disso, algumas das leis que criaram as agências reguladoras (ex.: ANATEL) estabelecem expressamente o mecanismo da consulta pública.

⁵³ LGT

Apesar de não haver vinculação direta entre o resultado de uma consulta pública (comentários, críticas, contribuições, etc) e a norma regulamentar propriamente editada pela Agência, se for o caso, é fato que esse mecanismo de participação, além de franquear o acesso prévio da sociedade à proposta, permite que sejam postas de maneira clara e pública as posições de quaisquer interessados, sem distinção ou hierarquia. No mínimo estabelece-se o debate em torno de questões que podem ser consideradas prioritárias ou polêmicas, valorizando ainda mais, como já vimos, o processo decisório.

Outro mecanismo bastante influente para a ação e defesa dos interesses pelos grupos organizados, e que merece nosso destaque, é a utilização dos meios de comunicação para divulgação de mensagens e opiniões que podem, de alguma forma, influenciar os *stakeholders* e patrocinadores do processo legislativo.

Este mecanismo possui o condão de enquadrar-se perfeitamente numa das espécies defendidas por PATRÍCIO (1998), que cita ainda em seu livro⁵⁴, já a classificando, que “A pressão indireta utiliza principalmente os meios de comunicação, como a propaganda e os noticiários. Persuasivos ou enganadores, além da manipulação direta, como a censura, conseguem o controle da opinião pública.”. Um exemplo disso seria a prática comum de se utilizar pesquisas de opinião pública “dirigidas” e “manipuladas”.

Observe-se que o meio das pesquisas realmente pode conferir sobre a opinião pública uma forte influência, e sendo manipuladas ou não, o que seria outra e bastante profunda discussão, podemos trazer o caso das pesquisas eleitorais, que produzem vários e contundentes questionamentos nos pleitos eleitorais. Inclusive, existem já algumas proposições, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 57/2012, que visa proibir a publicação de pesquisas eleitorais nos 15 dias antecedentes às datas de votação.

De fato, e ainda em nossas ilações de exceção aos entendimentos aqui citados, mesmo que se considere a corrente utilização da mídia como mecanismo de pressão indireta, com a veiculação de ameaças ou outros tipos de influências, somos partidários de que é legítima a

⁵⁴ PATRÍCIO, Djalma José. Poder, grupos de pressão e os meios de comunicação. *Potere e gruppi di pressioni, il ruolo della comunicazione di massa*. Ed. ampliada e atualizada. Blumenau: Ed. da FURB 1998, p. 29

imprensa para a divulgação de informações, como estudos, opiniões, ou outros tipos de posicionamento.

Nos tempos atuais, outros canais de comunicação, dada a sua ampla penetração nas mais diversas camadas da sociedade, vem sendo largamente utilizados para fins de divulgação de opiniões como as redes sociais (Facebook, Twitter, dentre outras).

O problema não seria, portanto, o meio, e sim a falta de uma regulamentação que coibisse a manipulação indevida de quaisquer conteúdos, posto que não se pode condenar alguém por veicular informações que lhe são favoráveis sob a sua ótica, mas deve-se obstacular de forma veemente a sua transformação deliberada em informações falsas ou questionáveis do ponto de vista comprobatório, de forma que isso venha a criar ambientes artificiais que favoreçam o interessado.

2.6.1. OS MECANISMOS DE PRESSÃO PARA A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FAVORÁVEIS A DETERMINADOS GRUPOS DE SOCIAIS

Um ponto interessante para abordarmos vem a ser, em um ambiente mais amplo, e por assim dizer macro, a atuação de grupos de pressão com dimensão nacional que, dada a sua representatividade, força, e até o encontro de um ambiente político e ideológico favoráveis, ajam para impulsionar não somente decisões em processos comuns ou em proposições legislativas, mas sim para instituir políticas públicas favoráveis a si.

Considerando que o tema da participação social encontra-se em contundente discussão a partir da edição do Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS)⁵⁵, a nossa análise sobre a composição dos debates com os grupos de interesses toma por plano os contornos legais existentes, e não

⁵⁵ Nota: Até o fechamento do presente trabalho tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados (PDC) nº 1.491/2014, que susta a aplicação do Decreto nº 8.243/2014. O PDC nº 1.491/2014 fora aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em sessão plenária de 28/10/2014, e encaminhado para apreciação pelo Senado Federal, onde foi autuado como Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal (PDS) nº 147/2014 (já tramitava no Senado Federal o PDS nº 117/2014, da autoria do Senador Álvaro Dias). Ambos os PDS estavam em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal, sob a relatoria do Senador Pedro Taques.

objetiva constituir polêmica em torno desse aspecto, até porque a nossa posição pessoal diverge da proposta do Governo.

A instituição da PNPS é um exemplo claro, e próximo, de uma ação de grande dimensão, que merece toda a atenção, pois além dos relevantes impactos que uma política pode apresentar para a sociedade como um todo, é notório que somente em cenários favoráveis, como citamos acima, que venham a ocorrer. Qualquer agente político somente irá “bançar” propostas dessa dimensão se estiver calcado em suporte da sociedade, ou pelo menos de parte dela, e com forte apelo ideológico.

Em uma liberdade argumentativa e de posicionamento pontuais, entendemos que não pode haver confusão entre a atuação dos grupos de interesses e de pressão com as características delimitadas pela PNPS, já que no primeiro caso não se busca “instituir” e convalidar tais grupos como integrantes da administração, e sim analisar e delimitar a sua atuação nos processos institucionais e republicanos.

Ressalte-se, contudo e por oportuno, que a análise sobre a PNPS pode ser tomada como um característico exemplo de resultado de atuação de grupos de interesses e de pressão, pois o seu teor procura legitimar os movimentos sociais, institucionalizados ou não, como entes participantes da estrutura de governo. Notoriamente a PNPS pertence a uma vertente ideológica de governos mais tendentes à esquerda, o que é o caso atual, já que possui forte alicerce nos mesmos movimentos sociais.

De fato nos restringimos nesse estudo ao viés de participação por meio de influência nos processos republicanos, por meio do *lobbying*, sem a necessidade de instituição de vias “alternativas”, que por mais que sejam lícitas a depender do modelo de arranjo institucional posto, ao nosso ver podem ferir de alguma maneira competências da estrutura já existente.

Ainda, não se deve confundir “efetiva”, que é a base da atividade dos grupos de interesses, com “direta”, pois aí debruçaremos sobre um campo bem mais complexo e que envolve ideologias e vertentes institucionais conflitantes.

Outro exemplo que podemos citar nesse ambiente macro é o que veio a ser chamado de “Feminismo de Estado”, decorrente de uma série de ações e movimentos que levaram a criação, atualmente, de uma secretaria com *status* de ministério, para defesa das políticas para as mulheres, a SPM.

CARVALHO (2014)⁵⁶ produziu estudo onde analisa a evolução e ações em torno da criação de um tipo de feminismo de Estado, que evoluindo desde a década de 1970, contribuiu sobremaneira enquanto política afirmativa à promoção dos direitos das mulheres, inclusive com a instituição de órgãos e políticas públicas para elas voltadas.

Ainda segundo CARVALHO (2014), “a teoria do feminismo de Estado faz referência à presença de uma burocracia feminista dentro de agências e órgãos estatais bem como à criação de agências e órgãos específicos para tratar a questão das mulheres (Bohn, 2010)”⁵⁷.

Estes dois exemplos, da PNPS, e das políticas afirmativas em torno dos direitos e questões das mulheres são excelentes para a demonstração da ação de grupos de interesses e de pressão em nível macro, na instituição de políticas, e mesmo que consideremos que o tabuleiro principal para esse jogo, na maioria das vezes, será o do Poder Executivo, é fato que dada à extensão das competência das casas parlamentares, e também a voz ativa de alguns desses representantes junto à sociedade e ao próprio Governo, as ações são extensivas sobre eles também.

O processo legislativo brasileiro, apesar de fundar-se principalmente sobre a análise e deliberação de proposições em trâmite naquelas casas, também possui jugo sobre o estabelecimento de políticas públicas, e até alguns dos mecanismos e meios citados em nosso trabalho, como as audiências públicas, são de grande valia para estes debates e influenciam os resultados.

⁵⁶ CARVALHO, Layla Pedreira. Feminismo de Estado: o papel dual da Secretaria de Política para as Mulheres nas políticas públicas no Brasil. In: Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, IV, São Paulo, 2014.

⁵⁷ CARVALHO - BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Revista Debates, Porto Alegre, v.4, p.81-106, jul.- dez. 2010.

Corroborando essa afirmação podemos citar a criação, e com referência ao caso das políticas para as mulheres, no ano de 2013, da Procuradoria Especial da Mulher no Senado Federal, que tem como missão zelar, fiscalizar, controlar e incentivar os direitos da mulher, criando mecanismos de empoderamento, especialmente, em situações de desigualdade de gênero.

Naturalmente que a instituição desse órgão no âmbito do Senado Federal é um reflexo do exemplo dado anteriormente, mesmo que indireto, pois na medida em que as políticas afirmativas vão se consolidando, haverá uma consequente influencia aos demais círculos públicos, o que foi o caso.

3. O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO (LEI FEDERAL Nº 12.651/2012)

A Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, posteriormente alterada logo em seguida, no mesmo ano, pela Lei 12.727, de 17 de outubro, veio para substituir o Código Florestal de 1965, editado na época do início do regime militar, e que tinha como uma de suas características justamente ampliar as fronteiras habitáveis, inclusive agrícolas em nosso país.

Independendo de qualquer análise quanto à viabilidade dos termos do Código Florestal de 1965, é fato que o lapso de tempo entre ambas as leis, que foi de aproximadamente quarenta e sete anos, tornou-o inadequado aos novos tempos, seja pelo fato de que as necessidades de expansão territorial daquela época foram superadas, e que também o Brasil é hoje uma potência na produção agrícola mundial, seja também pelo apelo que tomou a questão socioambiental em nosso país e no mundo.

Qualquer legislação que tenha um viés técnico embutido, o que é o caso, necessariamente demanda atualizações de tempos em tempos, e mesmo que não façamos a análise de ter demorado ou não o advento de uma reforma ampla e completa nessa nova lei, de fato havia uma carência para que várias questões passassem a ser contempladas, especialmente no campo ambiental, que passou a ter maior apelo no país após a Conferência Eco-92, promovida pela ONU.

Cabe ressaltar, contudo, que durante esse tempo algumas outras medidas legislativas foram tomadas, que alteraram o Código de 1965 em questões pontuais, como medidas provisórias visando a redução de desmatamentos, e a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal 9.605/1998).

A tramitação dessa proposição em ambas as casas legislativas rendeu um rico e fértil campo de debates, e contou com a participação de inúmeros agentes de interesses, não sendo polarizada, como já dissemos antes, apenas entre ambientalistas e produtores.

Questões urbanísticas foram envolvidas diretamente, pois com a expansão das áreas urbanas, é natural que haja o impacto sobre o meio ambiente, passível, portanto, de novas regulações. Além disso a ciência e a tecnologia também passou a ocupar papel de destaque, notadamente com soluções para vários dos problemas e impasses apresentados, o que será melhor explorado adiante.

3.1. A ORIGEM DO PROJETO E SUA TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A discussão em torno da alteração do Código Florestal de 1965 teve início, pelo menos tomando por base a tramitação da proposição aprovada e transformada na Lei 12.651/2012, com a apresentação do projeto de lei 1.876, do deputado federal Sergio Carvalho, em 19 de outubro de 1999.

A tramitação na Câmara dos Deputados, entre apreciações por várias comissões da casa, arquivamentos e desarquivamentos regimentais, além de apensamentos de proposições relacionadas, tomou mais de 10 anos, e mesmo com alguns momentos de inércia, com o suporte e pressão de vários *stakeholders*, o debate foi acirrado, gerando ações como audiências públicas, manifestações de partes interessadas, dentre outros meios diretos e indiretos de ação dos grupos de pressão.

A tramitação teve grande impulso a partir da a instauração, em 29 de setembro de 2009, de uma Comissão Especial destinada a analisar a proposição e apresentar parecer ao PL 1.876/1999, sendo designado como relator da matéria o deputado federal Aldo Rebelo.

O seu relatório suscitou várias críticas, especialmente a partir dos ambientalistas, pois contemplava propostas contrárias ao que defendiam esses grupos, como a anistia aos processos de desmatamento anteriores a 2008; a consolidação da manutenção das atividades agrícolas em áreas de preservação permanente (APPs); a isenção da obrigatoriedade de reserva legal para pequenas propriedades e também a inclusão das áreas de APPs no cálculo seu cálculo.

A emenda 164, proposta pelo PMDB, e com viés completamente tendente às propostas da bancada ruralista foi o alvo desse grande debate em torno da aprovação do relatório do deputado Aldo Rebelo, inclusive com várias negociações que envolveram Governo, ambientalistas e a própria bancada, uma das mais representativas e influentes no Congresso Nacional.

Frustradas essas negociações e acordos políticos que buscavam a construção de uma proposta de consenso, sobretudo com a rejeição da emenda 164 conforme insistia o Governo, entrou em funcionamento a ação de pressão do setor ruralista, que por meio da sua bancada partiu para a votação do relatório do senador Aldo Rebelo e empreendeu vitórias significativas sobre as pretensões do Governo: foram 410 votos no plenário da Câmara dos Deputados, contra 63 de parlamentares contrários.

Abre-se aí um parêntese interessante na análise da atuação dos grupos de interesses e de pressão, pois o senso comum trás a impressão de que os objetivos dos grupos estariam relacionados, na grande parte das vezes, a propostas de partidos políticos, fazendo parte por vezes dos seus estatutos e propostas.

Porém, o caso ocorrido na tramitação do Código Florestal na Câmara dos Deputados denota que a atividade do *lobbying*, e a defesa de interesses de certos grupos, especialmente em questões mais representativas, assumem uma dimensão suprapartidária. O tema chegou a dividir partidos da base do Governo, no caso o próprio Partido dos Trabalhadores, onde em uma bancada de 81 deputados federais, 43 votaram a favor do relatório do deputado Aldo Rebelo, contrários os primeiros, portanto, à orientação do Governo.

Esse elemento é crucial para compreender o funcionamento das atividades do *lobbying*, posto que é necessário haver inicialmente uma leitura política quanto ao cenário do

ambiente parlamentar, definindo-se a partir daí estratégias e ações efetivas, diretas ou indiretas. A construção de um entendimento a partir dessas ações é extremamente complexa, e significa que terão maior chance de sucesso aqueles grupos melhor aparelhados, inclusive em termos de recursos estruturais e financeiros, já que essa organização também demanda custos.

3.2. A VERSÃO ENCAMINHADA PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A SUA TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

Mesmo que as deliberações na Câmara dos Deputados tenham produzido um relatório que uma primeira análise fosse representativo da vontade da maioria daquela casa parlamentar, de fato o Senado Federal recebeu um texto ainda carente de discussões e aperfeiçoamentos. Na realidade, uma grande oportunidade para que o Senado Federal, como casa revisora, ocupasse papel de destaque em termos qualitativos no resultado a ser produzido.

O Projeto de Lei nº 1.876, de 19 de outubro de 1999, da autoria do Deputado Sérgio Carvalho e outros parlamentares, após as deliberações e aprovação pelo plenário daquela Casa, foi remetido ao Senado Federal em 1º de janeiro de 2011, recebido e autuado como Projeto de Lei da Câmara 30, de 2011, e distribuído pela Presidência do Senado Federal às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), esta última em decisão terminativa^{58 59}.

A fase da tramitação nas Comissões Permanentes começou pela primeira constante no despacho inicial, no caso a CCJ, com a consequente abertura do prazo de emendas, mas em 21 de junho seguinte o Senador Ricardo Ferraço apresentou Requerimento ao plenário do Senado, propondo a inclusão e audiência da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) no rol de Comissões Permanentes habilitadas à apreciação do PLC 30/2011, o que resultou na devolução do projeto pela CCT para a leitura e deliberação sobre o Requerimento do Senador Ferraço, e o consequente sobrestamento da matéria.

⁵⁸ Despacho nº 1 (despacho inicial)

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 58, § 2º, inciso I.

Nesse meio tempo, enquanto o Requerimento aguardava a sua inclusão na ordem do dia do plenário e a consequente deliberação, várias manifestações e expedientes externos foram juntados ao processado, conforme se poderá verificar da tramitação do PLC 30/2011 no sítio do Senado Federal, o que denota, particularmente, já o público interesse despertado pela proposição em vários grupos e entes que o acompanhavam desde a tramitação na Câmara dos Deputados.

Aprovado o Requerimento do Senador Ferraço em 03 de agosto seguinte, foi publicado novo despacho, retificando e redistribuindo o projeto com a inclusão da CCT no rol de Comissões Permanentes habilitadas à sua apreciação e deliberação. Iniciou-se então nova fase de tramitação do projeto, com a sua remessa para a CCJ, e posteriormente à CCT, CRA e à CMA, mantendo-se esta última com o caráter terminativo da apreciação.

Essa remessa para a CCJ significou de fato o início dos trabalhos analíticos e deliberativos no Senado Federal, com a continuidade da apresentação de emendas pelos parlamentares na fase de comissões permanentes.

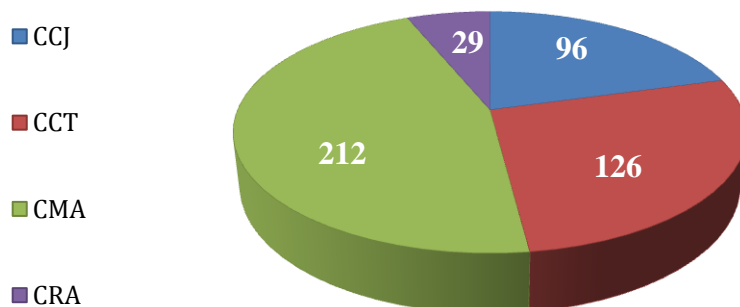
Um fato curioso, e que demonstra o quanto o processo legislativo depende da vontade dos seus *sponsors*, no caso os parlamentares, é que dada a pressão por uma rápida análise do projeto pelo Senado, não obstante todo o tempo tomado anteriormente pela Câmara dos Deputados, a análise da proposição ocorreu, informalmente, e de forma simultânea, por todas as comissões permanentes envolvidas.

A realização de audiências públicas conjuntas entre várias das comissões envolvidas é um fato que denota essa situação, e ainda, entre a CCT e a CRA, após requerimento aprovado em 20 de outubro de 2011, a simultaneidade ocorreu formalmente, inclusive com a juntada de emendas por ambas as comissões. Ainda, o senador Luiz Henrique, que já havia relatado o projeto na CCJ, e como relator na CCT e a CRA, realizou várias ações e reuniões conjuntas.

Foram apresentadas, durante a fase de tramitação nas comissões permanentes do Senado, 463 proposições com emendas para alterações ao texto-base vindo da Câmara dos Deputados, não sendo considerados aí os requerimentos de destaque e também as emendas de plenário, quando da deliberação e votação final na casa, que foram 33 no turno inicial e mais 79 no turno suplementar, num total de 575 emendas.

Analisando esses dados valem ser destacados alguns pontos, com os comentários e conclusões postas mais adiante:

Distribuição das 463 emendas apresentadas em cada uma das comissões permanentes do Senado Federal



Senadores com maior número de emendas apresentadas na fase de tramitação perante as comissões permanentes do Senado Federal

| SENADOR | QUANT. DE EMENDAS |
|--------------------------|-------------------|
| RODRIGO ROLLEMBERG | 61 |
| ANTONIO CARLOS VALADARES | 55 |
| RICARDO FERRAÇO | 46 |
| ALOYSIO NUNES FERREIRA | 34 |
| ACIR GURGACZ | 29 |
| LINDBERGH FARIAS | 25 |
| EDUARDO BRAGA | 21 |
| FLEXA RIBEIRO | 20 |
| ROMERO JUCÁ | 18 |
| VANESSA GRAZZIOTIN | 17 |
| BLAIRO MAGGI | 16 |
| VALDIR RAUPP | 13 |
| WALDEMIR MOKA | 12 |
| GIM | 10 |
| LÍDICE DA MATA | 9 |

Principais artigos objeto das emendas parlamentares apresentadas nas comissões permanentes (Obs.: não foram computadas neste quadro 32 emendas que propunham a inclusão de novo artigo ao texto do PLC 30/2011)

| ARTIGO | QUANT. DE EMENDAS |
|--------|-------------------|
| 4 | 72 |
| 3 | 66 |
| 33 | 28 |

| | |
|----|----|
| 13 | 22 |
| 8 | 21 |
| 61 | 15 |
| 30 | 15 |
| 14 | 13 |
| 12 | 10 |
| 6 | 10 |
| 35 | 9 |
| 19 | 8 |
| 27 | 8 |
| 28 | 8 |
| 59 | 8 |

Uma breve análise dessas informações pode nos fornecer uma visão sobre o posicionamento dos senadores da república e também características que se relacionam ao processo legislativo, à tramitação do projeto, e por que não, à atuação e estratégia dos grupos de pressão, o que passaremos a dispor:

- A participação de senadores de uma ou outra bancada, e conseqüentemente o nível de influência do grupo de pressão envolvido pode ser analisada a partir da quantidade de emendas apresentadas, notadamente sem entrar no mérito da qualidade das emendas;
- Não necessariamente o maior volume de emendas por comissão, e conseqüentemente de intervenções de parlamentares vai estar ligado às competências daquela comissão. Melhor explicando, no caso da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, que se estima possuir uma maior representatividade da bancada ruralista, mais atuante, foram apresentadas apenas 29 emendas;
- Dado o tema central da matéria (meio ambiente), que irá designar a pertinência quanto ao caráter terminativo da sua apreciação (será a última constante do despacho de distribuição, que veio a ser a CMA), há uma maior atratividade para o debate nessa comissão, posto que foram apresentadas 212 emendas parlamentares, ou 46 % do total das que foram apresentadas nas comissões permanentes;
- Para medição da atuação dos grupos de pressão, um dado que pode ser analisado, sempre, é quanto ao objeto das emendas parlamentares apresentadas, notadamente destacando os artigos e temas objeto das propostas. No caso do PLC 30/2011, os artigos 4, 3, 13 e 33 concentraram 188 emendas, ou 40 % do total de propostas de alteração ao texto recebido da Câmara dos Deputados. Estes artigos tratam, na maioria das suas disposições, de questões

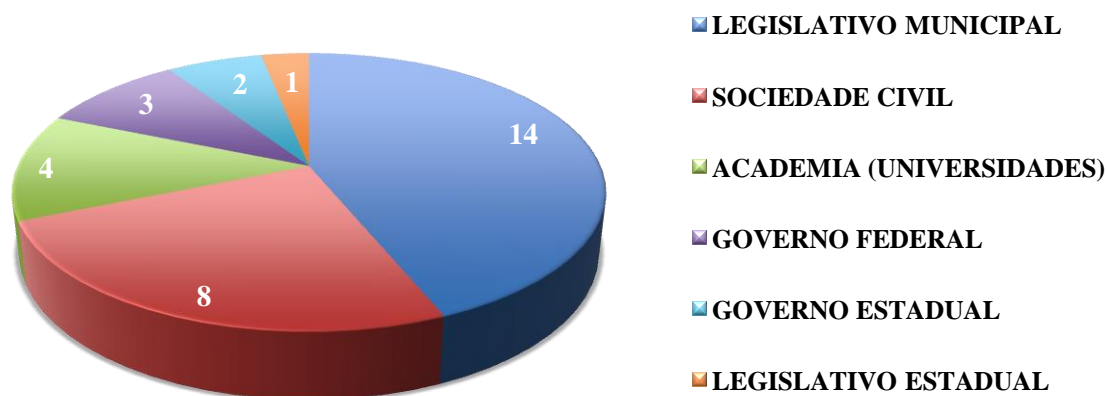
relacionadas a propostas defendidas pela bancada ruralista, o que nos leva a concluir que na fase de emendas houve uma grande atuação da pressão da bancada ambientalista como era de se esperar, detentora de maior insatisfação com o texto aprovado pela CD.

Quanto ao último destaque feito, mais adiante em nosso texto abordaremos novamente a questão dos principais pontos de discussão, com maior atenção a esses dados.

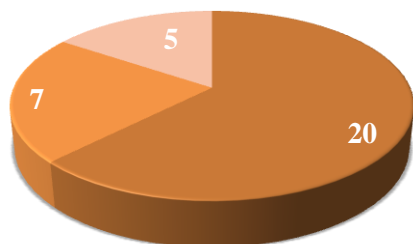
Além dos dados relacionados às emendas parlamentares, também foram efetuadas diligências e análises medindo outros aspectos da participação de grupos de interesses e de pressão durante a tramitação do PLC 30/2011. Neste aspecto foram identificadas as intervenções “formais” de entes e pessoas com o envio de expedientes para anexação ao projeto, e também mapeou-se os participantes nas audiências públicas, suas tendências e destaques nas participações.

Com relação aos expedientes e ofícios encaminhados para anexação ao PLC 30/2011 durante a sua passagem pelo Senado Federal temos os seguintes dados, considerando aí um quantitativo de trinta e duas manifestações.

Classificação dos entes autores das manifestações

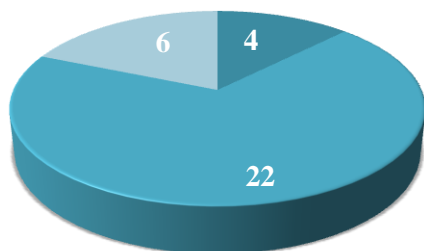


Tendência dos entes autores das manifestações



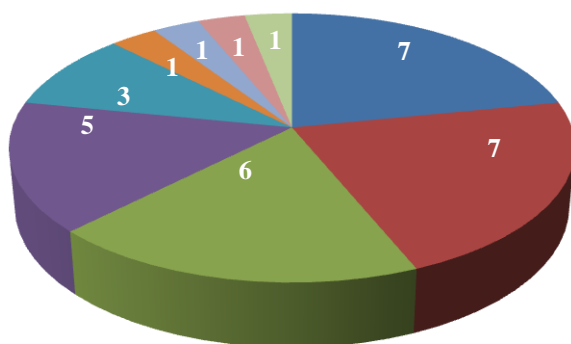
- AMBIENTAL
- SETOR PRODUTIVO
- MUNICÍPIOS

Forma das manifestações enviadas ao PLC 30/2011



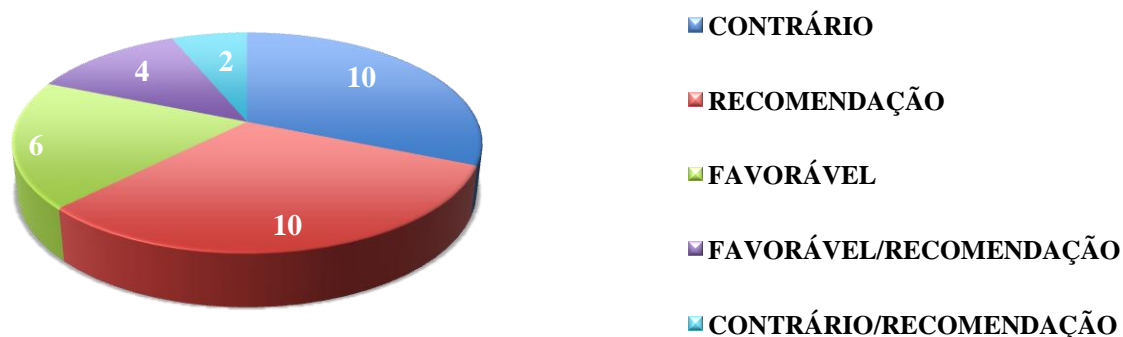
- ABAIXO-ASSINADO
- MOÇÃO
- REQUERIMENTO

Assuntos das manifestações enviadas ao PLC 30/2011



- ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES (APPs)
- INSTITUIÇÃO DE DEBATES - CIÊNCIA
- INDEFINIDO
- PRODUÇÃO AGRÍCOLA
- PREVISÃO DE AUTONOMIA LEGISLATIVA MUNICIPAL
- GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS
- INSTITUIÇÃO DE DEBATES - CIÊNCIA - ADIAMENTO DA VOTAÇÃO
- INSTITUIÇÃO DE DEBATES - CIÊNCIA - GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS
- PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Orientações das manifestações enviadas ao PLC 30/2011⁶⁰



Os dados relacionados às manifestações anexadas aos PLC 30/2011 também podem nos ofertar alguns destaques.

- Considerando a intensidade dos debates havidos por ocasião da tramitação do PLC 30/2011 no Senado Federal, a pequena quantidade de trinta e duas manifestações não pode inferir o interesse dos *stakeholders* na matéria, mesmo que tenhamos apenas seis meses de tramitação na casa;
- Os grupos de pressão ligados aos movimentos ambientais, mesmo que não pertencentes diretamente a esse universo, possuem maior participação nessa forma de atuação, mas deve-se atentar para o fato de que, pelas tendências do texto aprovado na Câmara dos Deputados, há um maior interesse de modificação por parte desses *stakeholders*;
- Chama a nossa atenção participação de vários legislativos municipais no envio de moções e requerimentos, em sua maioria defendendo a reserva de competência aos Municípios em questões ambientais. Isso pode denotar a pressão resultante em cima das câmaras municipais pelos cidadãos e pequenos movimentos locais;
- Destaca-se também uma quantidade razoável de manifestações de entidades ligadas ao meio científico, o que pode inclusive justificar a movimentação havida no Senado Federal para inclusão da CCT no rol de comissões permanentes habilitadas à deliberação sobre a matéria.

⁶⁰ Nota: Orientação das manifestações com relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados.

Por fim, cabe também a análise de dados relacionados aos participantes em audiências públicas, inclusive com a utilização de metodologia para aferir a capacidade de influência dos interessados na tramitação de uma proposição, no caso o próprio PLC 30/2011⁶¹. Saliente-se que foram realizadas dezoito audiências públicas, com a participação de setenta e oito expositores.⁶²

Grupos de Interesses participantes das audiências públicas para instrução ao PLC 30/2011

| GRUPO DE INTERESSES | QUANT. DE EXPOSITORES |
|--|------------------------------|
| LEGIS ESTADUAL | 14 |
| CT&I | 10 |
| GOVERNO FEDERAL / AMBIENTAL | 9 |
| GOVERNO FEDERAL / SETOR PRODUTIVO | 9 |
| SETOR PRODUTIVO | 6 |
| GOVERNO FEDERAL / CT&I | 5 |
| LEGIS FEDERAL | 5 |
| AMBIENTAL | 4 |
| CT&I / URBANO | 3 |
| GOVERNO FEDERAL | 3 |
| JURÍDICO (TRIBUNAIS SUPERIORES) | 3 |
| CT&I / AMBIENTAL | 2 |
| INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO | 2 |
| MINISTÉRIO PÚBLICO | 2 |
| GOVERNO ESTADUAL | 1 |

Classificação dos Grupos de Interesses quanto ao tipo e natureza da influência ao PLC 30/2011⁶³

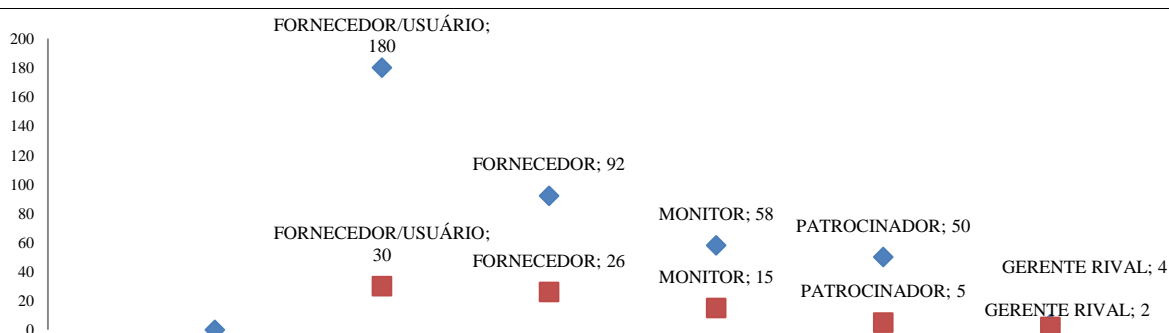
| TIPO E NATUREZA DO STAKEHOLDER | QUANT. DE EXPOSITORES |
|---------------------------------------|------------------------------|
| FORNECEDOR/USUÁRIO | 30 |
| FORNECEDOR | 26 |
| MONITOR | 15 |
| PATROCINADOR | 5 |
| GERENTE RIVAL | 2 |

⁶¹ Nota: A análise da capacidade de influência dos stakeholders foi inspirada na metodologia de gestão de projetos (<http://www.gestaodeprojeto.info/analise-dos-stakeholders>)

⁶² Nota: Considerando a quantidade de expositores nas audiências realizadas, mesmo que tenha havido a repetição na participação (o que de fato ocorreu).

⁶³ Nota: A definição do tipo e natureza do stakeholder tomou por base a sua participação no processo legislativo em si, assim qualificados: FORNECEDOR/USUÁRIO (fornece subsídios e é usuário direto do resultado final); FORNECEDOR (fornece subsídios); MONITOR (acompanhamento das discussões, sem participação direta); PATROCINADOR (*sponsor* do processo legislativo); GERENTE RIVAL (ocupa função aferição dos resultados e tem poder de polícia, podendo empreender medidas contrárias).

Análise da influência dos stakeholders participantes das audiências públicas do PLC 30/2011⁶⁴



Como destaques aos dados extraídos das participações em audiências públicas temos:

- Além dos representantes dos legislativos estaduais, o universo de expositores ligados ao setor de ciência e tecnologia foi o mais abrangente, denotando a importância atribuída à participação de especialistas e cientistas;
- A grande participação de parlamentares estaduais (deputados estaduais) denota também o interesse dos estados no debate, posto que várias das proposições contidas afetam a realidade das unidades das federações;
- O maior número de interessados e expositores nas audiências públicas que são classificados como fornecedores e usuários pode denotar a participação dos grupos de interesses que de fato se relacionam com o tema em discussão;
- Por fim, no ensaio da análise de influência, cabe ressaltar que a atribuição dos graus de poder não significa exatamente a participação de cada ente em particular, e sim a sua relação com o tema de acordo com a sua classificação como *stakeholder* em um plano geral. Para um resultado mais apurado da avaliação deve-se analisar também particularmente cada participante, e de acordo com a sua atuação efetiva no processo aferir o seu grau de poder.

⁶⁴ Nota: As marcações em azul representam a atribuição de influência, considerando pontuação definida segundo a sua capacidade de intervenção no processo; As marcações em vermelho representam a quantidade de expositores nas audiências públicas realizadas para o PLC 30/2011.

Cumpre-nos esclarecer, por necessário e oportuno, que esses dados e levantamentos expressam apenas uma impressão geral acerca da tramitação do PLC 30/2011, como um ensaio da análise de influência dos *stakeholders* no processo como um todo, sem a preocupação, contudo, de aferir com grau de segurança máximo a sua real influência e participação. Esse não seria o objetivo e o eixo da nossa pesquisa, mas sim uma análise geral, como dito, do processo e da participação dos grupos de interesses e de pressão.

Feita essa abordagem, e ainda acerca da tramitação do PLC 30/2011 no Senado Federal, que podemos classificar como intensa e exaustiva em decorrência do grande número de atividades (audiências, emendas, manifestações, etc.) em tão curto espaço de tempo, restou para nós a impressão geral de que o texto aprovado pelo plenário, e encaminhado de volta para a Câmara dos Deputados, não foi o ideal para qualquer das partes e *stakeholders*, isso devido em parte à complexidade dos temas e o histórico e forte embate entre os principais grupos de interesses envolvidos, o que dificultou, naturalmente, mais e significativos avanços sobre a proposta.

Houve de fato, na medida do possível, a intenção política de conciliar as duas posições preponderantes, antagônicas na maioria das vezes casos, de forma a contemplar no texto talvez as mais importantes questões: impedir o avanço do desmatamento e conferir segurança jurídica aos proprietários rurais⁶⁵.

Feita essa abordagem geral acerca da tramitação do PLC 30/2011 no âmbito do Senado Federal, trataremos mais nos tópicos seguintes de questões específicas e também relacionadas à atuação dos grupos de pressão nesse debate.

⁶⁵ Nota: esse antagonismo de objetivos foi o grande dilema na construção do Código Florestal, enquanto PLC 30/2011, posto que se por um lado os grupos de interesse nomeados como “ambientalistas” procuravam inserir dispositivos que ampliassem a segurança e limites ao uso das terras, do outro os produtores usaram toda a sua força para manter limites mais confortáveis para a agropecuária e evitar a criminalização de ações anteriores ao próprio Código Florestal.

3.2.1. A ENTRADA DA COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SENADO FEDERAL NA TRAMITAÇÃO DO PLC Nº 30/2001 E SEU PAPEL NOS DEBATES

Conforme exposto anteriormente, após a distribuição inicial, e por iniciativa do senador Ricardo Ferraço, o Plenário do Senado aprovou a inclusão da Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado Federal no rol de deliberações do PLC 30/2011.

Este pedido se deu a partir do Requerimento 760/2011, da autoria do Senador Ricardo Ferraço, que foi aprovado em 03 de agosto daquele ano, resultando então na alteração do despacho inicial por um novo despacho pela presidência da casa.

O papel das entidades científicas nessa movimentação foi preponderante, pois além de várias manifestações na imprensa e em outros meios de pressão, no próprio processado foram juntados vários expedientes requerendo a inclusão da ciência e tecnologia nos debates sobre o PLC 30/2011.

Naturalmente que não há registro sobre o “grau efetivo” dessa pressão que tenha levado o senador Ferraço a apresentar o Requerimento 760/2011, e tão pouco sobre o plenário do Senado ao aprová-lo, mas mesmo que consideremos pertinente e plausível, e até necessária a inclusão dos círculos científicos em uma análise e deliberações tão complexas, como foram as discussões em torno do Código Florestal, de fato as manifestações vinda dos setores de interesse revestem-se do caráter de pressão e influenciam situações como a que começamos a relatar.

A entrada da CCT nos debates trouxe uma oxigenação ao PLC 30/2011, posto que se criou um ambiente em certa medida neutro para a alavancagem da análise dos impactos do Código Florestal sobre a ótica da ciência e da tecnologia, e até da inovação, considerando aí o conceito do desenvolvimento de soluções para a aproximação dos entendimentos divergentes existentes entre os polos do debate.

Um ponto de atenção destacado nos debates que envolveram as questões de natureza científica foi o fato de que não havia um mapeamento detalhado da situação da ocupação

territorial e do desmatamento no país⁶⁶. Também houve críticas à falta de estudos que pudessem determinar quais os limites adequados para as APPs e RLs, o que apesar de poder ser um problema, denota ainda mais a importância da participação e aparelhamento da ciência em debates dessa natureza. Em que pese posições antagônicas que defendessem esse ou aquele posicionamento, certamente teríamos maior segurança nas definições com dados científicos mais acurados.

Por outro lado, as posições defendidas pelos grupos ambientalistas ganhou força a partir de estudos apresentados que denotaram a importância da preservação das APPs, o que foi manifestado pela Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira:⁶⁷

Há dados científicos mostrando que as funções ecológicas, como qualidade da água, integridade do solo e os corredores de imigração de fauna, dependem dessa APP. Vale termos um olhar que não é fazer progressivamente redução; ao contrário, temos que proteger APP, porque APP é vida. Mais do que vida, ela assegura a produção agrícola.

Outra discussão fortalecida pela entrada da CCT no debate foi a questão das recompensas pagas pela preservação ambiental, ou REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal). O tema, apesar de não ser novo, ganhou mais impulso inclusive pela sua veemente defesa feita pelo senador Eduardo Braga, presidente da CCT na época da tramitação do PLC 30/2011.

O senador Braga havia apresentado, anteriormente à chegada do Código Florestal ao Senado, o PLC 212/2011, que em sua ementa “Institui o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), e dá outras providências.”.

Apesar de já haver sido contemplado anteriormente no texto aprovado pela CD, não há como se negar, conforme argumentamos acima, a ampliação do debate e fortalecimento do

⁶⁶ EM DISCUSSÃO!. Tecnologia pode dar respostas mais exatas. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, n. 9, ano 2, dez/2011, p. 33.

⁶⁷ EM DISCUSSÃO!. Tecnologia pode dar respostas mais exatas. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, n. 9, ano 2, dez/2011, p. 35.

mecanismo de recompensas por preservação ambiental.⁶⁸ no capítulo XI do texto enviado à Câmara dos Deputados, e posteriormente mantido no texto final, só que transformado para o capítulo X.

Da participação da CCT no debate infere-se, portanto, que houve influência indireta com várias manifestações das entidades de C&T quanto à participação da comissão, posto que a relevante participação de expositores ligados ao tema nas audiências públicas demonstrou além do interesse, a capacidade de influenciar no debate na qualidade de fornecedores de subsídios.

Ainda, das sugestões apresentadas, em sua grande maioria relacionadas à pauta ambientalista, e mesmo que atuação contrária dos grupos ligados ao setor produtivo tenha servido para minimizar a sua recepção em alguns casos, podemos destacar as ponderações e debates que levaram aos resultados do texto final do código, pois a marca da C&T ficou impressa em vários pontos do texto.

3.3. A PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES E DE PRESSÃO DURANTE A TRAMITAÇÃO DO PLC Nº 30/2011 NO SENADO FEDERAL

A partir de todo o texto produzido por este estudo, pode-se verificar claramente que o debate em torno do PLC 30/2011, apesar de rápido em termos legislativos, contou com forte participação dos grupos de pressão relacionados ao tema. Dos dados extraídos quantitativamente, e representados pelas tabelas e gráficos postos em tópicos anteriores, já se verifica a participação de vários desses grupos.

Porém, e talvez por uma necessidade de maior aprofundamento nos dados, não identificamos ostensivamente a participação desses grupos nos meios formais de pressão, o que nos leva a crer, em face da grande repercussão do assunto na imprensa, que tais grupos fazem uso de meios indiretos na sua atuação.

Os mecanismos de aferição desses meios são mais complexos, e também nos leva a crer que é patente a necessidade de regulamentação da atividade, pois parece-nos excluída,

⁶⁸ Nota: o tema estava incluído no Capítulo X do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, foi movido para o Capítulo XI da versão aprovada pelo Senado Federal, e após a sanção, com base no texto aprovado novamente pela CD, foi movido novamente para o Capítulo X, constando também em outras seções da norma.

talvez, a maior e mais importante característica que legitima a atuação dos grupos de pressão na defesa dos seus interesses, que vem a ser a TRANSPARÊNCIA.

Em tema tão relevante, complexo e controverso, não se pode concluir que somente por não termos a representação formal de todas as intervenções, isso significaria que tais grupos não estariam atuando. Repetimos que será necessária uma abordagem mais complexa para que haja sim uma regulamentação da atividade, destacando a instituição do mecanismo da transparência para que toda a sociedade possa acompanhar as discussões e definições do processo legislativo envolvido.

Temos alguns dados relevantes, que denotam a participação mais relevante por três grupos de interesses: AMBIENTALISTAS, SETOR PRODUTIVO e CIÊNCIA & TECNOLOGIA. Outros grupos participam, mas com menor expressividade.

E ainda, é notório que quanto maior a capacidade de articulação e empoderamento desses grupos, inclusive em questões financeiras que possam suportar a sua movimentação, o que pode ser demonstrado a partir das tendências seguidas nas deliberações com preponderância da bancada ruralista em ambas as casas, afastando inclusive a influência do Governo também enquanto grupo de pressão.

A análise quanto aos meios utilizados pelos grupos de pressão em sua atuação, pelo menos no caso das discussões envolvendo o PLC 30/2011, fica prejudicada, conforme falamos, pela falta de transparência do processo de atuação dos principais grupos de pressão, mas podemos destacar a participação em audiências públicas, dentre os meios formais, como o mais notório.

Manifestações formais apensadas ao processado do PLC 30/2011, apesar de ser em número pouco relevante, ao nosso ver, também possuem o condão de “pressionar” o andamento do processo legislativo, o que se pode inferir a partir da apresentação do requerimento para inclusão da CCT no rol de comissões permanentes habilitadas a deliberar sobre a matéria.

Mesmo ante tais lacunas, não restam dúvidas quanto à influência da participação dos grupos de pressão, na qualidade de *stakeholders*, no processo legislativo, independentemente do seu

grau de participação, mobilização ou atividade, ressalvando apenas o fato de que, quanto mais organizado o grupo, certamente haverá maior atenção para os seus pleitos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo este estudo, e também pelos dados, informações e impressões levantadas em nossas pesquisas, podemos concluir, objetivamente, que os grupos de interesses e de pressão possuem participação preponderante no processo legislativo brasileiro.

Esta análise não é singular e tão pouco se presta a criar uma tese relacionada à participação efetiva da sociedade nos processos institucionais e democráticos da república, mas de fato há que se reconhecer que não obstante não se pretender inovar no tema, conseguimos demonstrar que

Partimos de um referencial teórico que ressaltou e qualificou os atores desse processo, na qualidade de *stakeholders* com interesse em temas relacionados à sua própria razão de organização. Daí, sob o entendimento quanto ao funcionamento do processo legislativo em si, pudemos inserir e analisar, pela base teórica levantada, as formas de participação do agentes na tramitação das propostas.

Porém, há que se destacar que o levantamento no levou, ao longo das pesquisas, mesmo que já previsto isso inicialmente, que a atuação de tais grupos se daria de forma multissetorial, abrangendo todas as esferas do poder público, como um organismo complexo.

Veja que ganhou destaque a atuação do próprio Governo como o *stakeholder* e como um eficiente grupo de pressão, inclusive por dispor na sua mão de mecanismos como as medidas provisórias, verdadeiros instrumentos para uma ágil usurpação do poder de legislar do Congresso Nacional.

Perpassamos pela análise da legislação relacionada à atividade de *lobbying* e também a proposta para a sua regulamentação, com a concretização da certeza da necessidade de que haja o estabelecimento de um marco legal que dê o ambiente necessário, e ideal, para a atividade, de forma inclusive a afastá-la da pecha do tráfico de influência e da corrupção.

Surgiu para nós também a ação de grupos de pressão em ambientes macro, na elaboração de políticas públicas afirmativas, e se isso não significar uma simples nova categorização desses agentes, podemos pelo menos compreender que a capacidade de organização, e o apelo social, pode motivar o andamento de vários segmentos em busca da inserção na sociedade. Trouxemos como exemplos a Política Nacional de Participação Social, e também as políticas afirmativas para as mulheres.

Tomando essa base teórica e de exemplos, pudemos então nos debruçar sobre o estudo de caso indicado, que vem a ser a tramitação do PLC 30/2011, e com isso pudemos destacar, com o exemplo da entrada da CCT no rol de comissões para deliberação sobre o PLC 30/2011, que os parlamentares podem, e devem, ser sensíveis às pressões, seja como complemento da sua atividade legislativa, seja também para legitimação das suas ações.

Os dados e impressões resultantes serviram inclusive para corroborar as hipóteses e contribuir para a resposta aos problemas levantados.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Organizadores); LIMONGI, Fernando (Autor). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 240.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Tradução de Carmen C., Varriale ET ai; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís). *Dicionário de política*. 1ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 564.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 264.

CARVALHO, Layla Pedreira. *Feminismo de Estado: o papel dual da Secretaria de Política para as Mulheres nas políticas públicas no Brasil*. In: Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, IV, São Paulo, 2014.

DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), n. 1, vol. 31, 1988. pp. 5-32

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia* (Tradução de Beatriz Sidou) – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 49.

EM DISCUSSÃO!. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, n. 9, ano 2, dez/2011, p. 9.

FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 145-146.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PATRÍCIO, Djalma José. *Poder, grupos de pressão e os meios de comunicação. Potere e gruppi di pressione, il ruolo della comunicazione di massa*. Ed. ampliada e atualizada. Blumenau: Ed. da FURB 1998, p 26-33.

REVISTA ESPAÇO ACADÊMICO, nº 98, Julho de 2009, Ano IX, ISSN 1519-6186 RESENHA MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo: 2008 (176p.).

SANTOS, Luiz Alberto. *Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 527 f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília. 2014.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. Ministério da Justiça. *Grupos de Interesse (Lobby)*. Série “Pensando o Direito”. Brasília: Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), n. 8, 2009.

TRUMAN, David B. *The Governmental Process*. New York: Knopf, 1951.

LEGISLAÇÃO

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL – RISF

BRASIL. Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014 (artigo 8º). Institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR AUTO. Diário Oficial da União, Brasília, nº 116. 20 jun. 2014. Seção 1. p. 19.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006; Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002; e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.