

# O *lobby* no Brasil: uma trajetória histórica

Lobbying in Brazil: a historical trajectory

El *lobby* en Brasil: una trayectoria histórica

## Ney de Lima Figueiredo

- Especialista em marketing político e participante de mais de noventa campanhas políticas
- Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
- Diretor da NF Consultoria de Comunicação e do Centro de Pesquisa Análise e Comunicação (Cepac)
- Membro e cofundador do Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp (Cesop)
- Ex-consultor de associações empresariais (Fiesp, CNI, CNF, Febraban, Fecomercio-SP)
- Membro por sete anos do Conselho da TV Futura (Fundação Roberto Marinho)
- Autor do primeiro parecer da Comissão de Autorregulamentação Publicitária (Conar)
- Ex-diretor de diversas agências de propaganda e fundador da DPZ
- No setor público foi procurador federal, assessor do presidente da Câmara dos Deputados e autor de grande número de projetos para a presidência da República (governo FHC)
- Autor de diversos livros, como: *Diálogos com o poder* e *Jogando para ganhar*; Organizador de *Políticos ao entardecer* e *Empresariado brasileiro: política, economia e sociedade*
- neyfigu@uol.com.br

## Resumo

Este trabalho tem como base de estudo o período que se inicia no ano da independência do Brasil (1822) até a promulgação da Constituição de 1988, abrangendo mais de 160 anos da nossa história. Ele se centra nos fatos fundamentados nas ações de *lobby* detectadas ao longo do tempo, por meio de acontecimentos ocorridos e registrados em inúmeros documentos da nossa história político-econômica. O termo *lobby* é considerado como a atividade de pressão, ostensiva ou velada, legítima ou não, a favor ou contra, do setor privado para influenciar as decisões do poder público, não só do legislativo, em prol de interesses privados.

PALAVRAS-CHAVE: BRASIL • PRIMEIRO IMPÉRIO • SEGUNDO IMPÉRIO • CONSTITUIÇÃO DE 1988 • *LOBBY*

## Abstract

This work is based on a study of the period beginning in the year of Brazilian independence (1822) and ending with the enactment of the 1988 Constitution, covering more than 160 years of our history. It is focused on the facts that are based on lobbying actions detected in the course of time, by means of events that occurred and were recorded in numerous documents of our political and economic history. The term *lobbying* is considered to be an activity involving pressure by the private sector, whether ostensive or concealed, legitimate or not, in favor or against, to influence the decisions of the government, not only in the legislative branch, in favor of private interests.

KEYWORDS: BRAZIL • FIRST EMPIRE • SECOND EMPIRE • LOBBYING • 1988 CONSTITUTION •

## Resumen

Este trabajo se basa en el estudio del período que se inicia en el año de la independencia de Brasil (1822), hasta la promulgación de la Constitución de 1988, lo que abarca más de 160 años de nuestra historia. Se centra en hechos fundamentados en las acciones de *lobby* detectadas a lo largo del tiempo, a través de eventos que ocurrieron y se registraron en numerosos documentos de nuestra historia político-económica. El término *lobby* se considera la actividad de presión, abierta o encubierta, legítima o no, a favor o en contra, por parte del sector privado para influir en las decisiones de las autoridades públicas, no solo del poder legislativo, a favor de intereses privados.

PALABRAS CLAVE: BRASIL • PRIMER IMPERIO • SEGUNDO IMPERIO • *LOBBY* • CONSTITUCIÓN DE 1988

**N**ão é objetivo deste trabalho discutir os problemas relativos a regulamentação do *lobby* em nosso país e os inúmeros projetos sobre o assunto que tramitam no Congresso Nacional, começando com o PLS 25/1984 do senador Marco Maciel, pioneiro nas nossas casas legislativas.

Isto não quer dizer, contudo, que não se considere importante a sua regulamentação, pois com a pouca transparência existente a atuação de *lobbies* tende a ser vista como uma distorção da nossa democracia e não parte dela. É dominante a ideia de que o setor privado utiliza fórmulas escusas e indefensáveis para defender os seus interesses, o que nem sempre é verdade.

Vamos nos centrar nos fatos fundamentados nas ações de *lobby* que detectamos ao longo do tempo, por meio de acontecimentos ocorridos e registrados em inúmeros documentos da nossa história política-econômica.

Nesse sentido bem amplo, pode-se afirmar que a primeira manifestação registrada de maneira formal em favor de setores empresariais ou determinados empresários aconteceu no governo de nosso primeiro imperador, D. Pedro I, por meio de sua famosa amante Domitila de Castro Canto e Melo, mais tarde Marquesa de Santos. Consta que, em 16 de janeiro de 1827, seu ex-sogro, Felício Moniz Pinto Coelho da Cunha, escreveu a Domitila em busca de favores especiais, pedindo ajuda para vender aos ingleses suas lavras de minérios na província de Minas Gerais. Ele prometia pagar à marquesa uma comissão equivalente a metade do valor da operação, que seria superfaturada. O historiador Otávio Tarquínio de Souza (1957) não sabe se o negócio prosperou, mas a carta comprova que Domitila exercia o seu poder junto ao imperador para auferir vantagens pessoais.

A maçonaria, que teve decisiva influência na decisão de D. Pedro de separar o Brasil de Portugal, também exerceu grande papel em alguns atos importantes do seu governo. Um dos homens mais ricos do Brasil à época, coronel Simplicio Dias da Silva, líder de importante loja maçônica, teria presenteado D. Pedro, que era grão-mestre maçom, com um cacho de bananas em tamanho natural, feito todo em ouro maciço incrustado com pedras preciosas. Na verdade, a maçonaria foi um influente grupo de pressão na época da independência, não só no campo político, mas, também, dos negócios, como na manutenção da escravatura por um período demasiado longo.

Aliás, no caso dos escravos, a elite brasileira soube utilizar a sua força de pressão para coibir os direitos mínimos daqueles, como aconteceu na assembleia constituinte de 1823. Na ocasião, as petições encaminhadas por grupos de escravos foram barradas de forma impiedosa, como em uma delas, liderada por Ignácio Rodrigues, quando ele e uma centena de escravos solicitavam aos constituintes que servissem de mediadores numa longa disputa judicial com uma proprietária que os tratava de maneira desumana e cruel. Depois de acalorados debates durante três sessões, os deputados concluíram que era

melhor encaminhar o caso ao imperador, que, por sua vez, lavou as mãos em respeito ao direito de propriedade.

## DA MARQUESA DE SANTOS À CONSTITUINTE DE 1986

No Segundo Império, ninguém utilizou melhor o *lobby* do que Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá. Ele se notabilizou pelo pragmatismo e pelas estratégias bem delineadas de fortalecimento da indústria nacional e, evidentemente, dos seus próprios negócios. Estes atingiram proporções nunca vistas à época e até hoje quase impossíveis de alcançar. Conseguiu convencer o governo a elevar a taxa de produtos importados, sob o pretexto de curar a doença crônica do déficit público, proteger capitais nacionais já investidos no país e animar novos investidores a procurar o mesmo destino. Mauá detectou de perto os primeiros momentos da globalização do comércio e, ao mesmo tempo, as doutrinas de proteção alfandegárias para países de indústria emergente, que circulavam na corte inglesa vindas da Alemanha, à época ensaiando os primeiros passos no rumo da sua revolução industrial.

Isso não impediu, contudo, que mais tarde o ministro e diplomata Barão do Rio Branco acusasse o imperador de colocar seus interesses de mercador acima dos interesses da pátria. O próprio imperador D. Pedro II tornou-se grande adversário do industrial quando este expandiu seus negócios em escala planetária, com dezessete empresas em seis países, controlando até mesmo o Banco do Brasil.

Contra ele trabalhava uma estrutura estatal feita de fios invisíveis, corroída por vícios acumulados numa interminável trajetória de intervencionismo, na qual as ligações pessoais figuravam num pedestal superior àqueles das leis e do mercado, favorecendo, graças a esses grupos de pressão, um sistema de privilégios e de distorções.

Ainda no Segundo Império, o *lobby* começa a ser praticado de forma mais consistente, por meio de associações constituídas pelos empresários para pressionar o governo a adotar política de privilégios para determinados setores da economia.

Em meados da década de 1860, a indústria têxtil tinha pequena importância no Brasil. Sua incipiente produção correspondia a apenas 6% do valor pago pelas importações do ramo têxtil. Contudo, no Rio de Janeiro, sede da corte imperial, os ramos fabris ligados a vestuário e tecidos travavam grande luta por mais espaço com alimentos, bebidas, fumo e couro. O resultado mais importante desse cenário, independentemente dos números que dele se pudessem auferir, ficava por conta da sensação de que um novo ciclo econômico estava por nascer.

Era verdade. Tanto que na década de 1880 uma série de mudanças importantes sacudiu a região Sudeste, tradicionalmente atrelada à economia do café. Pressionado pela ação dos empresários, a cidade do Rio de Janeiro dinamizou-se, a ligação ferroviária com o interior fluminense foi expandida, cresceram os investimentos em obras públicas e aumentou a demanda por máquinas de beneficiamento agrícola. O setor metalúrgico ganhou expressão, chegando a reunir mais de mil trabalhadores em 1885.

Na fábricas da região, as máquinas a vapor foram personagens vitais, acelerando mudanças no sistema de produção e nas relações de trabalho. Começava a se formar no Rio de Janeiro um núcleo industrial com razoável poder político e econômico. Os setores têxtil e de calçados foram os que mais sofreram transformações de 1870 a 1885. Para se consolidar, tiveram de lutar pelo protecionismo tarifário e pelas isenções de impostos de importação de máquinas. Estava aí o motor para a organização das associações de classe que servissem de instrumento para as primeiras campanhas protecionistas.

Por essa época, as lutas travadas entre importadores e industriais tinham como arena a recém-criada Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e culminaram numa dissidência. Os industriais saíram da ACRJ para fundar a Associação Industrial (1880/1881), primeira entidade manufatureira de que se tem notícia no país, a qual teve como seu primeiro presidente Antonio Felício dos Santos, proprietário da fábrica de tecidos Diamantina, de Minas Gerais

Na década seguinte, em meio ao encilhamento, Felício dos Santos, que também era parlamentar, reapareceu encabeçando a criação de outra organização industrial, o Centro Industrial do Rio de Janeiro (1890-1892), que serviu de embrião para a atual Confederação Nacional da Indústria (CNI), pressionando o governo para importação de equipamentos. Nessa época passou a ser estratégia dos industriais usar a sua voz no parlamento e organizar suas associações de classe para produzir memoriais solicitando auxílios específicos de curto e longo prazo.

Munidos de retórica empolgante e inesgotável, os arautos da do industrialismo se espalhavam por diversas instituições do Rio de Janeiro, entre as quais o Clube de Engenharia, a fim de conquistar adeptos para suas causas.

Os militares positivistas, construtores da República, também apoiavam a industrialização, pois a consideravam pilar da nova sociedade brasileira.

Em 1904, quinze anos depois da morte de Mauá, aportou aqui Percival Farquhar, filho de uma abastada família *quaker* americana de origem escocesa. Nesse ano, por meio de contatos diretos ainda não muito bem esclarecidos com membros do governo da República recém-instalada, ele criou a Rio de Janeiro Lyght & Power Company, procurando atrair investimentos

de detentores de capital canadense sediados em Toronto, que já controlavam a prestação de serviços públicos em São Paulo e no México. Em 1911, no auge do seu poder financeiro, Farquhar utilizaria capital francês para controlar tudo que havia observado em sua chegada no emergente bairro portuário do Rio de Janeiro. Sua ascensão no mundo de negócios foi meteórica. Em números de hoje, se não tivesse sido expulso pelo *lobby* de seus adversários, aliados à corrupção e à xenofobia tupiniquim, seria o controlador da Light, da Eletropaulo, da Embratel, da Telefônica, da Telemar, da Vale, da Acesita, dos metrô do Rio de Janeiro e de São Paulo, de dez ferrovias e de de um porto. Suas parcerias público-privadas contribuíram para a explosão da revolta do Contestado e para a mortandade da Madeira-Mamoré, retratada, mais de cem anos depois em sua biografia, *Farquhar: o último titã*, escrita por Charles A. Gauld.

Se pioneiros como Mauá e Farquhar não tivessem sido escorraçados pelo *lobby* de seus adversários, proveniente da mentalidade de uma elite atrasada, aliada a um estado corrupto, certamente o Brasil teria alcançado muitos anos atrás a excepcional condição econômica a que só está chegando agora, depois de muitas privações de nosso povo, principalmente das classes mais pobres.

Ao longo de todo o século XX, até a Constituinte de 1986 e a promulgação da Constituição de 1988, o *lobby* empresarial alternou-se entre as ações das entidades empresarias comandadas, principalmente, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional das Indústrias (CNI). Isso quando se tratava de temas macros, como o modelo econômico que o país deveria seguir e ações isoladas de grupos específicos de pressão (legítimas ou não) agindo diretamente em defesa dos seus negócios, como aconteceu com os setores aeronáutico, automotivo, alcooleiro, educacional, da construção civil, financeiro etc.

Foi com um bem planejado trabalho de *lobby* que as entidades empresariais resolveram definitivamente o seu problema crônico da falta de verbas para poder manter suas estruturas e seus departamentos técnicos, que dessem suporte à sua ação política. Isto se deu ainda no tempo da ditadura de Getúlio Vargas. Sob a forte e convincente argumentação de que era necessário criar um amplo programa social e de formação profissional, os industriais conseguiram de Vargas a criação, em 1942, do Serviço Nacional da Indústria (Senai), financiado por contribuição compulsória sobre a folha de salários dos empregados, que deu origem, mais tarde, ao chamado “sistema S” - Sesi, Senac, Sesc, Senat, Senar etc. Ao mesmo tempo em que organizaram excelentes programas no campo social e de formação profissional, passaram a custear de forma indireta as suas onerosas entidades patronais, como Fiesp, CNI, CNC, CNA etc. e as suas ações de *lobby*. Sem esses recursos para-fiscais, as entidades patronais não teriam tido condições para uma ação de pressão política permanente.

## ANATOMIA DE UMA FRUSTRAÇÃO

A Assembléia Nacional Constituinte eleita no pleito de 1986 funcionou nos anos 1987 e 1988. Ao contrário da tradição na matéria, os trabalhos não partiram de anteprojeto que refletisse as aspirações dos principais segmentos sociais do país. Tancredo Neves havia constituído uma comissão para esse fim. E, embora José Sarney não a tivesse dissolvido, preferiu não utilizar o texto que ela produziu.

A própria Constituinte, por sua vez, não formou uma Grande Comissão, como era de praxe, para chegar a um projeto que refletisse as opiniões representadas na Assembleia. Decidiu-se pela estruturação de Comissões Temáticas, que, por sua vez, atuaram como subcomissões. De sorte que o acompanhamento dos trabalhos pela sociedade civil se tornou praticamente impossível. Ainda assim, em conjunto com as entidades empresariais ou isoladamente, expressivos segmentos da nossa sociedade organizaram-se para pressionar a Assembleia a favor de seus interesses.

Em geral, as teses defendidas pelas principais entidades patronais – Fiesp, CNI, CNC, Febraban – foram amplamente derrotadas.

A certa altura do processo constituinte, foi redigido um documento contendo 24 reivindicações das quais as entidades empresariais não abririam mão de forma alguma. Pois bem, dessas reivindicações consideradas fundamentais, apenas três mereceram aprovação no segundo turno da votação. O caso da inclusão absurda dos juros de 12% ao ano no corpo da Carta Magna (art.192, inciso 3º) é um bom exemplo.

Como discurso, o empresariado foi liberal, antiestatizante, contrário a concessões sociais, que considerou indevidas, e pró-mercado.

Faltou firmeza de uma posição definida, como aconteceu no caso de apoio à distinção entre empresas brasileiras e estrangeiras e também no das restrições aos grupos estrangeiros para exploração de jazidas minerais e para participação no capital de empresas de comunicação.

O mundo caminhava para a globalização e o Brasil, para um nacionalismo de um novo tipo, o qual adiará por uma década as reformas indispensáveis à modernização e à liberdade de movimentos que o capital privado, num mundo de grandes transformações e às vésperas do século XXI, precisava ter. Desse modo, chegou-se a um texto estatizante, uma verdadeira “colcha de retalhos”, que de modo algum correspondia às expectativas da opinião pública nacional.

Não obstante, as propostas de empresários que defenderam privilégios setoriais agindo diretamente sobre os constituintes, à margem de suas entidades,

foram amplamente vitoriosas. Entre elas estavam: assegurar aos médicos o direito ao exercício cumulativo de dois cargos na administração pública; tornar efetivos os servidores que, na data da promulgação da Carta, tivessem completado cinco anos de exercício, mesmo que a função tivesse sido preenchida sem concurso; efetivação para juizes togados de investidura limitada, assim como membros do Ministério Público e até seringueiros; etc.

Em matéria de estratégia, a esquerda e os trabalhadores deram demonstração de grande competência no processo constituinte. Eles entenderam que a luta estava acontecendo num espaço territorial pequeno e facilmente sujeito a ocupação. E foi isso que fizeram. Ocuparam fisicamente os edifícios do Congresso Nacional. Valeram-se de expedientes como vaias, arremesso de moedas e, em casos extremos, partiram para a intimidação pessoal. E aí pouco adiantava a razão. Muitas vezes, o constituinte votava com medo. Evidentemente, se existissem regras claras, isso não teria ocorrido.

No entanto, não é só o Brasil que sofre por falta de regulamentação sobre a matéria. O *lobby* encontra-se em estágio inicial em grande parte do mundo. Mesmo nos Estados Unidos, pioneiros no assunto, onde as atividades de *lobby* se iniciaram há mais de um século, periodicamente as normas que o regulamentam sofrem revisões, como ocorreu recentemente na grande crise financeira de 2008.

Da Marquesa de Santos à Constituinte de 1986-1988, o processo avançou, mas sem bases profissionais. Isso incentiva mais a corrupção e os ganhos pessoais e de determinados grupos do que a afirmação de propostas de setores da economia, com transparência e dados coerentes. Afinal, no regime democrático, defender interesses é um direito, mas que deve ser exercido às claras.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio Henrique. *Governo, empresa estatal e política siderúrgica no Brasil*. Rio de Janeiro: Finep, 1977.
- ABREU, M.de Paiva (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BASTOS, Humberto. *O pensamento industrial no Brasil*. São Paulo: Martins, 1952.
- BRESSER-PEREIRA, L.Carlos. *Estado e subdesenvolvimento industrial*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. Seis interpretações sobre o Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, 1982.
- CARDOSO, Fernando Henrique. O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 26, n.1, 1983.
- GAULD, Charles A. *Farkuhar: o último titã*. São Paulo: Cultura, 2006.
- SOSA, Otavio Tarquinio de. *Historia dos fundadores do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1957.
- DAMATA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?* 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.
- DINIZ, Eli. *Empresário nacional e Estado no Brasil – 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DREIFUSS, René A. *O jogo da direita*. Petropolis: Vozes, 1989.



FARHAT, Said. *Dicionário parlamentar e político: o processo parlamentar no Brasil*. São Paulo: Fundação Peirópolis, 1996.

FIGUEIREDO, Ney. *Diálogos com o poder*. São Paulo: Cultura, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Empresários brasileiros: política, economia e sociedade*. São Paulo: Cultura, 2009.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 5. ed Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1967.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*. Tese (Doutorado) – University of Oxford, 1984.

ODDO, Giuseppe; PONS, Giovanni. O caso Telecom: o mais grave escândalo financeiro da Itália contemporânea. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

TEMPORAL, Amauri. A representação empresarial no Brasil. *Revista da Confederação Nacional do Comércio*, Rio de Janeiro, 1992.

Recebido em: 29.03.2011 / Aceito em: 29.04.2011