



***O “lobby” da indústria no Congresso Nacional:  
empresariado e política no Brasil contemporâneo***

Wagner Pralon Mancuso

São Paulo, SP:  
Edusp, 2007  
228 páginas

Resenhado por:

Ana Lucia Romero Novelli

- Doutora em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)
- Mestre em Ciências da Comunicação pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB)
- Bacharel em Relações Públicas pela Universidade Estadual de Londrina (UEL)
- Diretora da Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública do Senado Federal
- Professora colaboradora do Programa de Mestrado em Comunicação da Universidade Católica de Brasília (UCB)
- [analucianovelli@gmail.com](mailto:analucianovelli@gmail.com)

## O lobby de cara limpa

Unabashed lobbying

El lobby con la cara limpia

A ceito e praticado nos países democráticos, o *lobby*, compreendido como ato proposital de influenciar a tomada de decisão pública, tem sido uma prática renegada na história política nacional. Infelizmente, para muitos o termo *lobby* virou sinônimo de corrupção e descaso com o dinheiro público e, nesse contexto, o melhor a fazer e fingir que ele não existe. A maior evidência desse esforço de negação é a falta de regulamentação para a atividade. Muitos são os projetos que tramitam ou já tramitaram pelo Congresso Nacional com essa finalidade, no entanto nenhum deles obteve sucesso até o momento.

Inserido no contexto desse debate, o livro-tese de Wagner Mancuso *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*, pode ser descrito como ousado e corajoso. Sua pesquisa foge das respostas fáceis e descrições abstratas. Ao propor uma metodologia específica para identificar a existência e eficácia do *lobby* industrial no Brasil, Mancuso inovou na abordagem tradicional do tema. Em primeiro lugar, questiona duramente a tese corrente de que o empresariado brasileiro é desarticulado e incapaz de definir e promover objetivos comuns. Em segundo lugar, assume que seu trabalho não se pretende definitivo. A pesquisa retrata uma situação concreta e particular e, em função do método utilizado, classifica decisões políticas como sucessos ou insucessos da indústria sem, contudo, permitir atribuir esses resultados exclusivamente à influência do setor.

Para chegar às conclusões propostas, Wagner Mancuso constrói seu raciocínio em quatro capítulos bastante consolidados teoricamente e conduz o leitor com maestria por um universo que se descortina aos poucos em direção ao papel político da indústria brasileira no processo de tomada de decisões públicas para o setor. Nas palavras do autor, o livro retrata “a atuação política do empresariado industrial brasileiro durante o processo de produção legislati-

va de nível federal relativo a proposições cuja aprovação, reforma ou rejeição contribuiria para a redução do custo-Brasil” (p. 21).

Logo no início, Mancuso parte do resgate histórico do contexto econômico e político da década de 1990 para construir seu argumento de que a posição atual dos industriais nacionais é resultado de elementos externos que repercutiram fortemente no setor. O primeiro momento de grande mudança ocorreu durante os anos do governo Collor, com a abertura comercial e redução das barreiras não-tarifárias às importações. Em 1994, um novo momento importante com o Plano Real, que efetivou a redução tarifária de dezenas de produtos importados. Já na segunda metade dos anos 1990, o país experimentou taxas baixas de importação e aumento da competitividade no mercado interno, com proteção extra para importantes segmentos da indústria nacional.

O ajuste imposto às empresas nesse período envolveu mudanças em várias frentes. Houve casos em que exigiu a concentração em atividades de maior competência, o que resultou em retração do trabalho realizado e na terceirização. Em outros casos, as mudanças se caracterizaram pela racionalização de processos produtivos e pela redução de níveis hierárquicos, bem como pela economia de tempo e materiais e adoção de programas de controle e aperfeiçoamento de qualidade.

Contrariando o senso comum de que o segmento é desarticulado em sua ação política coletiva, em 1995, diante de tantas mudanças, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) promoveu, em Brasília o seminário “Custo Brasil: diálogo com o Congresso Nacional” para debater os impactos do custo-Brasil na competitividade das empresas nacionais. Para o setor, custo-Brasil é o termo utilizado para designar fatores que prejudicam a competitividade das empresas brasileiras diante de empresas situadas em outros países.

A partir desse momento, a CNI deliberadamente decidiu investir em uma atividade constante de acompanhamento de proposições legislativas cuja aprovação, rejeição ou alteração teria impacto relevante para o custo-Brasil. A decisão originou a “Agenda legislativa da indústria”, que é a iniciativa mais consistente, duradoura e importante da indústria do país para combater o custo-Brasil ao longo do processo de produção legislativa federal.

Organizada anualmente pela CNI, a agenda legislativa reúne as principais demandas do setor industrial e, por refletir a ação organizada do setor, tornou-se o ponto de partida empírico do estudo de Mancuso. Sua análise busca compreender como as decisões das propostas legislativas constantes da agenda legislativa, entre os anos 1996 e 2003, contribuíram para a redução do custo-Brasil.

De acordo com Mancuso, a agenda legislativa é uma produção coletiva de grande porte, que coloca lado a lado a entidade de cúpula do setor industrial, as federações de indústrias e dezenas de outras organizações que representam

setores industriais específicos. Em 2004, 44 entidades participaram da confecção da agenda. Para o autor, ainda, ela é a melhor expressão disponível de uma pauta política unificada do empresariado industrial no Brasil.

De acordo com suas observações, as atividades promovidas pela indústria para defender seus interesses podem ser classificadas em cinco categorias: monitoramento, análise, tomada de posição, orientação e pressão. Embora o *lobby* da indústria ocorra, com grande intensidade, no ambiente das Comissões da Câmara, do Senado e nas Comissões Mistas do Congresso, os empresários do setor também reconhecem o protagonismo do poder executivo na proposição legislativa e também dirigem a ele sua pressão política. A pesquisa, realizada por Mancuso junto aos executivos da área, demonstra que os empresários exercem diversas formas de pressão nos poderes executivo e legislativo em todas as fases do processo. Nas palavras do autor, “as associações que constituem a RedIndústria [denominação das associações do setor que produzem a Agenda Legislativa] compartilham da ideia de que o *lobby* é uma prática aceitável e que, portanto, não existe qualquer razão para encobri-lo ou disfarçá-lo” (p. 99).

Para concretizar a sua proposta de estudo, Mancuso propõe um método específico para verificar a eficiência do *lobby* industrial ao longo do processo legislativo. Nesse sentido, classifica as iniciativas legislativas em dois grupos antagônicos: aqueles que podem ser classificados como sucesso, pois representam a convergência entre o teor de uma decisão e a posição da indústria sobre o texto final do projeto; e aqueles que podem ser classificados como insucesso, ou seja, consolidando a divergência entre o teor da decisão e a posição da indústria sobre o tema.

Os casos de sucesso e insucesso do *lobby* industrial pode ser percebido, de acordo com Mancuso, a partir do resultado final da tramitação de um projeto de lei. Para que se tenha a tramitação legislativa encerrada definitivamente, o projeto de lei pode ter um dos seguintes desfechos: ser transformado em norma jurídica; ser declarado prejudicado, se alguma outra norma legal já tratar do mesmo assunto; ser rejeitado; ser retirado pelo autor; ou ser arquivado ao final da legislatura.

Para efeito da pesquisa empírica, o autor considerou como casos de sucesso os que reduzem o custo-Brasil ou e os que impedem seu aumento. Os dois casos envolvem um ganho real para a indústria e uma mudança de *status* para melhor. Os casos de insucesso, por sua vez, referem-se aos resultados que aumentam o custo-Brasil ou impedem a sua diminuição. Esses episódios envolvem uma perda real para a indústria e uma mudança de *status* para pior.

Um dos limites desse método, contudo, segundo Mancuso, é que dizer que a indústria obteve sucesso em uma de suas demandas não quer dizer que esse sucesso ocorreu por causa de sua influência. Afirmar a influência de um ator sobre uma decisão política é o mesmo que admitir que a decisão não decorreu

de outros fatores e que não teria acontecido sem a participação direta daquele ator. Por sua vez, os casos de sucesso ou insucesso das propostas podem ser medidos de forma sistemática e objetiva de acordo com o método analisado.

Em sua pesquisa, Mancuso identificou que, no período de 1996 a 2003, a “Agenda legislativa da indústria” consolidou 401 proposições legislativas a respeito do custo-Brasil. Desse total, apenas 237 já tinham terminado a sua tramitação e, portanto, estavam em condições de se submeterem ao método de análise proposto. As demais ainda estavam sujeitas à apreciação do Congresso Nacional.

Entre as propostas relacionadas ao custo-Brasil, o autor identificou uma divisão por subtemas com seis categorias, ou seja, propostas relativas ao custo-Brasil, mas que enfatizavam a regulamentação da economia, a legislação trabalhista, o custo de financiamento, a infraestrutura material, o sistema tributário e a infraestrutura social. A análise dos dados e sua classificação pelo critério adotado comprovou que, das decisões finais, dois terços puderam ser considerados como sucesso e um terço, como insucesso.

Para o autor, o resultado reflete o fato de que as duas tendências que operam no processo legislativo brasileiro atuam a favor da indústria: “por um lado, a tendência favorável à aprovação de projetos do poder executivo geralmente é benéfica à indústria, por causa do alto grau de afinidade do setor com as normas oriundas de proposições do governo federal; por outro lado, a tendência contrária à aprovação de projetos do poder legislativo mais beneficia do que prejudica a indústria, pois avalia a maior parte das propostas apresentadas por deputados e senadores como ameaça aos seus interesses” (p. 186).

A conclusão de Mancuso aponta na direção do sucesso do *lobby* explícito realizado pelo setor industrial nacional para combater o custo-Brasil. Pelo menos no período analisado, o grau de efetividade da ação organizada do setor foi bastante significativo, principalmente nas situações em que o *status quo* é alterado para melhor. Já os casos de insucesso causam menos impactos e geram mais frustrações do que perdas reais.

Para quem se interessa pelo tema do *lobby*, a obra de Wagner Mancuso contribui, de forma instigante, para compreender um pouco mais esse universo que, em geral, no Brasil, não é explicitado de maneira transparente. Para os estudiosos do tema, o método de investigação proposto se revelou muito eficiente em sua abordagem e disponível para outras situações. Enfim, a leitura do trabalho de Mancuso é indicada para todos aqueles que desejam conhecer um pouco sobre as relações entre atores políticos e o processo de tomada de decisão em nosso país.