

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**Matheus Pina**

**As Características dos Sucessos do *Lobby* da Confederação Nacional da Indústria**

**BRASÍLIA**

**2017**

**Matheus Pina**

**As Características dos Sucessos do *Lobby* da Confederação Nacional da Indústria**

Monografia de conclusão de curso de  
Graduação apresentada ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de Brasília,  
como requisito para obtenção do grau de  
Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Professor Doutor Paulo Calmon

**BRASÍLIA**

**2017**



**Matheus Pina**

**As Características dos Sucessos do *Lobby* da Confederação Nacional da Indústria**

Monografia de conclusão de curso de  
graduação apresentada ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de Brasília,  
como requisito para obtenção do grau de  
Bacharel em Ciência Política.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Paulo Carlos du Pin Calmon – Orientador  
Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília

---

Professora Doutora Graziela Dias Teixeira  
Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, sou grato a Deus, pois se não fosse por sua infinita graça, eu não teria chegado até aqui. Se não fosse por seu querer, certamente, nada do que foi feito viria a existir. Sou também grato a minha família, a qual estava sempre disposta a ouvir, aconselhar e ajudar nessa longa caminhada da graduação, cheia de altos e baixos; sempre me auxiliando nas minhas angústias, pelo que sempre serei grato. Sou também grato a meus professores, especialmente aqueles que cumprem o papel com perfeição, servindo de luz aos estudantes. Sem estes, não seria eu jamais capaz de aprender o que aprendi. Em meio às diferentes visões de mundo que perpassam o meio acadêmico, somos expostos a debates e temas que nos fomentam o crescimento, ainda que de forma indireta. Sou grato também aos amigos, os quais se mostravam interessados por ouvir as palavras de um aprendiz de cientista político, sendo que muitas vezes nem eu estava tão interessado no que tinha para dizer. Ao final, sou grato por alguns professores que se destacaram em seu ofício e que serviram de exemplos para mim, como os professores Paulo Nascimento, Leandro Rodrigues, Carlos Batista, Carlos Machado, Rebecca Abers, e, aquele que me orientou nessa empreitada, Prof. Paulo Calmon, exemplo de ética, profissionalismo e de professor, com o qual aprendi enormemente nas aulas, às oito horas da manhã, de Análise Política, sem dúvida, ao lado das matérias de teorias, uma das minhas favoritas. A todos que, de alguma forma, me ajudaram, muito obrigado.

*“Porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas; glória, pois, a ele eternamente.  
Amém.”*  
*Romanos 11:36*

## RESUMO

A realidade política brasileira vem sendo alterada consideravelmente, principalmente após a redemocratização no final dos anos 80. Com essa abertura, presenciamos também um crescente número de atores políticos que buscam influenciar na agenda política do país; os grupos de interesses passam a ter cada vez mais peso no processo deliberativo e se tornam também mais diversificados no que tangem as suas bandeiras. Mas além de uma abertura política, ocorre a partir do governo do ex-presidente Collor uma abertura comercial. O que isso implica? A oferta de produtos importados no Brasil cresceu vertiginosamente, afetando diretamente o setor produtivo nacional. Portanto, temos a seguinte realidade: a política se torna mais aberta e a economia também. Logo, o setor produtivo precisou rever sua forma de atuação política a fim de promover uma realidade que lhe fosse favorável. É nesse cenário de crise do setor que o *lobby* passa a ganhar cada vez mais força. O objetivo deste trabalho é analisar quais características do sucesso do *lobby* da Confederação Nacional da Indústria (CNI) via Agenda Legislativa da Indústria, tem sido capaz de organizar a atuação política do setor produtivo industrial do país desde 1996, visando mitigar o custo Brasil, trazendo maior capacidade de concorrência dos produtos nacionais face aos importados. A partir do estudo aqui realizado, podemos perceber que parte do sucesso da CNI está em barrar aquilo que lhe seria desfavorável, ou seja, foi identificado que os projetos que rederam sucesso a CNI eram aqueles que divergiam dos interesses desta organização. Tais projetos eram barrados pela CNI, mas não eram rejeitados, apenas não havia deliberação sobre estes.

## ABSTRACT

Brazilian political reality changed drastically with the democratization at the end of the 80's. Because of that opening, we saw a growing number of political actors seeking to influence the political agenda of the nation, these actors started to have great weight on the deliberative process, and their political agenda became much vaster. Beyond the political opening, we also saw a commercial opening on the presidency of Collor. How does it matter? The offer of foreign products in Brazil grew vertiginously, which affected directly our national productive sector. Therefore, at the end of last century, the reality was that politics became opened, and the economy too. Consequently, the productive sector had to restructure its political strategy so that they could implement a more favorable reality to them. It was within that moment of crisis that lobbying gained strength. The goal of this essay is to analyze what are the characteristics of the lobbying successes of the *Confederação Nacional da Indústria* (CNI) through *Agenda Legislativa da Indústria*, which has been able to organize the political strategies of the national industrial sector since 1996, seeking to reduce “*custo Brasil*”, giving greater capacity for the national products to face the foreign ones. From our study here, we can notice that part of the success of CNI is on stopping unfavorable agendas from becoming acts, in other words, it was identified that the bills which resulted in success to the CNI, were those that diverged from the interests of this organization. Those bills were stopped by the CNI; however, they were not rejected, only there wasn't deliberation.

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Sucesso à luz do posicionamento da CNI.....	39
Tabela 2 - Posicionamento da CNI separado por Casa Originária .....	44
Tabela 3 - Último Status na Câmara Vs. Sucesso .....	45
Tabela 4 - Último Status no Senado Vs. Sucesso.....	47
Tabela 5 - Resultado e Posição por Partidos .....	48
Tabela 6 - PMDB e Sucesso.....	50
Tabela 7 - PT e Sucesso .....	50

**LISTA DA GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Posicionamento da CNI em relação ao Sucesso e Insucesso.....	41
Gráfico 2 - Subárea face ao Sucesso e Insucesso .....	42
Gráfico 3 - Casa de Origem em relação ao Sucesso e Insucesso .....	43

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO I – PRINCIPAIS CONCEITOS.....	15
1.1 Definições de grupos de interesses e lobby .....	15
1.2 Atuação política do empresariado .....	19
1.3 Sucesso da Agenda Legislativa .....	25
1.4 Influência do lobby .....	28
CAPÍTULO II - .....	33
METODOLOGIA .....	33
CAPÍTULO III – ANÁLISE E RESULTADOS .....	39
3.1 Análise dos Dados .....	39
3.2 Resultados .....	51
CONCLUSÃO .....	54
REFERÊNCIAS .....	56

## INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é a prática de *lobby* na política brasileira, mais especificamente, as características das proposições da Agenda Legislativa da Indústria que trazem sucesso ao setor industrial. Esta agenda é um produto realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Nela são colocadas as proposições em tramitação no Congresso que sejam de interesse da indústria, e como ela se posiciona em relação a essas proposições legislativas. O posicionamento da CNI, em relação a essas proposições, pode ser de quatro naturezas: convergente, convergente com ressalva, divergente, divergente com ressalva. Assim sendo, a partir da Agenda, podemos encontrar aquilo que é de interesse do setor e como este se posiciona quanto a isto. Utilizando-nos dos sites do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, podemos analisar a tramitação das proposições que foram sinalizadas pela CNI, o que nos permite verificar quais são as características das proposições que conferem maior taxa de sucesso.

A importância de tal tema se dá pela relevância que a atuação política de grupos de interesses tem tido no Brasil, relevância essa que vem crescendo desde o início da década de noventa. Dessa forma, a realidade política brasileira nos demanda estudos aprofundados acerca do *lobby*, esse estudo é uma tentativa de responder a tal demanda. Ou seja, a prática do *lobby* é uma realidade da vida política de grupos de interesses e de políticos, contudo, ainda pouco compreendida do ponto de vista científico. Nesse cenário, de crescimento constante da atuação política dos grupos de interesses, temos a CNI como um dos principais atores, e que busca representar os interesses da indústria nacional. Logo, é mister que entendamos como tal organização atua politicamente, sendo que, uma das formas pela qual ela tem atuado é por meio da Agenda Legislativa da Indústria, que será o objeto desta monografia. Em outras palavras, a prática do *lobby* é um fato ainda pouco estudado no Brasil. Este estudo busca corroborar para uma melhor compreensão sobre esta prática política, sendo esta a importância deste tema.

Busca-se neste trabalho saber quais são as características do sucesso da Agenda Legislativa da CNI. Essa noção de sucesso pode ser percebida nos estudos de W. Mancuso<sup>1</sup> e Santos<sup>2</sup>, ela está vinculada à ideia de que quando uma proposição que converge com os interesses da organização é aprovada, esta obtém “sucesso”, de outra forma, quando tal proposição é rejeitada, a organização sofreu um “insucesso”. Por outro lado, quando a organização é divergente a uma proposição que foi rejeitada, ela obteve sucesso, de outra feita, insucesso.

Assim sendo, o objetivo deste trabalho é identificar quais são as características desse “sucesso”, o que nos ajuda a identificar quais proposições favorecerem a CNI.

A questão que se põe é a seguinte: quais são as proposições que conferem “sucesso” ao setor industrial? Dessa forma, a partir da análise da tramitação das matérias de interesse da confederação, poderemos responder a tal pergunta, fomentando uma melhor compreensão sobre a atuação política da CNI via Agenda Legislativa da Indústria.

O foco aqui é o *lobby*, sendo este entendido como o conjunto de práticas pelas quais busca-se influenciar nas decisões políticas. Não obstante, tal tarefa é extremamente complexa, impondo a este trabalho grandes limitações em relação à conquista deste propósito. Entender o *lobby* não é uma tarefa fácil. Muito pelo contrário, as barreiras que surgem são enormes, como a dificuldade de conseguir dados de qualidade que possam, de fato, corroborar com a construção do conhecimento. Dessa forma, é preciso, antes mesmo de avançarmos no trabalho, estarmos conscientes de suas próprias limitações, principalmente no que tange ao tempo, à quantidade de dados e à baixa capacidade de estabelecer definições estáveis. Portanto, no presente trabalho, dado seu limite temporal, teremos um recorte que irá implicar em uma delimitação tanto do tempo quanto do objeto de estudo, logo, a quantidade de dados que utilizaremos será reduzida; tal recorte será óbice a qualquer generalização.

---

<sup>1</sup> MANCUSO, 2007.

<sup>2</sup> SANTOS, 2014.

Assim sendo, tendo em mente tal delimitação, o objeto de estudo deste trabalho serão as proposições da Agenda Legislativa da Indústria que se encaixem no tema da “Legislação Trabalhista”. No que diz respeito ao recorte temporal, limitamos nossa pesquisa às agendas que vão de 2011 até 2016. Em relação a Agenda Legislativa, esta é dividida por diversos temas, sendo um destes temas a “Legislação Trabalhista”. Tal seleção de tema se torna necessária por não ser possível analisarmos a tramitação de todas as proposições colocadas na agenda. Seria enriquecedor utilizarmos todas as proposições de 2011 a 2016, contudo, inviável por causa do limite temporal. Em relação ao recorte temporal aqui feito, ele se torna necessário pela mesma questão supracitada. Não seria possível estudar todas as agendas produzidas desde 1996, mesmo que pudesse ser muito esclarecedor, não dispomos do tempo para isso. Logo, foi escolhido analisar apenas as Agendas Legislativas que se encaixem no governo da ex-presidente Dilma Rousseff. Assim sendo, nosso estudo será feito sobre as proposições legislativas que versem sobre legislação trabalhista e que foram identificadas nas agendas que vão de 2011 a 2016.

Além da análise do sucesso da Agenda, a fim de entendermos a atuação do setor industrial na política, incluiremos aqui uma abordagem teórica relacionada ao tema deste trabalho. Assim, serão definidos o que são os grupos de interesses, o *lobby*, e como eles se relacionam. Essa bagagem é mister pois nos permitirá analisar com maior cuidado questões que muitas vezes são vistas apenas pelo viés pejorativo, e pouco preciso, como por exemplo, o *lobby*. Logo, tentarei aqui demonstrar o que são os grupos de interesse (ainda que seja um tema sobre o qual não há consenso), qual importância destes para democracia, e o que é *lobby*. Além disso, mostraremos aqui em que contexto se iniciou a Agenda Legislativa da Indústria, apresentando como a democratização e abertura comercial foram relevantes para o amadurecimento da atuação política.

Em relação à CNI, sua atuação política é fruto da percepção de que era necessária uma mudança que viesse do setor político e que favorecesse à indústria. Mas, como unir interesses tão distintos? As realidades são díspares e as demandas políticas são variadas, tais diferenças influenciam de forma direta nas ambições políticas, tornando a união do setor em torno de uma pauta comum algo extremamente complexo. Contudo, há um fator que afeta todo setor industrial: o custo Brasil, sendo ele o catalisador da ação da CNI via Agenda Legislativa da Indústria.

Mais adiante, iremos nos aprofundar em temas de grande relevância para a plena compreensão do tema tratado aqui. Dessa forma, no Capítulo I apresentaremos estudos-chave para esta monografia, os quais nos servirão de base para este estudo e que tratam sobre nosso tema. Este capítulo será dividido em quatro partes. Na primeira serão apresentadas as definições de grupos de interesses e de *lobby*; na segunda apresentaremos como as mudanças políticas e econômicas afetaram a atuação política do empresariado, e como este atuou politicamente ao longo dos anos. Na terceira e quarta partes, serão apresentados dois estudos que versam sobre a Agenda Legislativa da Indústria. O Capítulo II tratará sobre a metodologia aqui utilizada, quando falaremos sobre a base de dados que foi usada e quais são objetivos e respostas que buscamos. Aqui também será feita uma breve comparação entre a metodologia deste trabalho com a de outros sobre o mesmo tema. Após a explanação da metodologia, passaremos para o terceiro capítulo, onde será feito o estudo dos dados. Neste capítulo, apresentaremos os resultados da pesquisa construídos por meio das análises. Após isso, teremos a conclusão, onde poderemos apresentar o panorama final à luz das informações construídas ao longo deste trabalho, e, principalmente, por meio dos dados e comparações realizadas aqui.

## CAPÍTULO I – PRINCIPAIS CONCEITOS

Este capítulo será dividido em quatro partes. Na primeira (definições de grupos de interesses e lobby), serão apresentados estudos sobre grupos de interesses e *lobby*, bem como as definições que serão adotadas neste trabalho. Na segunda (atuação política do empresariado), focaremos em dois estudos feitos por Eli Diniz e Renato Boschi, que são: “O Legislativo Como Arena de Interesses Organizados: atuação de lobbies empresariais”<sup>3</sup>. “Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento”<sup>4</sup>; e, a partir desses dois estudos, poderemos perceber as mudanças nas estratégias de atuação do empresariado ao longo do tempo, e como as transformações político-econômicas que ocorreram a partir da redemocratização foram determinantes nessas alterações. Na terceira parte (sucesso da agenda legislativa), será apresentado um livro de Mancuso<sup>5</sup>, “O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo”. Nesta parte, falaremos sobre a atuação da CNI por meio da Agenda Legislativa da Indústria, e se a confederação tem obtido sucesso no processo legislativo. Por fim, na quarta parte (influência do *lobby*) apresentaremos um estudo feito por Santos<sup>6</sup>, “Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria”. Neste artigo, o autor demonstra que os resultados que a CNI tem obtido no legislativo são frutos do *lobby*. Com isso, poderemos ter uma melhor visão sobre o *lobby*, grupos de interesses, e como estas duas questões estão presentes na política brasileira.

### 1.1 Definições de grupos de interesses e *lobby*

Primeiramente são apresentados alguns conceitos sobre grupos de interesses, então, será estabelecida a definição que será utilizada neste trabalho. Assim, em relação aos grupos de interesses, sua relevância para os estudos sobre política pode ser percebida pois “*a nations*

---

<sup>3</sup> DINIZ e BOSCHI, 1999.

<sup>4</sup> Idem, 2003.

<sup>5</sup> MANCUSO, 2007.

<sup>6</sup> SANTOS, 2014.

*political system could best be understood by looking at how groups formed and interacted with each other and with the government*”<sup>7</sup>, ou seja, a partir de tal visão, ao olharmos para a forma como grupos interagem na política, poderíamos entender o sistema político. Não obstante, tal visão se tornou ultrapassada, pois, somente ao olharmos para os grupos de interesses, deixamos de lado outras variáveis muito relevantes, como, por exemplo, as instituições. De qualquer forma, tal citação nos ajudar perceber o porquê de falarmos sobre os grupos de interesses: estes são atores fundamentais à política.

No tópico “*What is an Interest Group?*”, do livro *Basic Interests: the importance of groups in politics and in political science*<sup>8</sup>, percebemos a inexistência de consenso entorno da definição de “Grupo de Interesse”. A primeira definição apresentada é a visão sociológica, tendo como um dos expoentes o estudioso David Knoke<sup>9</sup>. Essa visão entende que um grupo de interesse pode ser formado por indivíduos ou organizações que não são financeiramente recompensadas, ou seja, são voluntários. Quando essa associação tenta influenciar nas ações de governo, ela age como um grupo de interesse. Um ponto importante surge daqui: há que se ter uma ação política institucionalizada para se constituir um grupo de interesse. O problema dessa visão está no fato de que “*sociologists typically begin with a definition of groups that takes the voluntary association as the base, then extend from there. As a result, they typically pay less attention to corporations, law firms, cities, and other organizations that are often involved in lobbying*”<sup>10</sup>. Ou seja, a visão sociológica acaba por deixar de lado uma grande quantidade de entidades que atuam politicamente e de maneira ativa, como municípios, universidades e corporações.

---

<sup>7</sup> BAUMGARTNER e LEECH, 1998, Locais do Kindle 801 – 802.

<sup>8</sup> Ibidem, Local do Kindle 512.

<sup>9</sup> Ibidem, Local do Kindle 515.

<sup>10</sup> Ibidem, Locais do Kindle 521 – 523.

Na Ciência Política, encontramos outras definições muitas vezes focadas apenas na atuação política direta, o *lobby*. Assim, compreendia-se por grupos de interesses aqueles que possuíam lobistas. De uma maneira geral, portanto, os estudiosos americanos, anteriores a 1965, entendiam que seria possível ver um grupo de interesse se olhássemos para Washington. Essa visão começou a ser modificada, principalmente, a partir de M. Olson<sup>11</sup> em seu livro *Logic of Collective Action* (1965). A partir daqui vemos uma mudança na visão da Ciência Política, aproximando-se das definições sociológicas. O problema é que tal trajetória pode nos levar para o mesmo problema da definição sociológica, dando menor atenção às corporações, instituições governamentais (cidades, estados, governos internacionais), e instituições privadas, como hospitais e universidades.

Ainda sobre os grupos de interesses, uma outra terminologia que é empregada é a de grupos de pressão. De acordo com Themistocles Cavalcanti, grupos de pressão seriam “aqueles grupos organizados para a defesa de interesses próprios, interesses de naturezas diversas, e que atuam sobre os órgãos responsáveis do Estado, para obter os benefícios que pretendem”<sup>12</sup>. Assim, em relação à distinção terminológica que possa haver entre grupos de pressão e grupos de interesse, acolhemos a visão de Cavalcanti, que salienta que a maior parte dos estudiosos do assunto chamam esses grupos de pressão como grupos de interesses, portanto, aqui trataremos como sinônimos grupos de pressão e de interesses<sup>13</sup>.

Ao fim e ao cabo, quando nos referimos a grupos de interesses, preferimos uma visão mais ampla e que consiga abarcar as diferentes formas de atuação política presentes na sociedade. Assim, para este trabalho, grupo de interesse é uma associação de pessoas, físicas ou jurídicas, que por um interesse minimamente comum, atuam politicamente por vias legítimas<sup>14</sup>. Assim sendo, compreendemos a CNI como um grupo de interesse, ou grupo de

---

<sup>11</sup> Ibidem, Local do Kindle 549.

<sup>12</sup> CAVALCANTI, 1958, p. 5.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>14</sup> OLIVEIRA, 2005, p. 29.

pressão, que atua politicamente representando os interesses da indústria. Parte da representação destes interesses está na Agenda Legislativa da Indústria, que, por ser uma etapa de levantamento de informações, mapeamento de proposições, definição de posicionamento e formulação de estratégias, consideramos aqui que faz parte do *lobby* da CNI, logo, ao estudarmos a agenda, estamos estudando o *lobby* da CNI.

Por sua vez, em relação a definição de *lobby*, no tópico “*What is lobbying?*” do livro “*Basic Interests: the importance of groups in politics and in political science*”<sup>15</sup>, os autores mostram algumas definições que foram construídas ao longo das décadas sobre o *lobby*. No início, os autores resumem o problema atual das definições de *lobby*: “*If one were to compare the daily schedule of a lobbyist with the definitions of lobbying often used in the literature, one would find that much of what lobbyists do is not really at "lobbying" at all*”<sup>16</sup>. Em outras palavras, dependendo do que entendemos por *lobby*, quase ninguém o faz. O que certamente seria uma incoerência única com a realidade.

De acordo com Milbrath, a prática de *lobby* precisa estar relacionada às decisões governamentais, ou seja, o foco não está no setor privado, implicando que a ação do grupo não é voltada para uma empresa, mas sim para uma política de governo. O *lobby* tem que ter a intenção de influenciar nas decisões de governo. Dessa forma, excluem-se as ações que não são direcionadas à política, mesmo que, indiretamente, acabem a influenciando. O exemplo dado no livro é bem interessante: um cientista que percebe uma relação causal entre fumo e câncer não foi um lobista, mesmo que sua descoberta tenha criado uma série de mudanças em legislações no mundo inteiro. Um outro ponto apresentado é que a atividade de *lobby* é feita por representantes, ou seja, um cidadão que vai ao parlamento em nome de um interesse próprio

---

<sup>15</sup> BAUMGARTNER e LEECH, 1998, Local do Kindle 632.

<sup>16</sup> Ibidem, Locais do Kindle 637 – 638.

não estaria fazendo *lobby*. Logo, é necessário ter alguém falando em nome de outrem. Por fim, é preciso ter um ato de comunicação<sup>17</sup>.

Os autores também apresentam o que o *Lobbying Disclosure Act of 1995*<sup>18</sup> entende como sendo a atividade de *lobby*. Esta definição percebe o *lobby* não só como o ato do contato em si, visto que engloba as estratégias e trabalhos realizados antes do contato, e que tenham intenção, desde o início, de servirem à futura comunicação. Por entendemos que a Agenda Legislativa da Indústria faz parte dos trabalhos que ajudam na ação do lobista no Congresso, concluímos que ela integra o *lobby* da CNI. Logo, consideramos como sendo uma prática de *lobby* o mapeamento de proposições legislativas e definição de posicionamentos por parte da CNI. Nossa escolha ao definir tal etapa como *lobby* se deve ao fato de que entendemos esse momento como sendo crucial para a atuação futura do lobista junto aos parlamentares. Logo, é uma prática que em si já carrega o propósito de afetar as decisões políticas futuras.

Nessa primeira parte, estabelecemos as definições de grupos de interesse e de *lobby* que serão acolhidas neste trabalho. A partir de tais definições, pudemos explicar o motivo da CNI ser um grupo de interesse, e, como a prática da Agenda Legislativa Indústria pode ser entendida como *lobby*.

## **1.2. Atuação política do empresariado**

Como foi dito no início do capítulo, a segunda parte apresentará dois estudos feitos por Diniz e Boschi, o primeiro é o artigo "O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos *lobbies* empresariais"<sup>19</sup>, e o segundo "Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento"<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem, Local do Kindle 646.

<sup>18</sup> Ibidem, Locais do Kindle 652 – 659.

<sup>19</sup> DINIZ e BOSCHI, 1999.

<sup>20</sup> Idem, 2003.

No primeiro artigo, os autores fazem uma análise dos processos históricos que ocorreram no Brasil e como a atuação política dos grupos empresariais foi se modificando ao longo do tempo.

Durante o processo de industrialização do Brasil, foram lançadas as bases do corporativismo estatal, que foi o meio principal de representação de interesses da sociedade no Estado. Entretanto, se por um lado se desenvolviam as estruturas corporativistas (sindicatos, federações e confederações), também foram construídas relações diretas entre representantes dos setores empresariais com a alta burocracia, o que não ocorreu com os representantes dos trabalhadores. Essas relações, entre o setor empresarial e a burocracia, foram constituídas a partir da inserção de lideranças do setor em conselhos com funções consultivas e deliberativas nas áreas econômicas. Assim, durante os governos de Vargas e de Juscelino Kubitschek, com a proliferação de tais conselhos, estabeleceu-se no Executivo um local de encaminhamento de demandas do empresariado. O mesmo ocorreu durante o regime militar de 1964 - 1985<sup>21</sup>.

Assim, de acordo com os autores, estabeleceu-se um sistema de representação de interesses do empresariado de caráter estritamente pessoal. Isto é, não havia representantes de classes, mas sim pessoas de grande prestígio que influenciavam nas decisões políticas. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se desenvolveu no Brasil um sistema corporativista, estabeleceu-se, também, uma relação bipartite entre Estado e representantes do empresariado que tinham acesso direto ao governo<sup>22</sup>.

É interessante notar a diferença que ocorre com relação à atuação política nos EUA. No Brasil, a prática pluralista não foi desenvolvida e o *lobby* adquiriu um caráter reprovável. Entretanto, a partir dos anos 80, com o aumento da diversidade e complexidade da sociedade, esse modelo de atuação política, limitado ao corporativismo, começou a se desfazer. E, é justamente com essa mudança de paradigma na forma de atuação política que o *lobby* começa

---

<sup>21</sup> DINIZ e BOSCHI, 1999, pp. 10 - 11.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 11.

a crescer no cenário brasileiro, principalmente com o fim da ditadura militar e com o aumento da relevância do legislativo no processo deliberativo<sup>23</sup>.

Os autores fazem uma análise sobre a tensão que existiu com a redemocratização. Essa tensão ocorreu por um estresse entre forças centralizadoras (marcada por um Executivo com grande capacidade de legislar, centralizando o poder em torno de si, e, que possuía um caráter altamente tecnocrático, excluindo influências exógenas no processo deliberativo) e forças descentralizadoras (fruto de uma sociedade mais complexas e com demandas mais variadas, a qual, encontra no Legislativo um local para demandar politicamente). Conseqüentemente, este passou a ter uma importância muito grande como um receptor de demandas sociais<sup>24</sup>.

Após essa apresentação histórica, os autores passam a analisar como o Congresso se tornou uma arena de pressão política. Esse movimento em direção ao legislativo, pode ser percebido em um estudo realizado por Aragão<sup>25</sup>, que demonstra a evolução do número de grupos de interesses credenciados à Mesa Diretora. Por exemplo, entre 1981/1982, somente 9 grupos estavam credenciados, sendo 4 empresariais. Já entre 1983 e 1984, o número de credenciados cresceu para 28, sendo 13 empresariais. O último biênio analisado foi o de 1991/92, quando 39 grupos estavam credenciados, sendo 26 empresarias<sup>26</sup>. Tais valores evidenciam duas coisas: (1) um crescimento geral do número de entidades (sejam empresariais ou não), e (2) um crescimento proporcionalmente maior de entidades representantes do empresariado, o que denota como a atuação de *lobby* passou a ter uma relevância cada vez maior para esses grupos<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>24</sup> Ibidem, pp. 15 – 16.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>27</sup> DINIZ e BOSCHI, 2003, pp. 18 – 19.

Ou seja, o que podemos perceber é que a arena legislativa se tornou o grande local de atuação dos grupos de pressão, que conseguem no legislativo influenciar na produção de leis, para que essas sejam mais condizentes aos interesses destes grupos. Neste cenário de proliferação de grupos atuantes no legislativo e de crise do setor industrial, a CNI precisou estruturar sua atuação política visando influenciar na produção legislativa no Congresso.

Após essa breve explanação acerca do funcionamento do corporativismo estatal brasileiro e como ele evoluiu ao longo da história, analisaremos como o cenário político e econômico pós-ditadura (mais especificamente, do governo de Collor em diante) afetou a forma de ação política dos grupos de pressão.

Ao olharmos as políticas instauradas a partir do governo do ex-presidente Collor, poderemos perceber um movimento de abertura comercial, que “consiste essencialmente na redução total ou parcial das barreiras tarifárias e não-tarifárias que um país interpõe ao fluxo de importações para seu território”<sup>28</sup>. Mas qual é a consequência disso? A abertura econômica implica na ampliação da concorrência no setor privado. Agora, os produtos nacionais concorriam de igual modo com os produtos estrangeiros, dessa forma, a indústria brasileira passou a ter que lutar politicamente para conseguir tornar a competição mais favorável a ela.

Para termos uma ideia dos efeitos da crise para o setor industrial brasileiro, vale nos debruçarmos sobre o artigo “Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento”<sup>29</sup>, no qual os autores começam mostrando os efeitos econômicos desse processo de abertura comercial. Ao olharmos para a composição das empresas, nos deparamos com inúmeras falências, fusões e aquisições. No artigo, é apresentada uma tabela com os números absolutos de fusões que ocorreram ao longo daqueles anos. Em 1992, ocorreram 58 fusões, um ano após isso (1993), foram 150 fusões, o que significa um crescimento no número de fusões de aproximadamente 260%. Se olharmos para a receita gerada a partir das privatizações no âmbito do PND

---

<sup>28</sup> MANCUSO, 2007, p. 31.

<sup>29</sup> DINIZ e BOSCHO, 2003.

(Programa Nacional de Desestatização, criado a partir de 1990), vemos que tal valor chegou a 65.718 bilhões de dólares na esfera federal. O que percebemos é que houve uma redução da atuação governamental no setor industrial, demonstrado também a partir dessas inúmeras privatizações, fusões e abertura comercial<sup>30</sup>.

Mas as consequências da abertura comercial não influenciaram somente a indústria no que tange à economia, influenciaram também a atuação política desse setor, o qual não possuía mais o apoio incondicional do Estado em seus interesses; agora, a indústria brasileira teria que lutar para conseguir que sua agenda fosse levada a cabo<sup>31</sup>.

Dessa forma, podemos perceber uma mudança no modo como esses grupos de interesses se organizavam. Agora, suas atividades vinham se tornando cada vez mais técnicas. Por exemplo, agora que a atuação frente aos parlamentares seria a alternativa para conseguir resultados políticos, a CNI criou a Coal (Coordenadoria de Assuntos Legislativos), que é a assessoria para assuntos legislativos da CNI, responsável por acompanhar todo o trâmite interno ao poder legislativo, garantindo que os interesses da indústria não sejam frustrados. Assim, a atuação desta coordenadoria vai desde o fornecimento de informações, até o auxílio aos próprios parlamentares, oferecendo suporte de dados e de produção legislativa. Esse departamento também produz algo de grande relevância, que é a avaliação do impacto de políticas governamentais sobre os diferentes setores da indústria. Isso serve para mostrar como a atuação de *lobby* da CNI é ampla. É essa a diretoria responsável pela Agenda Legislativa.<sup>32</sup>

Dessa forma, durante a década de 90, percebemos uma mudança de paradigma na indústria brasileira. Agora, ela precisava se adaptar a um mundo aberto, onde a concorrência existe e o Estado não está sempre ao seu lado para garantir seu crescimento. Com a abertura comercial, indústrias foram fechadas, outras passaram por fusões, e cada vez mais o capital

---

<sup>30</sup> Ibidem, pp. 16 – 18,

<sup>31</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 24.

estrangeiro se mostrava presente no dia-a-dia do empresariado brasileiro. “A nova realidade concorrencial transportou a competitividade para o topo da agenda política da indústria”<sup>33</sup>, logo, era necessário achar algo que pudesse mitigar as desvantagens dos produtos nacionais. Esse fator foi o custo Brasil.

Assim, a CNI passou a se organizar em torno dessa questão, visando dar maior capacidade de competitividade aos produtos brasileiros. E, em 1995 a CNI organizou o seminário Custo Brasil: Diálogo com o Congresso Nacional, a partir desse momento, a confederação passou a investir no acompanhamento legislativo das proposições de seu interesse. O fruto desse trabalho foi a Agenda Legislativa da Indústria, que teve sua primeira publicação em 1996. Ela é uma publicação anual, na qual são colocadas as proposições de interesse da CNI e como a indústria se posiciona em relação a essas. A primeira Agenda foi a única produzida somente pela CNI, a partir do ano seguinte o número de organizações que passaram a trabalhar conjuntamente no projeto veio aumentando; a partir do ano de 1997, todas as 26 federações estaduais e a federação do Distrito Federal passaram a participar do processo. Nesse sentido, podemos ver a importância do setor como empreendedor político, capaz de perceber uma demanda latente na sociedade e organizar-se para lutar por essa demanda<sup>34</sup>.

Neste último tópico, pudemos ver como se deu a atuação política do empresariado brasileiro ao longo da história, e como essa atuação se modificou a partir das alterações nos cenários político e econômico. Foi demonstrado como a nova realidade econômica do Brasil teve um papel crucial na transformação das estratégias de atuação política do setor industrial. Foi nesse período que a CNI teve função de empreendedor político ao reunir o setor em torno de uma meta: reduzir o custo Brasil.

---

<sup>33</sup> MANCUSO, 2007, p. 43.

<sup>34</sup> Ibidem, pp. 51 – 58.

### 1.3. Sucesso da Agenda Legislativa

Nesta terceira parte, focaremos na apresentação do livro “O *lobby* da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil Contemporâneo”, de Wagner P. Mancuso<sup>35</sup>. Nesta obra, o autor apresenta a CNI como principal ator político representante da indústria brasileira, e, busca responder a perguntas como: o setor industrial brasileiro é organizado politicamente? Como a CNI consegue atuar em nome de um setor tão plural, com diversas demandas muitas vezes opostas? E, será que ela obtém sucesso em sua atuação? Existe um problema que pode unir a indústria?

Neste livro somos apresentados à Agenda Legislativa da Indústria, que é fruto de um trabalho de coleta de dados sobre todas as proposições legislativas do Congresso Nacional que podem ter alguma influência sobre o custo Brasil, afetando, portanto, o setor industrial nacional. Mas, a Agenda não é apenas um mapeamento de projetos de lei. Durante sua confecção, a CNI envia para seus federados as proposições que estão em pauta, os quais apresentam suas visões sobre tais projetos, isto é, se concordam ou não (com ressalvas ou não). A partir desta coleta de opiniões, é realizada a REDIndústria, que é uma assembleia que a CNI promove com seus federados. Estes podem, então, debater com seus pares sobre quais proposições devem estar na Agenda, e quais posicionamentos o setor deverá tomar.<sup>36</sup>

A Agenda converge a um ponto sensível a toda indústria, que é o custo Brasil. Este é um fator que torna o produto brasileiro mais cara que outros, sendo formado por diversas variáveis, que são: “excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica, legislação trabalhista inadequada, sistema tributário que onera produção, elevado custo de financiamento da atividade produtiva, infra-estrutura material insuficiente e infra-estrutura social deficiente”<sup>37</sup>. Portanto, são questões que afetam a todos os setores industriais e de maneira

---

<sup>35</sup> MANCUSO, 2007.

<sup>36</sup> MANCUSO, 2007, p. 59

<sup>37</sup> Ibidem, p. 28.

negativa, onerando a produção de bens e serviços, os quais se tornam mais caros, e, por conseguinte, menos competitivos. Portanto, à medida que se promove a redução do custo Brasil, o produto nacional se torna mais barato, logo, mais competitivo. Foi com essa bandeira que a CNI conseguiu promover a união da indústria em torno de um tema.

Em seu estudo, Mancuso<sup>38</sup> utiliza como fonte de dados o Legisdata, que é um banco de dados eletrônico que contém informações acerca do *lobby* da indústria no legislativo. Dentre as proposições inseridas no Legisdata, estão as da Agenda Legislativa da Indústria, onde o autor irá focar sua análise, utilizando as Agendas que vão de 1996 a 2003.

No terceiro capítulo de seu livro, o autor começa a análise do sucesso/insucesso do setor industrial. O sucesso é a convergência entre o resultado final e o interesse da indústria, caso contrário, quando há uma frustração de expectativas, tem-se o insucesso. Portanto, a noção de sucesso ou insucesso está vinculada ao posicionamento da CNI e ao resultado do processo legislativo. Assim, o sucesso ocorre em dois tipos de situações: (1) quando é aprovada uma norma jurídica que reduz o custo Brasil; ou, (2) quando uma norma que fosse aumentar o custo Brasil não é aprovada. Por sua vez, o insucesso também ocorre em duas situações: (1) quando é aprovada uma norma jurídica que aumenta o custo Brasil; ou, (2) quando uma norma, que reduziria o custo Brasil, não é aprovada. Dessa forma, podemos analisar da seguinte forma: quando há uma mudança de *status quo* que seja favorável à indústria, ela obtém sucesso, quando há mudança de *status quo* que lhe prejudique, ela obtém insucesso. Quando se impede uma mudança pernicioso no *status quo*, ela obtém sucesso, quando ela não consegue mudar o *status quo* conforme seu interesse, ela obtém insucesso.<sup>39</sup>

Após essa apresentação, o autor mostra o limite de seu estudo, que é: ele não mensura se a CNI agiu de forma direta em relação a uma proposição legislativa, nem se houve, de fato, uma influência da confederação na decisão que foi tomada pelo Congresso. O que o

---

<sup>38</sup> Ibidem, p. 88.

<sup>39</sup> MANCUSO, 2007, pp. 104 – 106

autor se propõe é a analisar se a CNI obtém sucesso ou não, sem buscar responder se esse sucesso foi fruto de uma ação estratégica da confederação<sup>40</sup>. O objetivo final do autor é responder a seguinte pergunta: os interesses da indústria são implementados? Historicamente, alguns apontam para uma debilidade do setor industrial em conseguir consenso em torno de pontos comuns. Assim, alguns apontam que a indústria não seria capaz de se unir politicamente em torno de um interesse, como reduzir o custo Brasil. O autor procura analisar se isso de fato ocorre ou não. Novamente, não se pode inferir que foi por uma interferência direta da CNI, busca-se apenas perceber se aquilo que é de interesse do setor vem sendo aprovado ou não.<sup>41</sup>

Em seu quarto capítulo, o autor se dedica à análise do sucesso político do setor. Para tal, foram coletadas 401 proposições legislativas, sendo que 40,9% estavam em tramitação no período da análise, os outros 59,1% já haviam tramitado. Destas que já haviam tramitado, 38,8% foram arquivadas, e 25,7% foram transformadas em normas jurídicas. A partir da análise da tramitação dessas proposições legislativas, o autor identifica que 66,7% das proposições geraram algum sucesso para indústria (dentre as proposições que sofreram algum tipo de decisão, no caso, dentre 216 proposições). O que já mostra que o interesse da indústria é sim implementado<sup>42</sup>.

Além disso, em relação à mudança ou manutenção do *status quo*, o autor percebe que em ambos os casos, as taxas de sucesso superam as de insucesso. De qualquer forma, há uma maior taxa de sucesso no que diz respeito à manutenção do *status quo*, visto que 62,5% do sucesso está em manter o *status quo*. E, em relação à mudança de *status quo*, o autor entende que isso pode estar vinculado a uma afinidade entre a CNI e o Poder Executivo. Por exemplo, o sucesso das proposições que são do Executivo e que buscam alteração no *status quo* é de 83,3%. Por outro lado, 91,1% do sucesso em relação às proposições do legislativo está em

---

<sup>40</sup> Ibidem, pp. 107, 123

<sup>41</sup> Ibidem, p. 137.

<sup>42</sup> Ibidem, pp. 152 - 153.

manter o *status quo*<sup>43</sup>. Com isso, pode-se dizer que, quando a CNI está alinhada com o Executivo, seu sucesso está na formulação de uma agenda que lhe seja positiva. Contudo, seu sucesso também está em barrar aquilo que lhe seria prejudicial.

Após esse estudo, o autor passa a verificar o sucesso (e o insucesso) separando as proposições por área, e identifica que em todas as áreas o sucesso sobrepõe o insucesso. Como nosso trabalho aqui irá focar na “Legislação Trabalhista”, irei apresentar as conclusões obtidas por Mancuso acerca deste tema. O autor percebe que a “indústria tem 1,786 vez mais chances de sucesso nas decisões que alteram o status quo do que nas decisões que o preservam – dito de outra forma, a chance de sucesso no primeiro caso é 78,6% maior”<sup>44</sup>. Por fim, Mancuso mostra que grande parte dos projetos que resultaram em sucesso eram de parlamentares, assim, barrar tais mudanças de *status quo* foi crucial para a obtenção do sucesso. Além do que, alteração de *status quo* está vinculado a um alinhamento com o Executivo.

Assim, de uma forma geral, o que podemos perceber por meio do estudo feito por W. Mancuso<sup>45</sup> é que a tese de que o setor industrial não seria capaz de se organizar, tendo em vista o sistema corporativista (que tende a fragmentar a atuação), é falha. Pelo contrário, este setor tem obtido resultados mais positivos que negativos, haja vista que 2/3 das proposições de interesse da CNI resultaram em sucesso.

#### **1.4. Influência do *lobby***

Outro trabalho semelhante ao último aqui apresentado é o de Manoel Santos, chamado “Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria”<sup>46</sup>. Neste artigo, o autor busca medir a capacidade de influência do *lobby* na política. No caso, o foco está no estudo da capacidade de influência da indústria, bem como na análise de seu sucesso no processo legislativo. De maneira específica, o autor se

---

<sup>43</sup> Ibidem, pp. 155 – 160.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 173.

<sup>45</sup> MANCUSO, 2007.

<sup>46</sup> SANTOS, 2014.

propõe a responder a seguinte pergunta: em que medida a atuação do setor produtivo pode ser considerada responsável pelo sucesso na aprovação da Agenda Legislativa da Indústria?

A fim de analisar as determinantes do sucesso da atuação política do setor industrial, o autor coloca o sucesso legislativo como variável dependente e passa a analisar como as variáveis, que são: o lobby (dividido em duas formas: *lobby* corporativo e *lobby* pluralista), a atuação de grupos opositores, as regras do jogo, e, o *status quo* e de quem foi a iniciativa da proposição legislativa, influenciam no sucesso do setor. No caso, foram analisadas 481 proposições, no período de 1996 até 2010, utilizando como fonte de dados o Legisdata<sup>47</sup>, a partir das quais o autor demonstra que de fato há uma influência do *lobby* no sucesso da indústria, entretanto, esta capacidade de influenciar positivamente está vinculada a outros fatores.

A partir dessas proposições, e do posicionamento da CNI em relação a elas, é possível analisar o sucesso ou insucesso do setor. Porém, além de apenas demonstrar o sucesso do setor, Santos buscou demonstrar quais variáveis estavam influenciando neste sucesso, para que assim ele pudesse responder à pergunta que foi citada acima. Ou seja, neste estudo, busca-se estabelecer qual a influência do setor industrial na decisão, não apenas mostrar se ele tem obtido sucesso, mas se isso é fruto de sua atuação política<sup>48</sup>.

Em relação ao nível de sucesso percebido por Santos, das 481 proposições identificadas, 304 resultaram em sucesso (63,2% dos casos). Além disso, apenas 29% do sucesso está vinculado ao surgimento de nova norma jurídica, e 13% do sucesso ocorre com a rejeição explícita de uma matéria. Por outro lado, 56% do sucesso está no arquivamento ao final da legislatura, na proposição ter sido prejudicada ou ter sido retirada pelo autor. A conclusão é que o sucesso está vinculado à manutenção do *status quo*. Outro ponto apresentado pelo autor é que, no caso das proposições que sofreram algum tipo de decisão, em apenas uma pequena

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 55.

<sup>48</sup> Ibidem, pp. 53 - 55.

parcela a decisão foi tomada em Plenário, o que indica que o *lobby* consegue ser mais efetivo nas comissões. O autor apresenta duas razões para isso: parte das proposições que tramitam somente nas comissões não são de interesse do Executivo, o que daria maior liberdade de ação ao *lobby*; e, que o escrutínio público é reduzido nas comissões. Em relação ao sucesso nas comissões, o autor indica que ele está muito vinculado a barrar proposições divergentes. Após essa análise do sucesso, o autor passa a estudar as variáveis que podem estar influenciando nos resultados legislativos, para tal, o autor utiliza um modelo de regressão binária, sendo o sucesso a variável dependente<sup>49</sup>.

O sucesso legislativo da indústria foi medido por uma variável binária, em que “0” é insucesso e “1” é sucesso. Assim, o autor espera que as variáveis independentes (como o *lobby*) tenham alta influência sobre o resultado final. Em relação à variável *lobby*, de uma maneira geral, seu sucesso está muito atrelado à força que o grupo de interesse tem, bem como, o nível de suporte que possui dentro do parlamento. Em seu artigo, o *lobby* foi considerado como uma variável de duas dimensões, que são: *lobby* corporativo e *lobby* pluralista, sendo a primeira vinculada à mobilização de recursos por parte do grupo, enquanto que a segunda se relaciona com o apoio dado pelos parlamentares. Outra variável é existência de grupos opositores, com ela poderá se medir a influência que a presença de um grupo de oposição tem sobre o resultado final. O fator regimental é mais uma variável, aqui pretende-se mensurar a influência que o regime de tramitação possui sobre o sucesso do setor. Essa variável foi operacionalizada de forma binária, sendo “0” tramitação urgente e “1” ordinária. Outro fator adicionado é se a legislação muda o *status quo* ou não, essa variável foi operacionalizada da seguinte forma: “0” se a matéria foi rejeitada ou arquivada (mantendo o *status quo*), “1” se for aprovada, implicando em uma mudança de *status quo*. Por fim, a última variável é sobre a iniciativa da proposição, se foi do Legislativo ou do Executivo. A partir das análises das

---

<sup>49</sup> Ibidem, pp. 55 – 57.

variáveis, o autor confirma a influência do *lobby* sobre o sucesso da indústria, contudo, tal sucesso está também muito atrelado a outras variáveis<sup>50</sup>.

Em relação à variável “*lobby* corporativo”, esta possui grande influência, ou seja, quanto maior o esforço do grupo de interesse, maior é a influência sobre o sucesso. Por outro lado, o “*lobby* pluralista” não possui influência. A variável “outros grupos” não apresenta valor significativo para indicar uma influência sobre a variável dependente. Em relação à tramitação, esta possui alguma influência quando o autor reduz o nível de significância para 90%, tal influência sugere que quanto mais tempo o grupo atuar em relação a uma proposição, maior é influência deste sobre o resultado final. Já no que tange à mudança de *status quo*, a relação com a variável é negativa, implicando que, quando se muda o *status quo*, a chance de sucesso é reduzida<sup>51</sup>.

Dessa forma, podemos concluir que “a probabilidade de sucesso aumenta sob duas condições: de acordo com a intensidade do *lobby* corporativo e quando a tramitação se dá em regime ordinário. Por outro lado, a probabilidade de sucesso diminui quando a proposição é apresentada pelo Executivo e quando o resultado final é a mudança do *status quo*”<sup>52</sup>.

Por fim, após as apresentações feitas neste capítulo, podemos ter uma visão mais clara sobre a atuação política da CNI por meio da Agenda Legislativa. Além disso, foi possível demonstrar como as mudanças que ocorreram na política brasileira tiveram forte impacto na forma como os grupos de interesses atuam politicamente. Em meio a essas mudanças na forma de ação política, a CNI conseguiu organizar o setor industrial em torno de um propósito: reduzir o custo Brasil. Tal tarefa foi feita por meio da Agenda Legislativa. Nos últimos dois tópicos deste capítulo, apresentamos grandes estudos feitos sobre a Agenda Legislativa. A partir desses estudos, foi possível ter uma visão sobre as características do sucesso das proposições desta

---

<sup>50</sup> Ibidem, pp. 57 – 60.

<sup>51</sup> Ibidem, pp. 60 – 63.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 61.

agenda. O que nos leva aos próximos capítulos, onde apresentaremos nossa metodologia e, então, trabalharemos os dados coletados a partir da Agenda e sites da Câmara e Senado visando responder à pergunta inicial.

## CAPÍTULO II - METODOLOGIA

A fim de responder à pergunta inicial, a saber, quais são as características do sucesso das proposições de interesse da CNI que foram dispostas na Agenda Legislativa, foi feita uma coleta de dados utilizando os sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da CNI. Tal coleta se deu da seguinte forma: primeiro, foram adquiridas as Agendas Legislativas dos anos de 2011 até 2016, após isso, foi feita uma tabela com as proposições legislativas que pertenciam ao tema "Legislação Trabalhista". Com a definição de quais proposições seriam estudadas, foi possível analisar a tramitação de cada uma pelos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A análise da tramitação englobou os seguintes pontos como variáveis independentes: o tipo de proposição, ano de criação, o autor (e seu partido), casa de origem, apensamentos, tipo de tramitação, presidente da respectiva casa durante o início da tramitação (e seu partido), e as comissões em que passou (bem como seus relatores e os pareceres das comissões). Com essas informações, foi possível identificar o último *status* de cada proposição, o que foi comparado à posição da CNI em relação à respectiva matéria legislativa, assim, foi possível definir o sucesso (e insucesso) em cada situação. Então, partimos para uma análise das variáveis presentes nas proposições que obtiveram sucesso/insucesso, o que nos capacitou a responder à pergunta inicial.

Podemos aqui perceber uma distinção metodológica entre este trabalho e os de Mancuso e Santos. Mancuso<sup>53</sup> utilizou métodos estatísticos, como teste de *qui-quadrado*, a fim de garantir maior capacidade de generalização aos resultados, e, para analisar a relação entre sucesso e a mudanças de *status quo*<sup>54</sup>, por exemplo. Por sua vez, Santos<sup>55</sup> procurou analisar o peso que as variáveis independentes tinham sobre a dependente, para tal, o autor utilizou um método de regressão logística binária, o que lhe permitiu estabelecer a influência que cada

---

<sup>53</sup> MANCUSO, 2007.

<sup>54</sup> Ibidem, pp. 155 – 156.

<sup>55</sup> SANTOS, 2014.

variável tem sobre o resultado final<sup>56</sup>. Diferentemente, nesta monografia não há uma análise estatística tão rebuscada. Aqui, propõe-se a analisar onde está o sucesso do setor, para tal, procura-se fazer uma análise mais descritiva dos gráficos e tabelas, identificando onde está a maior parcela do sucesso.

É importante ter em mente a grande quantidade de dados que poderiam ser obtidos, o que demandou um recorte que limitasse o número de proposições, haja vista o limite temporal no qual uma monografia se insere. Dessa forma, somente foram analisadas as proposições que se encaixavam no tema da "Legislação Trabalhista", dentro de um limite temporal, que foi o governo da ex-presidente Dilma Rousseff. Com isso, foram levantadas 68 proposições legislativas, colhidas a partir das Agendas Legislativas da Indústria de 2011 a 2016, sendo todas do tema supracitado. Em relação a essa divisão temática, na própria construção da Agenda Legislativa da Indústria, a CNI separa as proposições por tema (que aqui serão chamados de áreas); tal distinção foi seguida aqui. Logo, não estabelecemos o que seria uma proposição sobre "Legislação Trabalhista", nos pautamos na divisão fornecida pela própria CNI.

A fim de termos mais subsídios durante a análise, as 68 proposições foram separadas em subáreas, a saber: Sistema de Negociação e Conciliação; Adicionais; Organização Sindical e Contribuição; Segurança e Saúde do Trabalho; Outras Modalidades de Contrato; Dispensa; Justiça do Trabalho; Duração do Trabalho; Direito de Greve; Terceirização; Benefícios; FGTS; Relação Individual de Trabalho. Totalizando, portanto, treze subáreas. Essa divisão foi estabelecida pela própria Confederação Nacional da Indústria (CNI). Isto é, em sua Agenda Legislativa, a CNI segmenta as proposições legislativas por grandes áreas, como "Regulamentação da Economia", "Meio Ambiente", "Questões Institucionais", "Legislação Trabalhista" entre outras. E, as grandes áreas são subdivididas, quando necessário, em temas mais específicos, aqui chamados de subáreas. Destarte, as proposições legislativas foram

---

<sup>56</sup> Ibidem, p. 57.

encaixadas dentro de suas respectivas subáreas. Essa divisão foi usada aqui nesse trabalho. Tal divisão é interessante pois pode nos ajudar a perceber se a subárea da proposição tem grande influência no sucesso da indústria.

A variável dependente aqui é o “sucesso da Agenda Legislativa da Indústria”, tal qual no estudo de Santos<sup>57</sup> que foi exposto acima, haja vista que queremos analisar as variáveis que influenciam o sucesso. Em outras palavras, queremos entender o que marca a proposição legislativa que traz sucesso para a CNI, bem como aquela que traz insucesso. Ou seja, quais são as variáveis independentes que influenciam na variável dependente.

Para definirmos se houve sucesso ou não, nos pautamos em duas análises: (1) posicionamento da CNI em relação ao projeto, havendo quatro possibilidades: convergente, convergente com ressalvas, divergente, divergente com ressalvas; e, (2) fase mais recente de tramitação do projeto; aqui podemos reduzir a realidade a se a proposição foi aprovada/rejeitada ou se está parada. Ou seja, se uma proposição divergente dos interesses da CNI está parada, ela obteve sucesso. Contudo, se essa mesma proposição teve alguma tramitação relevante e recente, como um parecer favorável que foi aprovado por uma comissão, a CNI sofreu insucesso. Da mesma forma, se uma proposição teve tramitação relevante e recente, mas a matéria converge com os interesses da indústria, então ela obteve sucesso. Por outro lado, se essa mesma matéria está parada, a indústria obteve insucesso.

Em relação à “tramitação parada”, novamente aqui precisamos fazer uma simplificação, haja vista que a tramitação em si é algo moroso, e que projetos parados podem voltar a tramitar facilmente (o que é muito comum), faz-se necessário um limite temporal que possa definir quanto tempo uma matéria precisa estar sem tramitar, para dizermos que ela está “parada”. Como estamos utilizando as agendas legislativas que vão de 2011 até 2016, foi feito o seguinte recorte: se não houve nenhuma tramitação relevante (aqui entendido como: votação

---

<sup>57</sup> SANTOS, 2014.

da matéria ou de parecer de comissão, publicação de parecer, definição de relator, e, inclusão na pauta de Plenário) em 2017, considereei como sendo uma “matéria parada”.

Seria interessante analisarmos as mudanças que ocorreram durante a tramitação, como uma modificação no conteúdo original. Porém, incorreríamos em dois problemas: primeiro, seria inviável estudarmos todas as emendas e pareceres, bem como analisarmos diferenças entre o projeto inicial e o final; segundo, não saberíamos se houve uma mudança de posicionamento da indústria em relação às proposições após tais mudanças.

A forma como tentaremos responder à pergunta inicial segue a seguinte lógica: iremos buscar onde a CNI consegue obter maior sucesso, e assim podemos definir um tipo de caminho que favorece à organização. Ou seja, cremos que ao olhar para os padrões existentes nas proposições que renderam sucessos à indústria, poderemos estabelecer onde é mais possível alcançar vitórias. É importante salientar que o resultado final da tramitação de uma proposição legislativa é definido por diversos fatores, como, quem foi o autor da proposição, o posicionamento do Executivo em relação ao projeto, quem era o presidente da Câmara/Senado, quem eram os presidentes das comissões nas quais o projeto passou (e quem os relatou). Enfim, a quantidade de influenciadores é enorme, o que dificulta inferir a capacidade de atuação da CNI, motivo pelo qual aqui não temos esse objetivo, apenas veremos onde a indústria consegue sucesso.

No que tange à coleta de dados, tentei incluir o maior número de variáveis independentes possíveis (assim como foi exposto no início do capítulo), para que fosse possível buscar respostas ao caos que é a tramitação legislativa. A partir dessas variáveis, irei procurar por padrões que as proposições possuam. Em relação a isso, deve-se questionar se existe um padrão. Caso a resposta seja sim, será que podemos ver alguma característica que conecte as proposições ao sucesso, ou ao insucesso? Caso isso ocorra, podemos ver quais tipos de proposições tendem a dar maior sucesso a CNI, respondendo à pergunta inicial.

Uma importante ressalva que deve ser feita aqui é sobre a riqueza de detalhes da tramitação, o que dificulta a busca por padrões. A realidade muitas vezes pode parecer caótica e sem grandes associações. Tal fato se deve a muitos fatores, mas certamente um dos mais influentes é a complexidade do trâmite de um projeto. Isso implica na pequena presença de padrões, ou pelo menos, eles não são tão rígidos, destarte, nossa expectativa de encontrar grandes evidências precisa ser amenizada.

Ao analisarmos o processo deliberativo, percebemos inúmeras possibilidades que os agentes políticos podem tomar visando um objetivo único; com isso, as estratégias de ação se tornam tão amplas quando a lei permite. Qual é a consequência disso? Na prática, podemos ver diversos fenômenos ocorrendo, sem que haja um sentido aparente, e, pior que isso, pode parecer não haver lógica nos eventos. Com isso, achar grandes evidências estatísticas se torna mais difícil. Em outras palavras, se o agente político quiser barrar uma proposta de lei, ele tem diversas estratégias, desde requerimentos para protelar a tramitação (como pedido de vista, inversão de pauta, retirada de pauta), como demorar ao enviar um parecer, ou até mesmo demorar na definição da relatoria. Assim, mesmo esse trabalho tendo como base de dados 68 proposições legislativas, as evidências numéricas se tornam pouco expressivas, pois a realidade específica de cada uma dessas proposições implica em algumas distinções, resultando em uma baixa padronização. Não obstante, tal dificuldade não significa que não seja possível tirar conclusões a partir dos dados aqui obtidos. Ainda assim, a base de dados carece de valor estatístico mais significativo.

Em relação à Agenda Legislativa da Indústria, esta é um esforço empreendido pela CNI no sentido de organizar sua atuação visando se proteger de leis que penalizem o setor industrial (principalmente no que diz respeito ao custo Brasil). Ao mesmo tempo em que fomenta uma construção legislativa que lhe seja mais favorável. Para compreendermos a relevância que a Agenda tem para o setor industrial, é importante termos em mente a situação

na qual o setor se encontrava após as reformas econômicas empreendidas ao longo dos anos 90 em diante, quando o nível de competição aumentou abruptamente, afetando negativamente diversos setores da indústria nacional, o que já foi explicado à miúdo no último capítulo.

Para formulação da Agenda, foi necessário identificar dois pontos que eram chaves para uma atuação mais organizada: primeiro, era necessário encontrar algo que permitisse aumentar as chances de os produtos autóctones competirem com os importados, algo que afetasse no preço, tornando os nacionais mais atrativos; e, essa variável deveria afetar positivamente todos os setores da indústria, pois somente assim seria viável uma união destes, o que fortaleceria a atuação política da CNI. A variável encontrada foi o custo Brasil. Assim, a Agenda Legislativa surge em torno do custo Brasil, no sentido de mitigá-lo, tal ato favoreceria os produtos nacionais, tornando-os mais baratos. Além de ser algo que as próprias empresas não teriam condição de afetar, somente uma política de Estado poderia<sup>58</sup>. É em torno da Agenda, que nos debruçaremos no próximo capítulo, onde serão analisados os dados obtidos a partir do método exposto acima.

---

<sup>58</sup> MANCUSO, 2007, pp. 56 – 58.

## CAPÍTULO III – ANÁLISE E RESULTADOS

### 3.1 Análise dos Dados

Passo agora para apresentação de alguns achados extraídos da coleta de dados. Assim, tentarei mostrar onde podemos tirar informações, bem como onde os dados são insuficientes para conclusões.

A Tabela 1 tem como objetivo mostrar a relação que existe entre (in)sucesso e o posicionamento da CNI, com isso, poderemos perceber se há mais sucesso quando a CNI é convergente ou divergente. Ademais, é importante ter em mente que quando uma matéria é convergente, há uma janela de oportunidade para mudança favorável à indústria, portanto, o interesse da organização é fazer com que a proposição legislativa se torne uma norma jurídica. Quando ocorre o contrário, ou seja, quando a CNI é divergente a uma matéria, ela precisa barrar a tramitação, para que ela não venha a se tornar uma lei, prejudicando os interesses do setor industrial. A partir da tabela abaixo, podemos ver o que traz mais sucesso a CNI, barrar ou fazer tramitar uma proposição.

Tabela 1 - Sucesso à luz do posicionamento da CNI

<b>Posição CNI</b>	<b>Insucesso</b>	<b>Sucesso</b>	<b>Total Geral</b>
Convergente	14	7	21
Convergente com ressalvas	5	4	9
Divergente	5	32	37
Divergente com ressalvas	1	0	1
<b>Total Geral</b>	<b>25</b>	<b>42</b>	<b>68</b>

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

A partir da Tabela 1, podemos ver que nos projetos em que a CNI se posiciona de forma divergente, ela consegue obter uma alta taxa de sucesso. No caso, nos 37 projetos que apresentam alguma ameaça aos interesses da CNI, em 32 ela obteve sucesso, seja pela rejeição do projeto, pelo arquivamento, ou simplesmente pelo projeto ficar parado durante a tramitação, por exemplo, à espera da apresentação de um parecer em alguma comissão. Esse dado é relevante pois é o único cenário favorável a CNI (ou seja, em que a taxa de sucesso excede a de insucesso), nos mostrando que 47,06% do sucesso da CNI está em fazer com que matérias que são contrárias ao interesse do setor não sejam transformadas em lei, o que nos revela duas hipóteses: ou a CNI consegue parar a tramitação, usando sua capacidade de lobby para influenciar os tomadores de decisão a impedirem que a matéria tramite, ou existe uma tendência regimental à paralisia da tramitação. De uma forma geral, o sucesso da CNI representa 61,7% do total de proposições, valor semelhante ao encontrado por Mancuso<sup>59</sup> e por Santos<sup>60</sup>, que foram expostos anteriormente.

Já quando a CNI é convergente a uma proposição, a realidade muda diametralmente, visto que 66,67% das proposições "convergentes" geram insucessos, portanto, são janelas que são perdidas. Isto é, havia a possibilidade de mudança, de criação de uma norma jurídica no sentido de favorecer à indústria, não obstante, tal possibilidade foi frustrada. No caso, somente 33,3% rendem sucesso. Em números absolutos, 14 (de 21) matérias de interesses da CNI não foram para frente. Novamente, as duas hipóteses que foram levantadas acima, podem ser pontuadas aqui, a saber: pode haver uma tendência regimental que dificulte a mudança de *status quo*, o que tornaria o trabalho da CNI mais complexo, ou então, a atuação do setor não tem sido capaz introduzir normas jurídicas que sejam de seu interesse.

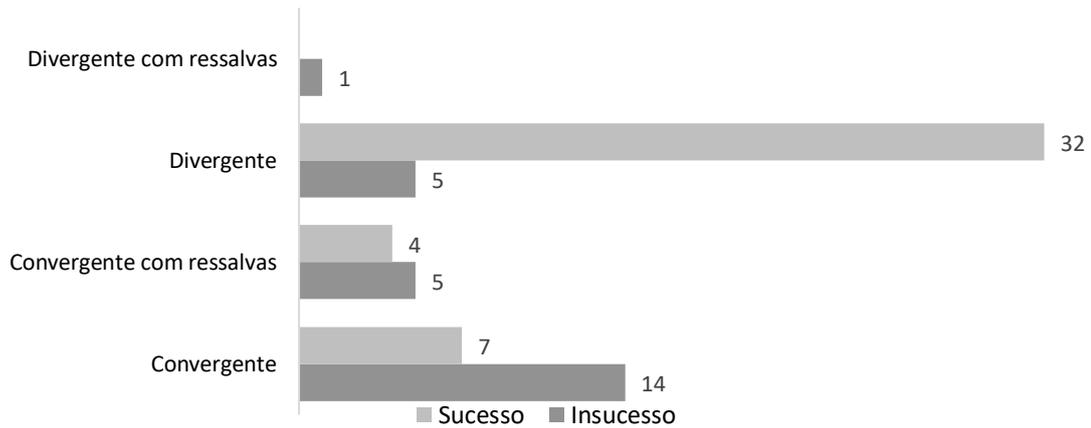
---

<sup>59</sup> MANCUSO, 2007.

<sup>60</sup> SANTOS, 2014.

O gráfico abaixo ajuda na percepção de como é grande a diferença entre o sucesso e insucesso nas matérias classificadas como divergentes. Realidade oposta, porém, em bem menor intensidade ocorre quando vamos para às convergentes.

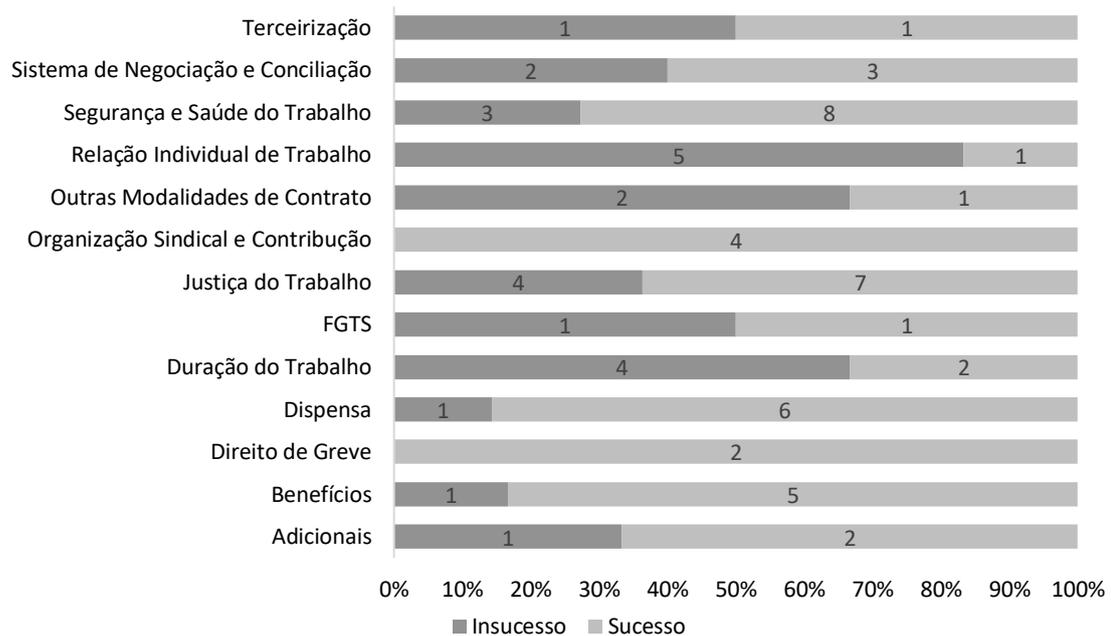
Gráfico 1 - Posicionamento da CNI em relação ao Sucesso e Insucesso



Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

Já vimos que o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria está, em grande parte, nas matérias que são divergentes. O Gráfico 2 nos mostra o sucesso/insucesso divididos pelas subáreas que foram citadas anteriormente. Lembrando, portanto, que tal divisão foi feita pela CNI. Uma dificuldade surge para a análise desse gráfico: algumas subáreas possuem uma maior quantidade de proposições legislativas que outras subáreas, o que dificulta a comparação. Além disso, o próprio fato de haver muitas subáreas reduz a quantidade de informação. Ou seja, temos muitas subáreas com poucos projetos, reduzindo nossa capacidade de retirar conclusões. Ainda assim, podemos olhar para as principais subáreas (aquelas com maior quantidade de proposições) a fim de extrairmos algumas informações.

Gráfico 2 - Subárea face ao Sucesso e Insucesso



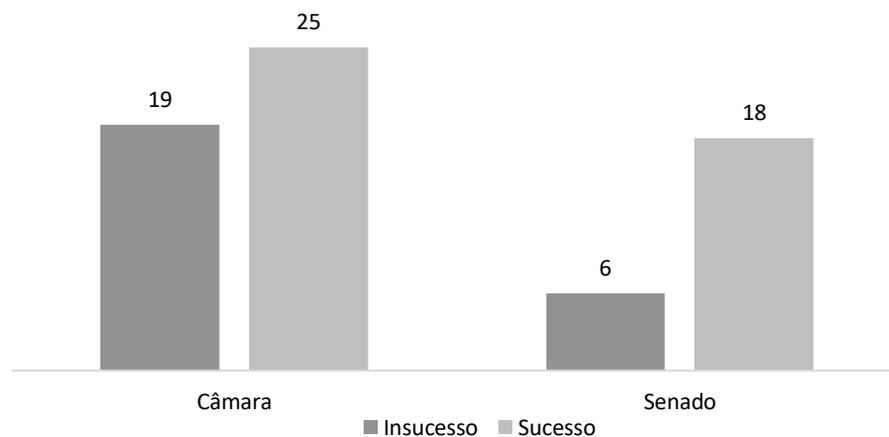
Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

Tendo em mente a ressalva que foi apresentada acima, ao olharmos o sucesso pela ótica das subáreas, podemos perceber alguns temas que rendem maior sucesso que outros. Por exemplo, em “Segurança e Saúde do Trabalho”, temos 8 proposições (de 11) rendendo sucesso a CNI, é interessante notar que, dessas 11, 6 matérias eram divergentes, das quais 5 geraram sucesso. Já em relação às convergentes, que eram 5 matérias, 3 implicaram em sucesso e 2 em insucesso. Portanto, mais uma vez vemos como o sucesso está atrelado às divergentes, no caso, em relação ao total (11 matérias), visto que do sucesso, 62,5% foram de divergentes. Em “Justiça do Trabalho”, temos 7 sucessos em 11 matérias, neste caso, percebemos que das 7 que foram bem-sucedidas, 2 eram convergentes, 2 convergentes com ressalvas e 3 eram divergentes, ou seja, esse padrão de sucesso nas divergentes aqui não se manteve com tanta expressão. De qualquer forma, a taxa de sucesso foi alta, representando mais de 60% das proposições. Em “Dispensa”, temos 6 sucessos em 7 casos, sendo que todas que implicaram em sucessos eram divergentes. O que nos mostra que, dependendo da subárea, há maior chance de sucesso, mas que o sucesso, mais uma vez, está atrelado à divergência.

Em “Duração do Trabalho” temos 4 insucessos e 2 sucessos (os quais divergem dos interesses da CNI), em “Relação Individual do Trabalho”, temos 5 insucessos e 1 sucesso, sendo esta uma matéria "convergente com ressalvas". Ou seja, em alguns temas, alcançar o sucesso torna-se mais complexo, ainda assim, o número de sucesso é consideravelmente maior no geral. No caso, 43 projetos resultaram em sucesso, enquanto 25 foram insucesso.

A próxima divisão se dará em relação à casa onde ocorre o início da tramitação, se é um projeto da Câmara ou Senado. Assim, poderemos ver se o fato de um projeto ser iniciado em uma das duas casas implica em algo. Portanto, separamos as proposições por casa e os projetos em sucesso e insucesso. Com isso, temos o Gráfico 3, exposto abaixo, no qual podemos ver algumas informações relevantes, como a diferença de produção legislativa das duas casas. Não obstante haver um número considerável em ambas, o Senado acaba por ser menos atuante nesse sentido, o que o leva a representar 35% das proposições selecionadas. Talvez essa diferença se dê pelo papel que cada casa possui no processo legislativo brasileiro, em que grande parte da tramitação de projetos tem início na Câmara dos Deputados.

Gráfico 3 - Casa de Origem em relação ao Sucesso e Insucesso



Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

Dessa forma, em relação às origens das proposições, percebemos uma pequena variação favorecendo ao sucesso - não obstante, a diferença é muito baixa - no caso da Câmara.

Dos 44 projetos que foram iniciados na Câmara, cerca de 56,8% trouxeram sucesso a CNI, o que não é uma diferença relevante. Em outras palavras, o fato de um projeto ter sido iniciado na Câmara, não envies a o resultado final; a probabilidade de sucesso ou insucesso são semelhantes. Já em relação ao Senado, a realidade muda um pouco. Apesar de possuir um número inferior no que diz respeito à quantidade de proposições (24 proposições), 18 resultaram em "sucesso" para a CNI, isto é, cerca de 75% das proposições trouxeram algum benefício ao setor (ou barraram uma norma que prejudicaria). É interessante notar que, apesar de na Câmara termos mais sucesso, em termos quantitativos, no Senado há um cenário mais positivo a CNI. É importante tentarmos perceber o porquê de tal realidade. Um meio para tal é analisar as características dos projetos que se iniciaram no Senado. Para tal temos a Tabela 2:

Tabela 2 - Posicionamento da CNI separado por Casa Originária

<b>Casa Originária</b>	<b>Convergente</b>	<b>Convergente com ressalvas</b>	<b>Divergente</b>	<b>Divergente com ressalvas</b>	<b>Total Geral</b>
Câmara	16	7	20	1	44
Senado	5	2	17	0	24
Total Geral	21	9	37	1	68

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

Ao olharmos à Câmara, vemos que 45% das matérias são divergentes, enquanto que 52,3% são convergentes e/ou convergente com ressalva. Ou seja, a diferença não é tão grande para implicar em uma inclinação ao sucesso ou ao insucesso. Por outro lado, no Senado, 70,8% das matérias são divergentes, logo, a alta taxa de divergentes pode estar implicando em uma maior taxa de sucesso para a CNI, mais do que o simples fato de uma matéria ser da Câmara ou do Senado.

As próximas duas tabelas têm a premissa de analisar em que momento da tramitação estão as proposições legislativas, sendo divididas por casa de origem. Com isso, temos o

objetivo de analisar qual cenário é mais favorável a CNI. Ou seja, busca-se responder em qual parte do processo legislativo a indústria consegue obter vitória ou não. É importante ter em mente a riqueza da tramitação, nesse sentido, um projeto de lei pode estar em diferentes estágios da tramitação, não obstante, as consequências desses distintos estágios são as mesmas, por exemplo: aguardar o relator apresentar o parecer e aguardar a designação do relator, que são períodos distintos (cada um com suas especificidades e consequências), porém, em ambos temos um possível resultado: a matéria pode ficar parada. Assim, consideraremos as informações apresentadas nas tabelas abaixo à luz dessa realidade.

Tabela 3 - Último Status na Câmara Vs. Sucesso

<b>Último Status das Proposições da Câmara</b>	<b>Insucesso</b>	<b>Sucesso</b>	<b>Total Geral</b>
Aguarda Apreciação pelo Senado	1	0	1
Aguarda Apresentação de Parecer	1	4	5
Aguarda Deliberação em Comissão	3	5	8
Aguarda Deliberação em Plenário	0	2	2
Aguarda Designação de Relator	0	1	1
Aguardando Criação de Comissão Temporária	1	0	1
Apensada	6	5	11
Arquivada	4	4	8
Desarquivada	1	1	2
Prejudicada	0	1	1
Retirado pelo autor	1	0	1
Transformada em Norma Jurídica	1	2	3
<b>Total Geral</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>44</b>

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

Em relação às 44 proposições legislativas que tiveram sua origem na Câmara, é interessante notar que 18 estão paradas, no caso, estão aguardando, a apreciação de um parecer, a apreciação em Plenário/Comissão, a designação de um relator, a deliberação do Senado, ou ainda, a criação de uma comissão temporária. No caso, são estas as que definimos como "matérias paradas", visto que aguardam algum tipo de deliberação a seu respeito. Assim, podemos perceber uma certa influência entre sucesso e "matérias que ficam paradas", visto que 66% dos casos (12 de 18) em que a matéria ficou aguardando algo, houve um resultado positivo para a CNI. Contudo, tal valor não é substancialmente grande, o que está vinculado ao fato de que, no geral, na Câmara não há grande diferença entre Sucesso e Insucesso.

De qualquer feita, a própria morosidade do trâmite legislativo tem favorecido a CNI, isso pode estar vinculado ao que já foi apresentado em outros estudos que mostram que a manutenção do *Status Quo* é onde o setor obtém maiores taxas de sucesso. O que também pode afetar negativamente a CNI, à medida que o baixo número de sucessos de projetos convergentes, implica em uma baixa capacidade de aproveitar uma janela para mudanças<sup>61</sup>. Um outro ponto que também está vinculado à tramitação, mas que seus resultados não mostram benefícios importantes, é o arquivamento e apensamento, apesar de ambos ocorrerem em grandes quantidades, há uma certa equivalência entre sucesso e insucesso. Em relação ao apensamento, a realidade é ainda pior para a CNI visto que 6 das 11 matérias que foram apensadas geraram insucesso. Dessas 11 matérias que foram apensadas, 4 eram convergentes e as 4 geraram insucesso.

Agora, no que tange ao surgimento de novas normas jurídicas, podemos perceber que, na Câmara, isso trouxe mais sucesso que insucesso. Ou seja, a CNI conseguiu se beneficiar nesse processo, contudo, somente 3 proposições se tornaram leis, logo, temos uma amostra muito pequena para traçarmos conclusões gerais. Ademais, é importante ter em mente que no

---

<sup>61</sup> SANTOS, 2014, p. 61.

estudo feito por Santos<sup>62</sup>, já é colocado o sucesso em produção de normas jurídicas, contudo, este sucesso está muito vinculado ao apoio do Executivo, o que não foi analisado aqui.

Tabela 4 - Último Status no Senado Vs. Sucesso

<b>Último Status das Proposições do Senado</b>	<b>Insucesso</b>	<b>Sucesso</b>	<b>Total Geral</b>
Aguarda Apresentação de Parecer	0	3	3
Aguarda Deliberação da Câmara	1	0	1
Aguarda Deliberação em Comissão	2	5	7
Aguarda Deliberação em Plenário	0	2	2
Aguarda Designação de Relator	2	3	5
Apensada	0	1	1
Arquivada	1	4	5
<b>Total Geral</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>24</b>

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

A Tabela 4 é análoga à última, porém restrita ao Senado. A realidade do Senado é um pouco diferente. Talvez essa mudança esteja vinculada à grande quantidade de matérias que divergem dos interesses do setor no Senado, o que pode implicar em uma maior taxa de sucesso. Dessa forma, temos uma alta taxa de sucesso da CNI, seja pela sua influência ou não. Com isso, podemos ver um cenário diferente do da Câmara; por exemplo, no Senado podemos perceber como o arquivamento traz benefícios à indústria. Um exemplo de como a CNI foi beneficiada pelo arquivamento de matérias: das 5 matérias que foram arquivadas, 4 eram divergentes, sendo essas as 4 que implicaram em sucessos. E, além do arquivamento, percebemos como o fato de algumas matérias estarem paradas (seja pela demora na deliberação em comissão, seja pela falta de parecer), tem beneficiado os interesses da CNI. Novamente, esses benefícios não estão

<sup>62</sup> SANTOS, 2014.

vinculados às janelas de oportunidades, que poderiam trazer lucros a CNI, mas em impedir ônus, frutos de legislações contrárias aos seus interesses.

Já analisamos algumas variáveis como o posicionamento da CNI, as subáreas das proposições legislativas, a casa originária, agora iremos analisar qual influência do partido dos presidentes da Câmara e do Senado quando as matérias foram apresentadas. Os partidos dos presidentes das casas que foram identificados pelas Agendas Legislativas de 2011 – 2016 foram estes: PFL, PMDB, PP, PT. Não obstante, com grande margem de diferença, os dois principais são o PMDB e PT. Portanto, nossa análise será focada nesses dois partidos. Vale lembrar do recorte temporal deste trabalho, o qual se situa em um executivo governado pelo PT.

Tabela 5 - Resultado e Posição por Partidos

<b>Posição/Resultado</b>	<b>PFL</b>	<b>PMDB</b>	<b>PP</b>	<b>PT</b>	<b>Total Geral</b>
<b>Convergente</b>					
Insucesso	0	6	0	8	14
Sucesso	0	6	1	0	7
<i>Convergente Total</i>	<i>0</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>21</i>
<b>Convergente com ressalvas</b>					
Insucesso	0	5	0	0	5
Sucesso	0	3	0	1	4
<i>Convergente com ressalvas Total</i>	<i>0</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>9</i>
<b>Divergente</b>					
Insucesso	0	4	0	1	5
Sucesso	2	24	0	6	32
<i>Divergente Total</i>	<i>2</i>	<i>28</i>	<i>0</i>	<i>7</i>	<i>37</i>
<b>Divergente com ressalvas</b>					
Insucesso	0	0	0	1	1
<i>Divergente com ressalvas Total</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<b>Total Geral</b>	<b>2</b>	<b>48</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>68</b>

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

Em relação ao posicionamento da CNI, vinculado aos partidos dos presidentes da Câmara/Senado, é notória a superioridade numérica do PMDB, certamente isso decorre da

grande quantidade de presidentes do legislativo federal que são deste partido, mas, o mais interessante é analisar a grande quantidade de projetos divergentes. No caso, 70,6% das proposições começaram a tramitar com algum presidente do PMDB, destas, 58,3% divergem da CNI. Em outras palavras, das 68 proposições, temos 28 divergentes somente na tutela do PMDB. Isso não necessariamente mostra algo negativo, pelo contrário, é sempre importante termos em mente que a maior parcela do sucesso da CNI está em barrar projetos divergentes. Para corroborar com tal hipótese, devemos olhar a taxa de sucesso dessas 28 proposições. No caso, temos que 24 geraram sucesso a CNI, isto é, 85,7%.

Em relação ao PT, a proporção se mantém. Ou seja, das 7 proposições divergentes, 6 geraram sucessos. Isso revela como atuar frente a projetos de divergência tem sido benéfico ao setor industrial. Novamente, não há aqui meios para dizer se tal sucesso foi por ação direta da CNI, nos limitamos apenas a identificar que a taxa de sucesso com projetos divergentes é incrivelmente alta. A facilidade de agir para barrar tais projetos fica mais clara quando olhamos os projetos convergentes durante presidentes do PT. Dos 8 projetos, os 8 resultaram em insucessos. Já nos 12 do PMDB, 6 foram sucessos e 6 foram insucessos. Tendo em mente que, dos projetos convergentes, nenhum dos que foram apresentados na presidência do PT teve sucesso, e, quando o legislativo era presidido pelo PMDB, metade obteve sucesso, vemos a possível capacidade de controle de agenda do presidente do legislativo; talvez isso seja capaz de influenciar no sucesso.

A fim de complementar as informações que foram trazidas acima, vale olharmos não mais para o partido do presidente da Câmara/Senado, mas para o partido do autor (o que pode ser observado a partir das Tabelas 6 e 7 abaixo). Em relação ao PT, os dados se tornam mais interessantes: o PT apresentou 15 proposições legislativas, no caso, em 14 a CNI se mostrou divergente; claramente vemos uma oposição política entre os dois grupos. Das 14 apontadas acima, 12 geraram sucesso à CNI. Já em relação ao PMDB, os dados ficam menos

claros. De qualquer forma, 10 proposições foram apresentadas pelo PMDB, em 7 a CNI convergia (no caso, a maioria com ressalvas). Mas, mesmo havendo 70% de vinculação entre as proposições de autores do PMDB e a CNI, a taxa de sucesso em projetos convergentes (com ou sem ressalvas) e divergentes é muito próxima: 2 que geraram sucessos, eram convergentes; por outro lado, 3 eram divergentes e resultaram em sucessos (no caso, 1 era convergente com ressalva e resultou em sucesso). Uma conclusão que podemos tirar é que é mais fácil perceber quando um partido tem uma posição contrária a CNI do que favorável, dado o exemplo do PT como sendo um claro antagonista. E, mesmo sendo clara a posição divergente, a CNI obteve 80% de sucesso com os autores do PT. No caso, apresentamos aqui a realidade do PT e PMDB por serem, nessa ordem, os dois partidos que mais apresentaram proposições que interessavam a CNI.

Tabela 6 - PMDB e Sucesso

<b>PMDB</b>	<b>Insucesso</b>	<b>Sucesso</b>	<b>Total Geral</b>
Convergente	1	2	3
Convergente com ressalvas	3	1	4
Divergente	0	3	3
<b>PMDB Total</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>10</b>

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

Tabela 7 - PT e Sucesso

<b>PT</b>	<b>Insucesso</b>	<b>Sucesso Geral</b>	<b>Total</b>
Convergente	1	0	1
Divergente	2	12	14
<b>PT Total</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>15</b>

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria.

### 3.2 Resultados

A partir desses dados podemos perceber algumas constantes, as quais podem ser sustentadas por outros trabalhos, garantindo maior legitimidade ao que foi identificado aqui. Para tal, nos utilizaremos de dois importantes estudos feitos sobre o legislativo e que já foram apresentados acima, um feito pelo prof. Manoel Santos, o artigo Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria<sup>63</sup>. O outro é o livro do prof. Wagner Mancuso, O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil<sup>64</sup>. A partir desses estudos poderemos comparar os padrões aqui encontrados visando analisar se, de fato, resultados análogos foram percebidos por outros estudiosos.

O principal padrão que podemos perceber aqui, e que já responde à pergunta que foi proposta no início do trabalho, é que o sucesso está atrelado a barrar proposições divergentes. A partir dos dados aqui levantados, temos a nítida visão de que a chance de sucesso para a indústria, quando esta é contrária a uma proposição, é muito alta. Tal qual já fora melhor apresentado acima, das 68 proposições apresentadas, 37 eram divergentes para a CNI, das quais, em 32 casos a CNI teve sucesso. Isso é impressionante, pois é dizer que o setor tem sido capaz de barrar grande parte dos atos legislativos que poderiam prejudicar à indústria. Por outro lado, o resultado não é tão positivo quando olhamos para as matérias de interesses da confederação, estas dificilmente são aprovadas. O que implica em uma baixa capacidade em aproveitar as janelas que lhe seriam favoráveis. Não obstante, o que podemos ver é uma alta taxa de sucesso de forma geral (42 casos em 68), percepção, esta, também indicada por Mancuso, visto que “[...] dois terços das decisões finais podem ser classificadas como sucessos [...]”<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> SANTOS, 2014.

<sup>64</sup> MANCUSO, 2007.

<sup>65</sup> Ibidem, p. 185.

No estudo de Santos, o sucesso da indústria foi de 63% dos casos, algo semelhante a este trabalho. Um ponto analisado pelo autor, e que deve ser aqui acentuado, é que, apesar da indústria obter sucesso em boa parte das proposições legislativas que alteram o *status quo*, este sucesso está mais relacionado à autoria da proposição, se foi o executivo ou um parlamentar. No caso de ser o executivo, o sucesso está vinculado ao alinhamento a esta esfera do governo. Ou seja, quem garante o sucesso da mudança de *status quo* é o executivo<sup>66</sup>.

Em relação ao sucesso, podemos perceber que a maior parte deste está na não aprovação de uma proposição, ou seja, por ela ter sido arquivada, retirada pelo autor ou prejudicada. Neste trabalho identificamos uma alta taxa de proposições que renderam sucesso por se encaixarem neste cenário descrito. Também em Santos, em sua tese de doutorado, percebemos isso; em seu estudo cerca de 47% do sucesso estava na não-deliberação<sup>67</sup>. Com isso, podemos concluir que uma forma eficiente de conseguir garantir seus interesses é fazer com que proposições divergentes não tramitem, isto é, fiquem paradas em alguma etapa do processo. Logo, o sucesso possui essas duas características: primeira, está atrelado a proposições contrárias, segunda, fazer com que essas proposições fiquem presas em alguma etapa, rende sucesso ao setor, muito mais do que rejeitar a matéria.

Outra característica que podemos ver aqui é a taxa de sucesso vinculado ao partido do autor e do presidente da casa originária. Entretanto, não possuímos dados extras que possam corroborar com tal hipótese, nos levando a dar maior peso ao fator da divergência. Em relação ao partido dos autores, utilizamos os dois partidos que mais apresentaram projetos, PT e PMDB, no primeiro fica claro uma divergência de agenda, o que garante a CNI uma alta taxa de sucesso. Já no segundo caso, os dados ficam menos díspares, dificultando a obtenção de conclusões. Em relação ao partido do presidente, podemos ver alguns valores que mostram que tanto no PT quanto no PMDB, a taxa de projetos divergentes é alta, contudo, os dados são pouco

---

<sup>66</sup> SANTOS, 2014, pp. 62 – 65.

<sup>67</sup> Idem, 2011, p. 163.

expressivos. Por último, no que concerne à casa de origem, claramente no Senado podemos ver uma superioridade em relação ao sucesso. Não obstante, isso pode ser uma consequência da alta taxa de divergência nesta casa em comparação à Câmara, onde divergentes X convergentes ficam divididas de forma equânime.

Dessa forma, tal qual foi colocado no início deste trabalho, tínhamos por alvo analisar os padrões existentes nas proposições legislativas de interesse da CNI e que geravam sucesso. Assim, percebemos que a CNI tem alta taxa de sucesso em combater propostas que lhe sejam danosas, acarretando resultados positivos frente às proposições divergentes, sejam elas de partidos de oposição, sejam elas da Câmara ou Senado, também pouco importando o presidente em exercício no legislativo durante a apresentação do referido projeto. Além disso, barrar as proposições divergentes está muito atrelado à “não deliberação”, muito mais do que à rejeição da matéria.

Por fim, para conseguir esse sucesso, a CNI dispõe de uma série de aparatos regimentais, mas aquilo que tem dado retorno mais positivo à organização é garantir a paralisação da tramitação dos projetos contrários, impedindo que uma norma jurídica desfavorável seja aprovada. Além disso, utilizando-nos do trabalho de Santos<sup>68</sup>, podemos identificar a importância que outros fatores possuem na capacidade de ajudar o *lobby*, sendo um dos principais fatores o alinhamento com o Executivo. Aqui não foi viável analisar o posicionamento em relação ao Executivo por causa do recorte temporal escolhido, contudo, no trabalho deste autor percebemos que o sucesso em construção de lei está muito atrelado ao Executivo. Consequentemente, podemos dizer que os meios para obtenção de sucessos são árduos, pois, apesar de muitos sucessos, eles estão vinculados a uma “não decisão”, e quando estão atrelados a uma mudança de *status quo*, percebe-se a necessidade de alinhamento de posicionamento com o Executivo<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> SANTOS, 2014.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 60 – 61,

## CONCLUSÃO

Ao longo do exposto aqui, tentamos abarcar o *lobby* da CNI via Agenda Legislativa. Assim, foram esboçadas aqui questões atinentes aos grupos de interesses, suas influências na democracia, bem como o *lobby*, cada vez mais presente em nossa realidade brasileira. Ambos os temas, *lobby* e grupos de interesses, foram relacionados de forma a construir um conhecimento acerca de como um está vinculado ao outro. Com isso, foi possível perceber a importância que os grupos de interesses têm para a democracia, à medida que garantem uma participação dos cidadãos no debate público, além de permitir uma maior capacidade de influenciar na agenda governamental. Ademais, não se pode pensar em grupos de interesses sem pensar em *lobby*, em atuação política.

Além de tratarmos sobre o *lobby*, objeto principal de estudo deste trabalho, falamos sobre o sistema corporativista brasileiro no qual tanto o *lobby* quanto a própria CNI existem. Portanto, debruçar-se sobre o sistema corporativista, suas mudanças e como está o cenário atual foi de grande relevância para uma compreensão holística sobre o motivo que leva a CNI a ser tão importante. O que por sua vez, também é fruto das mudanças que ocorreram no ambiente econômico e político após o fim da ditadura militar, o que mudou o Brasil e mudou a forma de atuação política dos grupos de interesses, incluindo a CNI; período quando o *lobby* começou a se proliferar no cenário político nacional. Justamente neste período se insere a Agenda Legislativa da Indústria, fruto da ação da CNI para fomentar uma produção legislativa que fosse mais positiva para o setor.

Por fim, partimos para os dados coletados a partir das Agendas e dos sites da Câmara dos Deputado e do Senado Federal. Foram levantadas 68 proposições legislativas, todas referentes as Agendas dos anos de 2011 a 2016, dentro do tema de Legislação Trabalhista. A partir da análise desses dados, bem como do auxílio de outros grandes textos, foi possível perceber onde está o sucesso da indústria, e qual seria melhor forma de ação política. A

conclusão identificada, apesar da pequena amostra, é que o sucesso está em combater as legislações que poderiam trazer danos, lutando para que não sejam aprovadas, isto é, não deliberar as proposições divergentes. De outra feita, para conseguir aprovação de uma norma jurídica que seja favorável, é muito importante alinhar-se ao Executivo. Portanto, a conclusão que chegamos é que a CNI tem grande influência sobre o legislativo, contudo, tal influência está vinculada a outros fatores, que acabam por contingenciar o sucesso do setor<sup>70</sup>. Dessa forma, a sua capacidade individual de influenciar no processo deliberativo, está mais presente em fazer barreiras às normas classificadas como divergentes, atuar nesse sentido pode lhe ser muito favorável.

---

<sup>70</sup> Ibidem, p.61.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Editora Maltese, 1994. 146 p.
- BAUMGARTNER, Frank R., LEECH, Beth L. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Edição do Kindle, 1998, 248 p.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Grupos de pressão*. Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-18, jan. 1958.
- CNI. *Agenda Legislativa da Indústria*. Brasília (DF): Confederação Nacional da Indústria, 2011.
- CNI. *Agenda Legislativa da Indústria*. Brasília (DF): Confederação Nacional da Indústria, 2012
- CNI. *Agenda Legislativa da Indústria*. Brasília (DF): Confederação Nacional da Indústria, 2013
- CNI. *Agenda Legislativa da Indústria*. Brasília (DF): Confederação Nacional da Indústria, 2014
- CNI. *Agenda Legislativa da Indústria*. Brasília (DF): Confederação Nacional da Indústria, 2015
- CNI. *Agenda Legislativa da Indústria*. Brasília (DF): Confederação Nacional da Indústria, 2016.
- DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato. *O Legislativo Como Arena de Interesses Organizados: atuação de lobbies empresariais*. Locus Revista Histórica, Rio de Janeiro, Vol. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.
- DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato. *Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento*. RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, n. 52, pp. 15 – 33, junho 2003.
- ESTADOS UNIDOS. *Federal Lobbying Disclosure Act of 1995*. 19 de dezembro de 1995. An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes.
- MANCUSO, Wagner. *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. 227 p.
- MILBRATH, Lester. *The Washington Lobbyists*. Chicago: Rand McNally, 1963. 431 p.
- OLIVEIRA, Andrea Cristina. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Revista de informação legislativa, Vol. 42, No. 168, pp. 29-43, out./dez. 2005

OLSON, Mancur Jr. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965. 208 p.

SANTOS, Manoel. *O Parlamento Sob Influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2011. 195p.

SANTOS, Manoel. *Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria*. RIEL - Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos. n. 1, pp. 52–70, mar. 2014.