

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Escola de Sociologia e Política

Leonardo Silva REIS

PUBLIC PROBLEM-MAKING:

DA *POLICY ADVOCACY* À AGENDA INSTITUCIONAL, A FORMAÇÃO
DA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA

São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Escola de Sociologia e Política

Leonardo Silva REIS

PUBLIC PROBLEM-MAKING:

DA *POLICY ADVOCACY* À AGENDA INSTITUCIONAL, A FORMAÇÃO
DA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA.

Trabalho de Conclusão de Curso da Fundação
Escola de Sociologia e Política de São Paulo
para obtenção do título de Especialista em
Gestão e Políticas Públicas.

São Paulo

2014

Autor: Leonardo Silva REIS

Public Problem-Making: da Policy Advocacy à Agenda Institucional, a Formação da Agenda da Política Pública.

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor(a)

Assinatura:

Professor(a)

Assinatura:

Professor(a)

Assinatura:

Data da Aprovação: 31/05/2014

AGRADECIMENTOS

À Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, por seu renomado trabalho em favor de instituições fortes e democráticas.

À Fundação Perseu Abramo, pelo genuíno interesse na formação acadêmica e política dos quadros militantes do Partido dos Trabalhadores e por disponibilizar a bolsa de estudos integral que viabilizou este curso.

À Whirlpool Corporation e aos meus gestores, por envidarem todos os esforços necessários para conciliar o trabalho e o desenvolvimento pessoal, profissional e intelectual.

À minha família, pela sempre sincera torcida pelo meu sucesso.

Às minhas madrinhas, por despertarem em mim a paixão pela política.

Aos homens e mulheres que, com dignidade e trabalho, constroem uma Política cada vez mais republicana e íntegra.

*A independência não é um quadro na parede nem um grito congelado na história.
A independência é uma construção do dia-a-dia. A reinvenção permanente de uma nação.
A caminhada segura e soberana para o futuro. (Luiz Inácio Lula da Silva)*

RESUMO

O objetivo do presente estudo é difundir os elementos constitutivos essenciais da política pública, sua existência em ciclo e, especialmente, a etapa de Formação da Agenda. O processo de migração da agenda sistêmica para a agenda institucional, nominado *public problem-making*, receberá destaque através de análise particularizada, identificando os principais mecanismos de *policy advocacy*. O *lobbying* será abordado de maneira crítico-funcional, desmistificando seu funcionamento e elucidando estigmas distorcidos. A prática de relações institucionais por organizações privadas também será brevemente abordada e exemplificada com fatos.

Palavras-chave: Política Pública. Formação da Agenda. Formação do Problema Público. *Policy Advocacy*. *Lobbying*. Relações Institucionais.

ABSTRACT

The objective of this study is to diffuse the essential constitutive elements of public policy, its existence in cycle and specially the step of Agenda Setting. The process of migrating from the systemic agenda for the institutional agenda, named public problem-making, may be featured through detailed analysis, identifying relevant mechanisms for policy advocacy. Lobbying will be discussed in a critically-functional way, demystifying its working and elucidating distorted stigmas. The practice of institutional affairs by private organizations will also be shortly approached and exemplified with facts.

Keywords: Public Policy. Agenda Setting. Public Problem-Making. Policy Advocacy. Lobbying. Institutional Affairs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Atores organizados em torno da Política Pública.	13
Figura 2: Ciclo da Política Pública.	16
Figura 3: Esquema de <i>Public Problem-Making</i>	17
Figura 4: Estrutura de Relações Institucionais das organizações.	24
Figura 5: Inserção da <i>Policy Advocacy</i> no Ciclo da Política Pública.	27

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. POLÍTICAS PÚBLICAS	11
2. CICLOS DA POLÍTICA PÚBLICA	15
3. <i>PUBLIC PROBLEM-MAKING</i> : TRANSFORMANDO PROBLEMAS RESTRITOS EM QUESTÕES PÚBLICAS	17
3.1 <i>ADVOCACY</i>	19
3.2 <i>LOBBYING</i>	21
3.2.1 <i>LOBBYING</i> CORPORATIVO: UM BREVE APANHADO DA ORGANIZAÇÃO E DESAFIOS	22
4. <i>AGENDA SETTING</i> : FORMAÇÃO DA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA	26
CONCLUSÃO	29
BIBLIOGRAFIA	30
APÊNDICES	32

INTRODUÇÃO

O estudo teórico da Política Pública permanece bastante incipiente no campo da ciência no Brasil; governos, universidades, *think-tanks* e outras organizações públicas e privadas seguem com seus esforços mais ou menos orientados no sentido de erigir um importante arcabouço de conhecimento sobre a temática. Muito embora se tenha buscado superar essa lacuna, o próprio acervo literário disponível em Língua Portuguesa ainda é bastante restrito. Quando se fala em *Agenda Setting* (Formação da Agenda), a mais básica etapa da *policy*, essa situação é ainda mais crítica.

A experiência brasileira neste campo do conhecimento advém do histórico de execução de políticas setoriais finalísticas a fim de solucionar ou minimizar discrepâncias sociais e econômicas. As informações sobre sua concepção, até aqui catalogadas, mormente se originam do que se pode chamar de “teorização reversa”: primeiro se faz, depois se procura compreender as bases epistemológicas da ação.

Pode-se criticar a abrupta pressa em “agir primeiro, pensar depois”, mas em uma nação em desenvolvimento deste porte e neste estágio da história da humanidade, por vezes não há outra solução se não “trocar a roda com o carro em movimento”. As demandas são sempre urgentes e nem sempre há condições materiais para que se planeje – e, aliás, já existem pesquisadores que afirmam que o Estado capitalista não planeja, senão reage a demandas.

Tendo como ponto de partida o *Public Policy-Cycle* (Ciclo da Política Pública) de Michael Howlett e M. Ramesh, o presente estudo tem por objeto o *Public Problem-Making* ou Formação do Problema Público. Estudar-se-ão os elementos constitutivos dos problemas e demandas privadas, o *lobbying* público e privado para convencer políticos e demais agentes do Estado a aceitar determinada demanda como sendo de interesse público.

Justificando em fatos os conceitos elencados, serão utilizados exemplos ocorridos em todo o mundo, mas predominantemente no Brasil, pelo volume, acessibilidade e fiabilidade das informações disponíveis. Isso de forma alguma comprometerá a validade universal dos argumentos utilizados, visto que em linhas gerais é um fenômeno administrativo bastante genérico.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo da Política Pública é bastante amplo em definições para o que se entende por *public policy*. Um dos *founding fathers* do campo, Thomas Dye, afirma que política pública “é tudo o que um governo decide fazer ou não fazer” (DYE apud HOWLETT e RAMESH, 2003, p.5). Por certo que isso não se resume a um jogo de escolhas, mas com essa brilhante e simples definição tem-se claro que não há política pública sem Estado e que ele pode optar por reagir a uma determinada demanda ou por nada fazer e, ainda assim, será política pública.

Aqui se dá um primeiro passo: a política pública não é somente ativa ou positiva, mas também passiva ou negativa. E nisso não há qualquer mal ou qualquer erro, desde que tenha sido devidamente formulada e decidida com ampla e acertada fundamentação administrativa e política. Inclusive, Bachrach e Baratz (1962) conduziram estudos que comprovaram essa teoria.

Não cabe entrar no debate levantado por Herbert Simon (1957) que, ao estudar a tomada de decisão, argumentou que a racionalidade dos decisores públicos “é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomada de decisão, auto-interesse dos decisores”. Perceba-se que o debate é justo a partir de uma perspectiva estritamente racional, mas é impossível a construção de uma decisão unânime em eficiência e conveniência na arena política tradicional.

Ainda assim, no Estado contemporâneo, um robusto – e, como em tudo, o excesso também é provavelmente mau – acervo legislativo e instituições consistentes reduzem significativamente a discricionariedade do gestor público e, da mesma forma, as chances de erro. Perceba que reduzir as chances de erro não quer dizer reduzir a crítica a qualquer decisão, pelos motivos aqui já aventados.

William Jenkins, por sua vez, entende que o *public-policy making* leva em conta uma série de decisões políticas e técnicas e que essas decisões devem considerar a capacidade administrativa do Estado; o autor, pela primeira vez, introduz a ideia de avaliação de resultados.

B. G. Peters (1986) traz uma nova dimensão ao debate, a de que o Estado, embora sempre seja parte importante, não é protagonista necessário de uma política pública: “é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Delegação de poderes essa que pode ocorrer através de concessões públicas, financiamento de organizações sociais e abertura de determinado mercado à iniciativa privada.

Reis (2013), procurando contemplar as afirmativas abundantes na literatura e dar feições ainda mais contemporâneas, postula que

política pública é um processo no qual o Estado, de forma isolada ou coletiva, toma uma série de decisões inter-relacionadas, desde o reconhecimento de uma matéria de interesse até a avaliação dos resultados advindos de sua atuação, passando pelo prévio diagnóstico de suas capacidades. (p.49)

Portanto, opta-se por essa contribuição por sua completude, por contemplar (i) a necessária presença do Estado na política, que (ii) sua execução envolve decisões com base em critérios políticos e administrativos, (iii) que produz um ciclo que tem um início com uma demanda e fim com avaliação de resultado e que, para tudo isso, é fundamental (iv) compreender a capacidade ativa do governo.

Uma série de atores podem se colocar em torno de uma política pública, influenciando, apoiando ou combatendo seus efeitos.

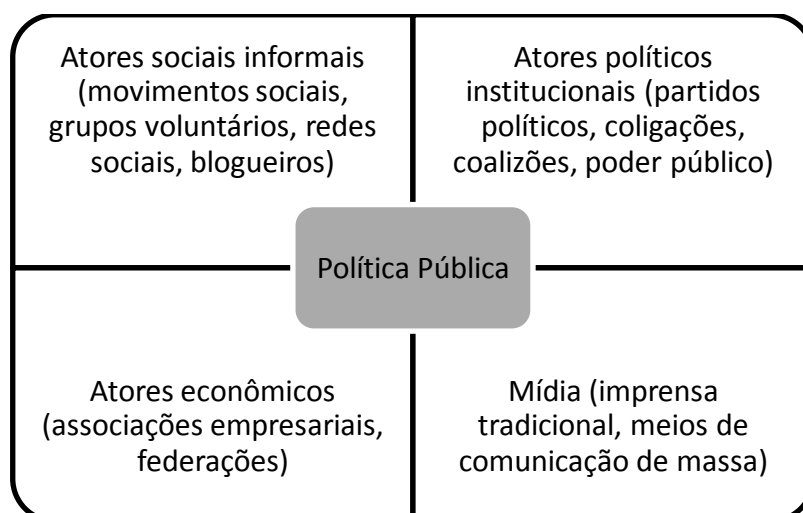


Figura 1: Atores organizados em torno da Política Pública.
Fonte: Autoria Própria.

Atores sociais informais como movimentos sociais, grupos voluntários, as redes sociais e os blogueiros mesclam formas tradicionais e inovadoras de atuação, e se caracterizam por sua distribuição pelo território, baixo nível de organização e limitado poder de convencimento.

Atores políticos institucionais são elementos clássicos nesse processo, que pelo seu melhor acesso ao organismo estatal, corroboram com ou contra políticas públicas. Nesse segmento incluem-se os partidos políticos, as coligações partidárias, as coalizões e o próprio poder público.

Apesar do merecido destaque ao termo “institucional”, pode-se admitir atores não devidamente estruturados nos termos da Lei. Em 2013, por exemplo, um grupo político bastante diverso, que reúne em sua maioria ambientalistas, militantes egressos dos partidos de esquerda tradicionais e empresários, procurou constituir um partido chamado Rede Sustentabilidade. A legenda não conseguiu o apoio eleitoral necessário para se viabilizar como partido, mas se organizou dentro do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e, de alguma forma, procura influenciar debates políticos.

As coligações partidárias são organizações efêmeras, que disputam um único pleito e logo se dissolvem. São sucedidas pelas coalizões, que se formam e passam a flutuar entre os hemisférios de situação e oposição do governo.

São enquadrados como **Atores econômicos**, as associações empresariais e federações, que comumente agem em temas de interesse financeiro ou comercial como tributação e relações de consumo. Grandes companhias nacionais, multinacionais e transnacionais também têm alta capacidade de sensibilização e convencimento.

Aqui, por **Mídia** não se terá uma compreensão abrangente, ao contrário: apenas imprensa tradicional e meios de comunicação de massa, como jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão serão incluídas no grupo. Isso acontece para diferenciá-la radicalmente dos blogueiros e redes sociais citados como atores sociais informais, devido à sua grande

capacidade econômica, alto nível de organização e atuação concentrada (quanto ao meio) com efeito difuso (quanto ao território).

A imprensa, em citações mais radicais, chega a ser apontada como um Quarto Poder. Protegida por um denso arcabouço que garante a liberdade de informação e a privacidade das fontes, por exemplo, é sempre ativa ao noticiar determinado fato e procura se posicionar de forma evidente ou não no espectro político.

Nos Estados Unidos é muito comum que os grandes jornais apontem, em seus editoriais, qual candidato presidencial apoiarão nas eleições seguintes. Ninguém deve ser obrigado – se não por deveres de algumas funções públicas, obviamente – a permanecer neutro, mas deve sempre agir com clareza de intenções.

Em 2008, 146 jornais estadunidenses declararam apoio ao então candidato do Partido Democrata à Presidência, Barack Obama, enquanto outros 46 apoiaram o candidato do Partido Republicano, John McCain. Nem sempre os números são tão divergentes assim, sendo bastante comum uma divisão acirrada, assim como é comum que mudem de lado conforme o momento.

Isso não é comum no Brasil. Diversas pesquisas resultaram apenas em uma declaração desse tipo por aqui, quando em 2010 a Revista Carta Capital foi explícita ao se posicionar favoravelmente à candidata presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), Dilma Rousseff.

2. CICLOS DA POLÍTICA PÚBLICA

Harold Lasswell foi um cientista político estadunidense que tomou para si o desafio de tornar amplamente assimilável o complexo processo de *public policy-making* e foi pioneiro ao propô-lo em ciclo. Na proposta de Lasswell, a política pública é dividida em sete estágios: (1) informação; (2) promoção; (3) prescrição; (4) invocação; (5) aplicação; (6) término; e (7) avaliação.

Esse modelo é muito mais ideal que real por colocar o Estado em uma câmara hermética, invulnerável a influências externas e em uma arena bastante reduzida de *stakeholders*. Também, se bem se reparar, isso mais se parece com uma linha, já que claramente identifica princípio e fim, enquanto um círculo ou um ciclo é justamente contínuo. De qualquer forma, há de se fazer justiça e reconhecer que é bastante útil como ponto de partida, referência e estímulo ao avanço do ciclo da política.

Na sequência vem Gary Brewer que, inspirado no modelo anterior, traz uma proposta decomposta em seis etapas: (1) invenção; (2) estimativa; (3) seleção; (4) implementação; (5) avaliação; e (6) término. Para os professores do Canadá, Howlett e Ramesh (2003, p.13), “ele expandiu o processo da política pública para além dos domínios do governo [...] e clarificou a terminologia usada para descrever os vários estágios do processo”. Por outro lado, novamente há uma divisão muito clara entre princípio e fim, fazendo com que novamente se pareça com uma linha e, novamente, perca o principal trunfo da proposta do ciclo: a continuidade.

Dito isso, os estudiosos canadenses contribuem com sua própria versão de Ciclo da Política Pública, que segundo Reis (2011) “condensando ainda mais as etapas, mas sem confundi-las, (...) propõem um novo modelo, que relacionam com a chamada *resolução aplicada de problemas*”: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação; e (5) avaliação.

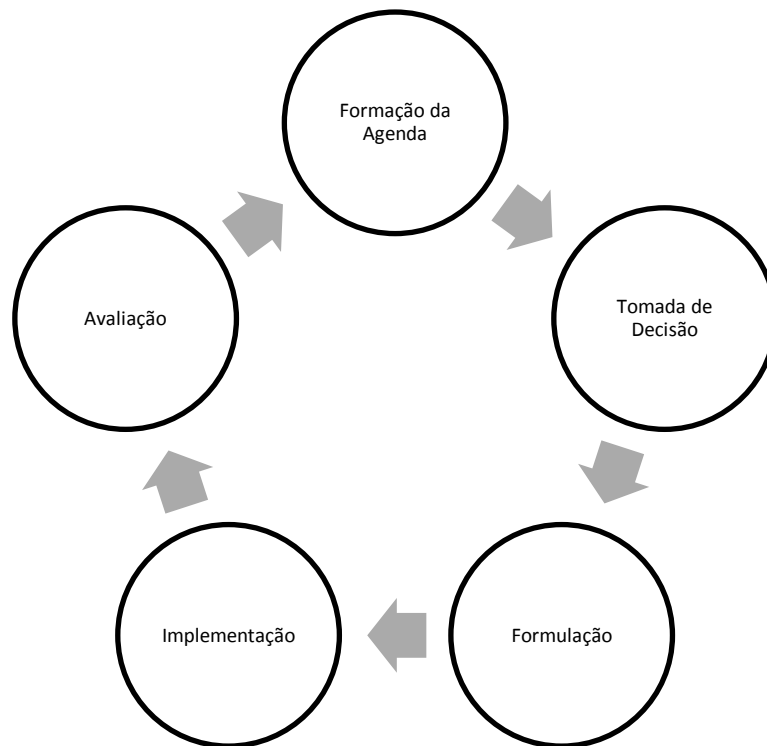


Figura 2: Ciclo da Política Pública.
Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh.

Perceba que, aqui, não há um fim necessário. Isso acontece porque, ao se avaliar a política, não necessariamente se concluirá que ela deva ser encerrada; ela pode recomeçar. Isso pode ser ilustrado com um exemplo muito recente.

Nos primeiros meses de 2014, o Ministério da Saúde do Brasil anunciou campanha nacional de vacinação contra o vírus HPV para meninas adolescentes. A meta anunciada era de vacinar 80% do público até abril. Ao final de abril, o governo do Estado do Acre avaliou a execução da política e, verificando que a meta não havia sido atingida em vários de seus municípios, reformou e reiniciou a política.

Por fim, cabe destacar que, neste último ciclo, o proposto por Howlett e Ramesh, o objetivo de estudo desta obra é a de Montagem da Agenda ou *Agenda Setting*, conforme se verá a seguir.

3. PUBLIC PROBLEM-MAKING: TRANSFORMANDO PROBLEMAS RESTRITOS EM QUESTÕES PÚBLICAS

A Formação do Problema Público (ou *Public Problem-Making*, como registra a literatura do campo) é a etapa em que um problema restrito à afetação ou percepção de um determinado grupo político, econômico ou social, emerge ao interesse do Estado e se torna uma questão pública.

Contribui a *Northern California Grantmakers* dizendo que “o desenvolvimento da política começa com a definição do problema. Durante este estágio, um problema é identificado e examinado, e possíveis soluções são exploradas através de pesquisas e análises” (Tradução do Autor, 2014)¹. Com isso, quer dizer que o devido embasamento informacional é *sine qua non* para que se delimite a abrangência de determinada questão e, de forma qualificada, o Estado possa definir como agir – ou definir não agir, conforme já explicado.

Para clarear o entendimento sobre esse trecho do *Public Problem-Making* que ainda é tão nebuloso mesmo para as academias, faz-se a proposta do seguinte esquema:

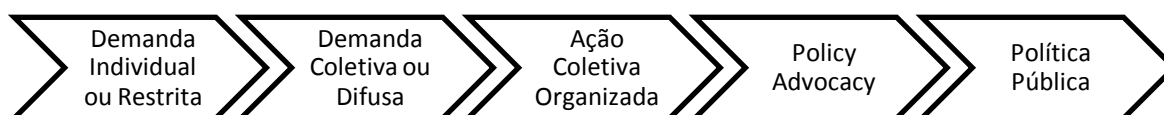


Figura 3: Esquema de *Public Problem-Making*.
Fonte: Autoria Própria.

Segundo este esquema, fracionado em cinco etapas:

- (i) **Demanda Individual ou Restrita:** um grupo específico da sociedade (por exemplo, uma empresa, uma Organização Não-Governamental ou mesmo uma Associação de Moradores) entende-se prejudicada por determinado fato ou entende que há

¹ Policy development starts with problem definition. During this stage, a problem is identified and examined, and possible solutions are explored through research and analysis examined, and possible solutions are explored through research and analysis.

oportunidade de melhoria e se mobiliza para organizar informações que comprovem a legitimidade do seu pleito e lhe garanta os subsídios necessários para angariar apoios à causa ou combater oposições;

- (ii) **Demanda Coletiva ou Difusa:** este é o momento em que a demanda de determinado grupo vai ao encontro das postulações de outros grupos, formando uma coalizão em torno da causa;

Coalizões podem fomentar o desenvolvimento de novas ideias, informar e modelar políticas públicas. Através de coalizões e redes, indivíduos e organizações podem compartilhar recursos, conhecimentos e habilidades. Coalizões são, frequentemente, atores-chave durante as fases de definição do problema (*public problem-making*), formação de agenda (*agenda setting*), adoção da política e implementação. (Tradução do Autor, *ibid.*, 2014)²

- (iii) **Ação Coletiva Organizada:** esta etapa é mais didática do que propriamente funcional, mas cumpre explicar que, formada uma rede de apoio à causa, é imprescindível que se passe a agir de forma coordenada. Em ambientes de elevada organicidade, costuma-se formar um conselho político que passa a orientar os esforços nas frentes jurídica, política, de financiamento, etc.;

- (iv) **Policy Advocacy:** o grupo passa a praticar *lobbying* e *nonlobbying*, procurando sensibilizar gestores políticos e os meios de comunicação da fiabilidade, da virtude e da necessidade da sua demanda. É etapa fundamental, pois sem o sucesso dela será impossível que um problema privado ou restrito se torne uma questão pública;

- (v) **Política Pública:** aqui propriamente são avaliados os cenários, as possibilidades e definida a estratégia de Estado diante de uma demanda privada que se revestiu do interesse público e agora emerge à Agenda Institucional.

Está visto que um problema percorre um grande caminho até ser alçado à condição de questão pública, de matéria de interesse público, e não consegue sem a prática de *Advocacy*. O termo

² Coalitions can foster the development of new ideas and inform and shape public policies. Through coalitions and networks, individuals and organizations can share resources, knowledge, and skills. Coalitions are often key players during the problem definition, agenda setting, policy adoption, and implementation phases.

ainda não encontra tradução para o português, mas se aproxima adequadamente de “advocacia” e não há de ser reduzido estritamente a *lobbying*.

3.1 *ADVOCACY*

Advocacy é o engajamento por uma causa, é empreender esforços em favor da garantia de direitos, da execução de bens ou da prestação de serviços, beneficiando setores específicos da sociedade ou do mercado. Esse engajamento pode ser obtido através de vários mecanismos específicos, que podem ser usados isoladamente ou em conjunto, entre os quais vale destacar:

- A **formação de coalizões**, uma rede que permita a troca de ideias, experiências e perspectivas, apoiando a proposta e aumentando sua rede de influência. Importante especialmente nas etapas de Formação da Agenda, Tomada de Decisão e Formulação;
- A **convocação de interessados** na pauta, o encorajamento para que outros atores assumam e façam parte do pleito. Importante nas etapas de Formação da Agenda, Tomada de Decisão e Formulação;
- A **organização comunitária**, uma estratégia de empoderamento das bases da sociedade. Através de reuniões e atos de esclarecimento, comunidades são informadas de seus direitos e instigadas a defendê-los;
- A **elaboração de projetos pilotos**, demonstrando a eficácia da medida proposta, seu benefício e aplicabilidade. Importante nas etapas de Tomada de Decisão e Implementação;
- O **estímulo para que financiadores da causa assumam também como responsabilidade**, permitindo usar a influência econômica de forma positiva no processo. Importante nas etapas de Formação da Agenda e Tomada de Decisão;
- A **litigação**, ou seja, o protesto por vias jurídicas contra determinados atos legislativos pode ser uma forma eficiente de atrair atenção dos meios de comunicação, fornecer

argumentos aos apoiadores, atrair novos parceiros e abrir caminhos legais para a política. Importante nas etapas de Implementação e Avaliação;

- **O uso da mídia e dos meios de comunicação** é incrivelmente útil para contextualizar temas de *advocacy* através de meios pagos e gratuitos, como a televisão, o rádio, os jornais e as novas mídias, sensibilizando um maior número de pessoas. É uma forma de pressão pela massificação da informação e pode ser robustecida com o uso *ad verecundiam* de personalidades em favor da causa. Importante nas etapas de Formação da Agenda, Tomada de Decisão e Avaliação;
- **O fornecimento de pesquisas e análises políticas** (*policy*) fortalece o pleito e torna, seus patrocinadores, agentes políticos confiáveis. Isso normalmente é feito por institutos, fundações, associações e federações empresariais, por requerer maior aporte de recursos na contratação de especialistas e em estudos preliminares.

Se eles [políticos] ganham algo com a companhia é justamente ter proximidade, ter informação, ter apoio para algum estudo, enfim, suporte sobre a área de negócios. Porque político não sabe o que ele quer. Ele às vezes lê o que é bom do ponto de vista eleitoral, vê o que é bom do ponto de vista do consumidor, mas ele não sabe o impacto que isso vai ter sobre a indústria com uma determinada ação. Cabe à companhia informar a ele para que não tenha um desrrompimento. (VALLE JÚNIOR, 2014)

Importante nas etapas de Formação da Agenda, Tomada de Decisão e Avaliação.

- **A *regulatory advocacy*** é apontada como um dos mecanismos de *advocacy* pela *Northern California Grantmakers* e explicada como ocorrendo “após a aprovação da legislação, para assegurar justa e adequada implementação de políticas públicas. Esta área de engajamento da política pública é frequentemente ignorada, ainda que seja criticamente estratégica” (Tradução do Autor, 2014)³. Importante, como dito, na etapa de Implementação;

³ After the passage of legislation, to ensure fair and proper implementation of public policies. This area of public policy engagement is an often ignored, yet critical strategy.

- O **engajamento de eleitores**, registrando e formando-os politicamente (*politics*) tem duas vertentes interessantes: influencia uma iniciativa de curto-prazo, no caso as eleições; e influencia iniciativas de longo do prazo, por refletir suas expectativas e anseios em forma de organização não necessariamente partidária. Importante na etapa de Formação da Agenda.

3.2 LOBBYING

O *lobbying* surgiu na Inglaterra, por volta do século XIV, com a atividade de grupos de pressões sobre parlamentares na antessala (ou no lobby) da *House of Commons* da Inglaterra – hoje, do Reino Unido.

A Alliance for Justice é uma organização estadunidense que une centenas de associações em defesa dos direitos civis, da saúde mental e faz *advocacy* por mulheres, crianças e consumidores. Com muita clareza, define em documento interno nominado “What is Advocacy? Definitions and Examples” que “*lobbying* é apenas um tipo de *advocacy*. Nem toda *advocacy* é *lobbying*, mas todo *lobbying* é *advocacy*. (Tradução do Autor, 2014)⁴; ou seja, tem-se aqui uma relação de pertencimento que desfaz um erro crasso no entendimento da matéria.

Na literatura dos Estados Unidos, encontra-se que

Lobbying envolve diretamente comunicação com legisladores ou eleitores a fim de influenciar a legislação; *lobbying* de massas significa comunicar com o público para encorajá-los a ouvir sobre uma peça legislativa particular ou questão pública. *Lobbying* não é limitado a dirigir grupos politicamente. (Tradução do Autor, NORTHERN CALIFORNIA GRANTMAKERS, 2014)⁵

Há ainda uma avançada legislação que regulamenta o *lobbying* como um contato a fim de defender interesses específicos. Por contato, a lei quer dizer “qualquer comunicação oral ou

⁴ Lobbying is only one kind of advocacy. Not all advocacy is lobbying but all lobbying is advocacy.

⁵ Lobbying involves directly communicating with legislators or voters in order to influence legislation; grassroots lobbying means communicating with the public to encourage them to make their voices heard on a particular piece of legislation or issue. Lobbying is not limited to politically driven groups.

escrita a um membro do Poder Executivo ou Legislativo feita em nome de um cliente com a intenção de formular, modificar ou adotar legislação, regra, programa ou política pública federal e/ou implementar essas políticas” (GOZETTO, 2012).

Nas duas contribuições anteriores, há três elementos basais: (i) o estabelecimento de contato oral ou escrito, inclusive por meio eletrônico por agente privado com agente público; (ii) a existência de um cliente, um contratante, um financiador, um interessado em determinada questão pública; (iii) a intenção de modificar a legislação vigente ou a política pública.

O *lobbying* é, portanto, todo contato estabelecido entre agente ou organização privada com agente ou organização pública, a fim de criar, modificar, substituir ou vetar legislação ou ainda influenciar na formação da agenda, formulação, implementação ou avaliação de determinada política pública, atendendo a interesses particulares.

Note que não há qualquer juízo de valor quanto aos “interesses particulares”, mas o reconhecimento efetivo de que há, sim, indivíduos ou organizações que são favorecidos com essa articulação. Esse tema é deveras controverso pela cultura comum de deformá-lo à luz maniqueísta de uma moralidade questionável e não será objetivo de discussão aqui.

A prática de *lobbying* pode prestar, prestou e presta, ao longo de toda a história das civilizações, contribuições fundamentais na modernização de instituições e iniciativas públicas, com benefícios que elevam as condições morais e materiais da sociedade. O grande desafio, no Brasil e nas dezenas de países que não o regulamentam, é estabelecer uma fronteira legal e começar, assim, a separar boas de más práticas.

3.2.1 LOBBYING CORPORATIVO: UM BREVE APANHADO DA ORGANIZAÇÃO E DESAFIOS

O ano de 2008 foi difícil para a indústria no Brasil, que registrou mau desempenho em produção e vendas e cortou vagas de trabalho. Identificando uma oportunidade, a Whirlpool Corporation, multinacional com sede nos Estados Unidos e maior fabricante de eletrodomésticos do mundo, apresentou através da Associação Nacional de Fabricantes de

Produtos Eletroeletrônicos (Eletros) uma proposta de redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao Ministério da Fazenda.

Musters, Ramkumar e Parekh (2013) apoiam esse tipo de postura da organizações privadas, ao constatar que “Independente de como são chamados (relações públicas ou relações governamentais são escolhas comuns), grandes companhias acertam ao se destacarem em análises econômicas e mobilização de *stakeholders*, não se restringindo apenas ao *lobbying* e à participação de entidades da indústria” (Tradução do Autor)⁶.

A companhia combinou os mecanismos de fornecimento de pesquisas e análises políticas – para dar um suporte de informações razoável e fiável --, de projeto piloto – ao demonstrar a aplicabilidade da medida e seus impactos – e de *regulatory advocacy* – ao pleitear a majoração de tributos a seu favor e da concorrência.

O efeito foi bastante positivo. A União acatou uma ampla renúncia fiscal, exigindo em troca a manutenção do volume de empregos. A indústria recuperou seu fôlego, baixou o preço final dos produtos preservando seus resultados operacionais e com isso acelerou *sell-in*. Os consumidores, por sua vez, aproveitaram para substituir parte do parque instalado e adquirir novos eletrodomésticos. Isso, como se diz, fez “girar a roda da economia”.

Esse tipo de ação por parte de organizações privadas é possível quando há um departamento de relações institucionais bastante articulado com o poder público, com um bom *briefing* de matérias relevantes para a companhia e que se cruzam com o Estado. Além disso, estabelecer canais de comunicação, com um elevado nível de troca de informações e expectativas, é fundamental.

Por terem equipes dedicadas a lidar com as tarefas de identificação de problema – aqui também se poderia dizer “oportunidades” (N.A.), definição de posições e compilação de boas experiências (benchmarking) internacionais, a unidade de relações governamentais pode antecipar ampla gama de possíveis resultados regulatórios. Notavelmente, esses grupos quantificam os impactos de seus resultados em todas as partes envolvidas, não apenas em suas companhias, incluindo a regulação e até mesmo outras indústrias em suas análises. (Tradução do Autor, *ibid.*, 2013)⁷

⁶ Regardless of what the groups are called (public affairs and government affairs are common choices) top companies make sure that these organizations excel at economic analysis and stakeholder engagement, not just at lobbying and industry-group participation.

A consultoria McKinsey & Company organizou a matriz abaixo para, didaticamente, enquadrar as organizações – e aqui não importa se públicas ou privadas – conforme sua dispersão de atores chaves (*concentration of stakeholders*, eixo vertical) e complexidade de produtos e serviços oferecidos (*complexity of product/service portfólio*, eixo horizontal).

Companies tend to structure their government-affairs units in one of four ways.

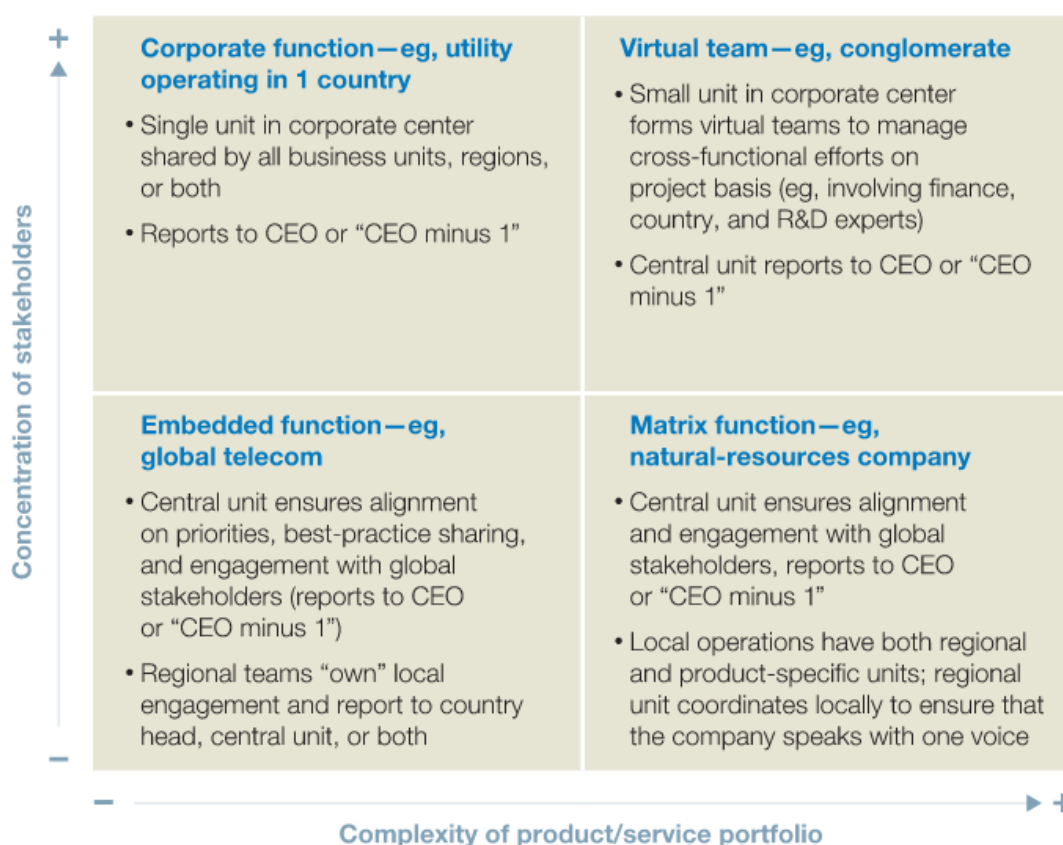


Figura 4: Estrutura de Relações Institucionais das organizações.

Fonte: McKinsey & Company, 2013.

No primeiro quadrante (superior esquerdo) estão as companhias com alta dispersão de pessoas e baixa complexidade de portfólio. Tratam-se de empresas com apenas uma sede corporativa, portanto em apenas um país, dividida por unidades de negócio ou regiões ou mesmo ambas. O

⁷ By having staff dedicated to handling tasks such as identifying issues, developing positions, and gathering compelling international benchmarks, leading government-affairs units can anticipate a much broader range of possible regulatory outcomes. Notably, leading groups quantify the impact of these outcomes on all parties involved, not just their own companies, by including the regulator and even the broader industry in their analyse.

profissional de relações governamentais, neste caso, reporta ao CEO ou a quem está imediatamente abaixo dele.

No segundo quadrante (superior direito) estão as companhias com alta dispersão de poderes e alta complexidade de portfólio. Neste caso, um pequeno departamento de relações institucionais coordena equipes multifuncionais (por exemplo, especialistas em finanças, regiões e pesquisa e desenvolvimento) formadas com escopo e duração específica. Esse departamento reporta também ao CEO ou ao seu subordinado imediato.

No terceiro quadrante (inferior direito) estão as empresas com baixa dispersão de pessoas e portfólio de baixa complexidade. A sede mundial define as prioridades, compartilha *benchmarking*⁸ e engaja globalmente os atores funcionais. Equipes regionais possuem dinâmicas próprias e reportam diretamente à matriz, ao departamento central de relações governamentais, ou a ambos.

No quarto quadrante (inferior direito) estão companhias como a Whirlpool Corporation, citada em exemplo anterior, com alta dispersão de pessoas e grande mix de produtos. Neste caso, a unidade central assegura o alinhamento de posturas e métodos dos agentes locais, reportando ao CEO ou ao seu subordinado imediato. O departamento de relações governamentais regionais coordena os esforços para que a matriz e a região estejam alinhadas.

Esse diagnóstico da McKinsey é corroborado na prática pela alegação de Armando do Valle Júnior, vice-presidente de Relações Governamentais da LAR International (subsidiária da Whirlpool Corporation para a América Latina e Caribe), ao afirmar que

A gente tem equipes e comportamentos diferentes dependendo da região onde a gente está. De uma forma geral, a Whirlpool agora que está se organizando internacionalmente, mas ela deixa isso muito a cargo das regiões. A gente já teve um coordenador mundial, mas não se conseguia porque os assuntos são tão próprios de cada região que não se dá sequer para emitir opinião a partir de Benton Harbor. Então, o que acontece, é que nós temos uma liberdade muito grande nessas matérias; lógico, respeitando todos os códigos da companhia, todos os seus fundamentos éticos e morais, toda a

⁸ Segundo SPENDOLINI (1994, p.10), *benchmarking* é “um processo contínuo e sistemático para avaliar produtos, serviços e processos de trabalho de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas, com a finalidade de melhoria organizacional”.

sua “regrinha da estrada”, mas nós temos, no Brasil e na LAR International, muita autonomia de como se comportar. (2014)

4. AGENDA SETTING: FORMAÇÃO DA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA

A *Agenda Setting* ou Formação da Agenda representa o sucesso dos esforços de *policy advocacy*, por sensibilizarem o poder público e promoverem uma mudança no cenário institucional. Para Reis (2013, p. 50), este “é o processo sociológico através do qual o Estado reage a uma matéria de interesse, espontaneamente ou por pressão da sociedade, do mercado ou de outros setores ou níveis do próprio Estado”.

“Durante este estágio, esforços são dispendidos para encorpar o perfil do problema e possibilitar soluções entre o público e os tomadores de decisão.”⁹ (Tradução do Autor, NORTHERN CALIFORNIA GRANTMAKERS, 2014)

John Kingdon, com uma percepção mais acadêmica, relata que (apud HOWLETT e RAMESH, 2003, p.120)

A agenda, como a imagino, é a lista das questões ou problemas que recebem dos funcionários do governo e das pessoas de fora que estão próximas a estes funcionários alguma atenção séria em algum momento dado. Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar prestando atenção, na realidade eles dão atenção séria apenas a alguns, mas não a outros. Assim, o processo de montagem da agenda limita este conjunto de questões concebíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção.

Cobb e Elder propuseram uma diferenciação da agenda da política ao distanciar a agenda sistêmica da agenda institucional. A sistêmica contempla todo o conjunto de demandas, de maneira e difusa e não necessariamente ordenada, ao passo que a institucional é aquele em que há efetivo reconhecimento do Estado.

⁹ During this stage, efforts are used to raise the profile of the problem and possible solutions among the public and decision-makers.

Os autores argumentam que, para que ela seja aceita nesse novo nivelamento sistêmico-institucional, as soluções sejam especificadas, a proposta de política seja patrocinada politicamente e haja aberta uma “janela de oportunidade”.

Sobre essas janelas, basicamente duas importam à nossa consideração: a janela da matéria, que “se abre porque um novo problema capta a atenção dos funcionários do governo e daqueles que estão próximos a eles”; e a janela política, que “se abre por conta de mudança no fluxo político”, ou seja, pela alteração da ideologia predominante no mandato político, pela reorganização das forças dentro do governo e no Poder Legislativo, enfim, algo que importe a alteração substancial do cenário estatal. (ibid.)

Portanto, a agenda sistêmica, a *policy advocacy* e a agenda institucional são intrínsecas, interdependentes e lineares na etapa de formação da agenda. Não pode haver defesa de uma pauta que não está posta, tampouco a atenção do Estado para um problema que não tem respeitável representatividade.

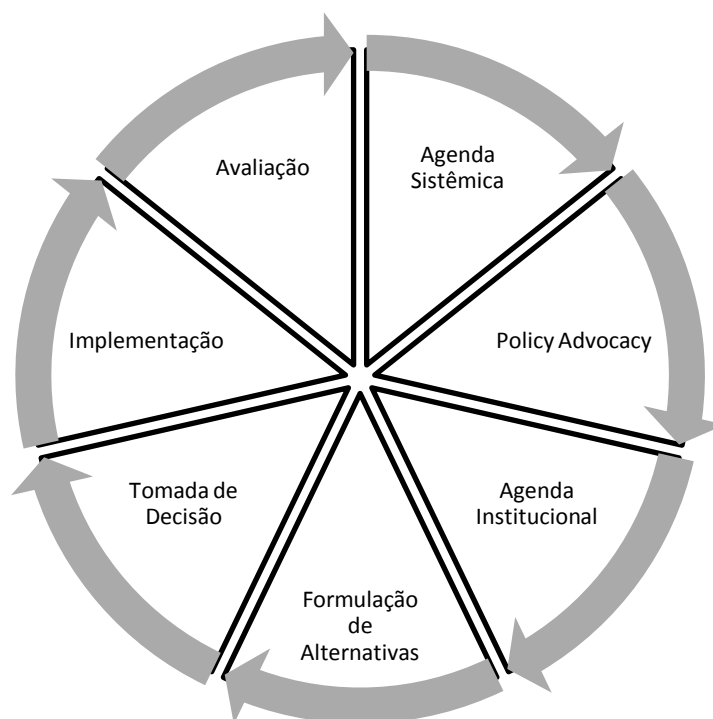


Figura 5: Inserção da *Policy Advocacy* no Ciclo da Política Pública.
Fonte: Autoria Própria.

O desafio seguinte, neste ciclo, é formular alternativas de solução do problema, tomar a decisão de qual delas deve receber o aporte dos recursos públicos, implementá-la e avaliá-la.

Mas isso, a avaliação, não significa necessariamente que a política chegou ao fim. Dos resultados dessa análise, que pode ser administrativa, política (de *politics*) e judiciária, podem formar-se novos grupos sugerindo a continuidade, sua reforma ou mesmo seu cancelamento, mas não terão sucesso sem antes convencer o Estado disso.

CONCLUSÃO

A transformação de uma demanda privada, uma questão restrita a um ou a alguns poucos elementos sociais ou empresariais, em um problema público, uma questão de Estado, é uma matéria tentadora. À medida em que se descobre o quão pouco é explorada e o tanto que é estigmatizada, revela-se uma poderosa ferramenta de transformação da conjuntura sócio-institucional de uma nação.

O indivíduo tem a necessidade de se articular em grupos para dar dimensão e representatividade às suas causas pessoais, sejam elas a necessidade própria de segurança, contato, aprendizado ou trabalho. Em sistemas sociais complexos, é impossível que, isoladamente, alguém opere significativas mudanças no ambiente coletivo. É preciso agir de forma coordenada e estratégica.

Advocacy é, na prática, a capacidade de transformar sonhos em realidade, e isso exige muito mais transpiração do que propriamente inspiração – como ensinou o grande inventor Thomas A. Edison. E não há uma maneira prescrita, determinada e predita de como se conseguir esse sucesso, e por isso contar com a experiência e a capacidade analítica, de comunicação e articulação de profissionais de relações institucionais (ou governamentais, como é mais comum) é de fundamental importância.

O estigma negativo desse profissional, comumente conhecido como lobista, vem da falência do modelo de desregulamentação dessa atividade que existe no Brasil. Em um ambiente sem regras, impera a lei do mais forte, e isso não é próprio do avanço da civilização e dos regimes democráticos.

Para definir os limites éticos, as condições e sistemáticas da *advocacy*, é imperioso que se constitua um marco legal moderno e abrangente, essencialmente republicano. Isso garantirá transparência à sociedade, democratizará ainda mais o acesso ao poder e reduzirá a possibilidade de distorções nas relações público-privadas.

BIBLIOGRAFIA

ALLIANCE FOR JUSTICE. **What is advocacy? Definitions and Examples.** Washington D.C.: 2012.

BACHRACHB, P. e BARATZ, M. S. "Two Faces of Power", **American Science Review** 56: 947-952. 1962.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems.** Toronto: Oxford University Press, 2003. Tradução de Francisco Gabriel Heidemann.

GOZETTO, A. C. O. **Instituições de Controle em perspectiva comparada: a regulamentação do lobby nos EUA e Brasil.** In: Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS; 2012; Águas de Lindoia, BR. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais; 2012.

MUSTERS, Reinier; RAMKUMAR, Surya; PAREKH, Ellora-Julie. **Organizing the government-affairs function for impact.** New York: McKinsey & Company, 2013.

NORTHERN CALIFORNIA GRANTMAKERS. **Public Policy Grantmaking Toolkit.** Disponível em <http://www.publicpolicytoolkit.org/home.html>. Acesso em: 12 fev. 2014

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

REIS, Leonardo Silva. **Políticas Públicas sob a ótica do novo gestor: o public-policy cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado.** Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, v. 10, p. 47-59, 2011.

SIMON, Herbert. **"A Behavioral Model of Rational Choice", in Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting.** New York: Willey, 1957.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** Revista Sociologias. Ano VIII, n. 16, jul/dez 2006. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

SPENDOLINI, M. J. **Benchmarking.** São Paulo: Makron Books, 1994.

VALLE JÚNIOR, Armando Ennes do. **Entrevista concedida a Leonardo Silva Reis.**
Joinville, 27 de jan. 2014. Entrevista.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Entrevista com Armando Ennes do Valle Júnior, vice-presidente de Relações Governamentais e Sustentabilidade da Whirlpool Corporation na América Latina

Como a Whirlpool Corporation, considerando a matriz em Benton Harbor, a LAR International e a Whirlpool no Brasil, entende a relevância do setor de Relações Institucionais?

Aí é preciso separar bem as coisas. Primeiro, vamos falar do geral: a empresa é líder do mercado de eletrodomésticos no mundo e precisa se posicionar como líder. Então, nos mercados onde ela está, deve se posicionar e deve se posicionar junto a governos, autoridades, legislação. Esse comportamento é diferente e o poder dela também é diferente, onde ela está mais fraca. Na LAR International, agora é se tem uma operação; antes não tinha, éramos importadores. Nesse cenário, seu espaço diminui, embora não se tire razão em vários assuntos, mas te empodera menos do que, por exemplo, no Brasil e nos Estados Unidos, onde você tem operações estruturadas e montadas, e assim por diante. Então, a gente tem equipes e comportamentos diferentes dependendo da região onde a gente está. De uma forma geral, a Whirlpool agora que está se organizando internacionalmente, mas ela deixa isso muito a cargo das regiões. A gente já teve um coordenador mundial, mas não se conseguia porque os assuntos são tão próprios de cada região que não se dá sequer para emitir opinião a partir de Benton Harbor. Então, o que acontece, é que nós temos uma liberdade muito grande nessas matérias; lógico, respeitando todos os códigos da companhia, todos os seus fundamentos éticos e morais, toda a sua “regrinha da estrada”, mas nós temos, no Brasil e na LAR International, muita autonomia de como se comportar.

Então, por esse foco nas regiões, por essa autonomia que é dada, por essas peculiaridades próprias de cada País, o entendimento de oportunidade, de desafio de interação, ele é muito *bottom-up*, muito mais de baixo para cima?

Sim, sem dúvida nenhuma. Mas dentro da região, em si, não é *bottom-up*. Há um comitê de estratégia com o presidente da América Latina, onde a gente discute quais são os caminhos que a se tomar. Sem dúvida nenhuma, puxados por um lado por entidades como Inmetro, como legislação de etiquetagem e coisas do tipo, como por assuntos que queremos pilotar. Então,

por exemplo, três anos atrás tomamos a decisão de que pilotaríamos o assunto IPI e pilotamos. E essa foi uma decisão estratégica da área de RI com o presidente da América Latina.

Como é a estrutura atual da vice-presidência de RI?

Hoje ela é ligada ao presidente da América da Latina, mas ela deve satisfações aos dois presidentes divisionais. Comigo tem uma pessoa que é gerente-geral, um gerente e um analista que fica dentro do escritório de Brasília, e o escritório de Brasília fica dentro de uma consultoria que é responsável por captar, sumarizar e endereçar tudo aquilo que está acontecendo no âmbito legislativo. No Executivo, nós temos uma entrada já bastante grande, ou seja, a Whirlpool se relaciona diretamente também com ministérios; no Ministério da Fazenda a gente tem uma integração muito forte, no ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no ministério de Minas e Energia e no ministério da Justiça por conta do Código de Defesa do Consumidor. Mas quem fica de olho nesses assuntos é essa empresa parceira, que pega todos os atos, refina e nos envia. Fora isso, a gente também participa de todas as entidades de classe do Brasil e, neste momento, nós somos presidentes do Conselho de Administração da Eletros, que extravasa um pouco Linha Branca, porque ela também tem portáteis e eletroeletrônicos. Então hoje eu sou presidente do Conselho de Administração da Eletros, que por sua vez tem um presidente remunerado e contratado, que trabalha comigo. Além disso, estamos em todas as grandes entidades brasileiras, de todos os estados onde atuamos, como as Federações das Indústrias de Santa Catarina, do Amazonas e de São Paulo, e muito próximos à Confederação Nacional da Indústria, articulando essas questões que andam principalmente no Legislativo. Então, por vezes, a companhia se expõe, por vezes é o setor que se manifesta através da entidade de classe.

Qual o perfil dos profissionais do setor de RI hoje? É formado por profissionais da indústria – gente que entende de mercado, de economia, que estejam inteirados do meio a Whirlpool atua --, por pessoas com alguma experiência política externa – por exemplo, ex-parlamentares ou por talentos internos?

Temos apenas talentos internos e não misturamos a questão política. Para mim, isso é muito diferente, é um mito de que você precisa ter alguém na área de RI que seja um ex-político, um ex-secretário, um ex-parlamentar, e eu não vejo assim; muito pelo contrário. A ação de Relações Institucionais é estruturada e profissional como a ação de qualquer outra área dentro

da companhia. Para se lançar um produto, há todo um programa de como se lança um produto, e em RI é a mesma coisa: para você alcançar uma meta, há todo um plano de ação de como você a executa. É claro, um profissional de RI precisa ter, minimamente, uma comunicação fácil, um conhecimento geral grande de funcionamento do Congresso, do sistema legislativo brasileiro, mas quem eu vi trabalhar nessa direção política se deu mal.

Essa estrutura, hoje, é relativamente bem enxuta: um gerente-geral, um gerente, um analista. Como é feita a seleção do seu time de profissionais?

Ela foi feita ao longo do tempo, na verdade essas pessoas foram crescendo ao longo da companhia. O gerente-geral começou como estagiário em Joinville e, desde cedo, trabalhou muito com financiamento de pesquisas de desenvolvimento e inovação. E aí é meio que um trampolim, já que ele foi desenvolvendo uma rede de relacionamentos grandes e foi crescendo também dentro da companhia. O analista, não, ele era um especialista de Congresso na CNI, e fomos atrás dele, e trouxemos; mas essa função, lá, era uma função de informação, é o Adão falando com Deus que queria Eva, mas ele não era o lobista central, nem era executivo da CNI.

Como é medido o desempenho de um profissional de RI? Como que se estrutura o PMP da área de RI?

Primeira coisa: o profissional de RI está completamente envolvido com as metas da companhia como um todo, com as metas de IOP, de share, etc. Isso é parte de RI porque um descuido com o concorrente e você pode por tudo a perder, um descuido com a legislação e pode passar algo que você não viu. Então as metas financeiras são absolutamente iguais às de toda a companhia. Quando você entra nas metas específicas, cada ano é um ano: em um ano era a manutenção do IPI; agora é ir atrás de um mecanismo de compensação do chamado Reintegra, que é um sistema de reembolso de imposto residual na importação, e como a Embraco é uma forte exportadora, ela tem um resíduo nas importações, e a gente busca uma forma de compensar isso. Por um tempo houve o reintegra, e agora a gente busca ressuscitar isso, e isso tem um peso no PMP do gerente-geral e outro no meu. E tem toda a situação da América Latina, com goals e coisas para a gente pilotar durante o ano.

E qual o entrosamento da área de RI com Comunicação Externa?

Bastante grande e eu sou o porta-voz da companhia. Para os assuntos institucionais, nós protegemos os presidentes. Os presidentes só falam quando é boa a exposição, digamos assim. Mas, via de regra, quem fala pela companhia sou eu, logicamente alinhado com os presidentes, e suportado por Comunicação Externa. Então, a comunicação externa, na área de comunicação institucional, é feita pela minha área.

Então a estratégia é fazer com que o presidente apareça na hora da foto, quando tudo está devidamente alinhado, quando os interesses estão bem conjugados.

Essa é justamente a ideia: é tirá-los de qualquer fria e ter, sempre, um anteparo para uma segunda instância. Então eu sempre brinco que, se eu falar alguma besteira, eles podem me mandar embora e me corrigir.

E nessas oportunidades em que a Whirlpool enxerga oportunidades de intervir, de se relacionar com o governo, quem é que faz a análise de cenário macroeconômico, de conjuntura política?

Quando você está envolvido nesse jogo, você conhece isso. Marketing, por exemplo, não fica contratando pesquisa de mercado a toda hora. Mas quando chega em momentos de encruzilhada, momentos de eleição, quem faz é uma assessoria que temos em Brasília; com escopo sempre federal, mas chegando um pouco aos Estados em que temos operação, mas nisso ela é pouco especializada. Como, quando chegam as eleições, os interesses da federação passam pelos estados, aí não tem jeito de não ter cenários estaduais fortes. Quais são os cenários estaduais que nos interessem? É o cenário de onde a gente opera, e aí a gente tem pessoas que nos alimentam de por onde estar indo. E aí é importante esse relacionamento com federação das indústrias, com centros da indústria, CNI, e assim por diante, que você acaba tendo um mosaico de leituras com diferentes lentes.

A Constituição Federal de 1988 deixou o Estado com uma função resquicial, ao distribuir as competências primeiro à União e aos Municípios. Como a Whirlpool opera a interlocução, o lobby, junto aos municípios?

Não opera. Na verdade, é o Estado que manda. Em Joinville, onde a gente tem a fábrica de refrigeradores, quem manda é o governador de Santa Catarina. Em Manaus, onde tem a fábrica de microondas e condicionadores de ar, quem manda é o governador do Amazonas.

Em Rio Claro, onde tem a fábrica de fogões e lavadoras, todo mundo manda. Então, a gente tem muito pouca proximidade com os municípios, a não ser com o cumprimento de leis, mas quem interage muito com a gente são os governos do Estado, que pilota um fator fundamental que é o ICMS. Com a guerra fiscal, todos os estados pilotam o ICMS a favor ou contra determinado segmento da indústria e você precisa estar atento ao que estão fazendo com o seu segmento por exemplo em São Paulo, *vis-à-vis* o que Santa Catarina está fazendo, e fazer com que Santa Catarina jogue o jogo como São Paulo ou vice e versa. Eu não posso permitir que um concorrente tenha uma vantagem competitiva, por exemplo, no Paraná diferente da que a gente tem em Santa Catarina, mas isso é puramente questão do Estado. O município pouco apita ou ajuda. É claro que, no município, você tem todas as regras ambientais, ocupação do solo, IPTU, mas isso é trivial e pouco importante dentro do jogo geral de negócios. Não é o IPTU 10% ou 20% mais caro que vai te quebrar em um município ou no outro, mas o ICMS 1% mais caro significa muita coisa.

Nesse diálogo com os agentes públicos, há técnicas de sensibilização que são usadas ou é a boa e velha conversa?

É a boa e velha conversa, dependendo do sentido, né. O que nós fazemos é ter uma exposição de motivos, de porque você está fazendo aquele determinado pedido ou aquela determinada reivindicação. Então suponha que um concorrente, em outro estado, recebe uma vantagem importante em relação à Whirlpool em Santa Catarina. Então eu tenho que ir ao governador de Santa Catarina e mostrar o que está acontecendo lá, e das duas uma: ou ele faz o governador do outro estado voltar atrás ou ele me dá a mesma vantagem competitiva, caso contrário eu vou para o outro estado. Agora, relacionamento, impressões, tudo isso é importante no mundo de RI. O governador pode muito bem não te atender se ele não quiser, aí você precisa cuidar muito bem disso, manter tudo muito bem azeitado em todos os estados onde estamos, para não deixar isso aflorar apenas nas horas de desespero. Por isso, mantemos contato com todos os governadores e senadores dos estados onde estamos na medida do possível. Não há uma agenda definida, mas sempre que possível buscamos conversar com as autoridades para saber por onde as coisas estão indo. Se é preciso influenciar alguém, você só vai por a cara depois que alguns já falaram por você. Então, esse é o jogo da articulação como um todo. Não adianta, no dia e na hora em que você precisa, você ligar para o governador achando que ele vai te atender morrendo de amores e de vontades.

Então se foca, por vezes, o acesso ao governador pelos senadores, que tem muito mais influência a partir de Brasília, não é?

Com a presença dos senadores, na verdade. A Whirlpool se faz presente nos estados onde ela atua. Isso se faz através do governador, através da imprensa local. A Whirlpool se faz presente, ela não se omite ao contato.

Há políticos que não tratam o lobby de uma forma muito republicana, como sendo algo natural. Já houve casos de pedidos impróprios de favorecimento?

Nunca. A gente não deixa isso acontecer. Tão simples como isso. A Whirlpool, quando está presente em alguma discussão, todo mundo sabe o jeito dela se comportar. Nenhum da minha equipe, comigo ou com os presidentes, chegou a um campo desses com autoridade. Tem aproveitadores, mas a gente se quer atende a esse tipo de gente.

A articulação é mesmo com a alta cúpula, né?

É, sempre foi.

Por um acaso já houve algum partido político no Brasil que passou a ser um contato privilegiado, um parceiro?

Partido não, sempre pessoas. Partido político não funciona no Brasil.

Chegando a essa seara, qual a sua opinião sobre isso, Armando? Por que você acha que partido político não funciona no Brasil, que a solução é negociar com pessoas?

Porque as pessoas mudam de partido. Elas não seguem uma orientação filosófica e doutrinária. Elas mudam para lá e para cá e os partidos não têm um fundamento. Pega a história do PT: nos últimos 10 anos, houve uma mudança absoluta, não estou julgando se para o bem ou para o mal, sobre a ideologia do PT. Ele era um partido revolucionário de oposição e assim continuaria se fosse, mas ele resolveu ser governo e passou a fazer concessões como qualquer outro partido faz, e no momento em que ele faz isso, ele abandona um pouco aquela linha filosófica histórica. Ao contrário, muitas vezes, de outros países. Nos Estados Unidos você tem o Partido Democrata e o Partido Republicano e não vê um democrata virando republicano ou um republicano virando democrata. Então, o que acaba restando são as pessoas que representam esses partidos, e a temos um relacionamento grande e amplo com vários políticos do cenário brasileiro.

Ao mesmo tempo que se tem um relacionamento amplo com vários, há restrição de relacionamento com alguns?

Esses alguns não chegam nem perto. Se tiver, não me ocorre alguém que a gente diga “não, esse aqui não chega nem perto”. Mas, se a gente perceber alguma, não terá proximidade e se eles ganham algo com a companhia é justamente ter proximidade, ter informação, ter apoio para algum estudo, enfim, suporte sobre a área de negócios. Porque político não sabe o que ele quer. Ele às vezes lê o que é bom do ponto de vista eleitoral, vê o que é bom do ponto de vista do consumidor, mas ele não sabe o impacto que isso vai ter sobre a indústria com uma determinada ação. Cabe à companhia informar a ele para que não tenha um desrampimento. Veja você que, na medida em que os parlamentares se aproximaram da federação das indústrias, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo parou de falar com tanta veemência de alguns temas; falam sobre outros que não são ouvidos, como impostos e tal, mas sobre tantos outros já cessou, e isso exatamente porque foram ouvidos.

Existe um fluxo tranquilo entre políticos demandarem determinadas informações e estudos e a companhia fornecer conforme tiver disponibilidade?

Ou a Whirlpool ou a organização a que ela pertence. Então, muitas vezes, esse pedido não é para a Whirlpool, é para a Eletros, mas como somos presidente, às vezes acaba se confundindo um pouco essas funções.

Permita-me puxar um exemplo mais extremo, para tentar provocar um pouco. Vamos supor que, o deputado-federal Paulo Maluf (PP-SP), político controvertido de um partido que controla o Ministério das Cidades – que é super importante para várias questões --, se propõe a intermediar qualquer tipo de solução e não digo de pedir qualquer vantagem pessoal, mas de querer simplesmente aparecer na foto. Qual seria a postura da companhia?

Depende muito do assunto. Se o assunto fosse justo e razoável, o presidente da Whirlpool não tem nada a ver com a vida pregressa do deputado Paulo Maluf, que é uma autoridade brasileira. A gente não faz esse julgamento de coração. Se ele é deputado e tem uma causa que faz sentido para nós, não temos problema nenhum em apoiar isso. Aqui entra um julgamento subjetivo de que o político é isso ou aquilo, mas antes de qualquer coisa ele tem uma autoridade como deputado, como senador, como presidente da República.

Então a lição geral do relacionamento com políticos é que, ainda que não sejam políticos republicanas, a postura de RI é sempre republicana.

Tudo o que disser respeito ao mercado de Linha Branca terá a nossa participação. Isso é o que eu posso garantir. Agora, jamais deixaríamos um excesso de imagem; por exemplo, a gente não usa em relações governamentais as marcas, a gente usa o nome Whirlpool, e quando não cabe nem a empresa, usa-se a Eletros.

A Whirlpool tem alguma restrição quanto a participar ou contribuir com campanhas eleitorais?

Ela já contribuiu e decidiu não mais fazê-lo. E contribuiu no passado porque é regulamentado, não tem nada errado, o sistema eleitoral brasileiro é fundamentado em contribuições privadas. A gente deixou de fazer isso porque está virando um absurdo e não condizente com os objetivos da companhia e seus acionistas. Então, desde o ano passado, colocamos no Estatuto que a gente não participa de campanha política na questão financeira.

Como é a relação com os concorrentes? Porque há o lado de haver muita cooperação em assuntos como pleitear a redução do IPI da Linha Branca, mas também há muito forte uma concorrência de mercado.

No âmbito institucional, a companhia se relaciona muito bem. Aliás, quando se é alçado a presidente setorial ou de conselho de uma entidade de classe, é porque os concorrentes vêm na companhia uma posição de respeito em relação ao mercado. A gente jamais vai usar desta influência não pensando setorialmente. A concorrência se dá no âmbito de mercado, varejo, produto, e não no âmbito institucional. Interesses institucionais são comuns à indústria, seja ela a Electrolux, a Samsung ou a Volkswagen.