



## O ESTUDO DO *LOBBY* NO LEGISLATIVO - O CASO DE SUCESSO DA CDU-CD

Ricardo Modesto Vieira\*

**Resumo:** Este estudo visa a expor o caso de sucesso da construção da legislação urbanística federal brasileira por meio do *lobby* e da participação política de entidades representativas na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** *lobby*; participação política; grupos de interesse; entidades representativas, desenvolvimento urbano.

**Abstract:** This work looks for disclosure the success story of building the Brazilian federal urban legislation through the *lobbying* and political participation of interest groups in the Urban Development Committee of The House of Representatives.

**Keywords:** *lobby*; political participation; interest groups; representative bodies; urban development.

A Constituinte de 1988, em relação ao Regime Militar, deslocou o poder do Executivo para o Parlamento. Houve uma fragmentação das arenas decisórias e uma multiplicação dos atores que influenciavam o processo político. A informação e o acesso às autoridades democratizaram-se. Com isso, o *lobby* cresceu e continua crescendo nesses vinte anos da Constituição Cidadã. Hoje, além das associações empresariais, a prática de participação política da sociedade organizada também já se consolidou nas atividades dos movimentos populares e das entidades não-governamentais. A própria imprensa, que tantas vezes associou o termo a atividades ilegais, percebeu que condenar o

---

\* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Artigo produzido a partir de monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como trabalho final do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, sob orientação da Profª Rejane Maria de Freitas Xavier. ricardo.modesto@camara.gov.br

*lobby* e seguir vivendo em um mundo de sombras é mais útil a maus lobistas e a parlamentares de comportamento nebuloso.

Vivemos um momento interessante em que todos, inclusive a imprensa e os próprios lobistas, clamam por uma regulamentação dessa importante atividade democrática. Legalizar a prática do *lobby* – estabelecendo parâmetros legais de ação, dizendo o que pode e o que não pode ser feito e obrigando a prestar contas de todas as ações e procedimentos destinados a convencer o Parlamento de idéias consideradas legítimas e publicamente defensáveis – é um importante passo para tirá-lo das sombras, mas ainda são necessários outros para que se tenha o mínimo de garantias de que o *lobby* exercido é saudável ao contexto democrático brasileiro, pois não é uma lei ou regulamentação que vai definir o *modus operandi* da participação política da sociedade organizada. O *lobby* é, antes de tudo, uma prática democrática e, como tal, tem de ser aperfeiçoado e desenvolvido em um ambiente propício, a fim de que possa colaborar para a eficiência e para a socialização das resoluções de problemas no contexto democrático.

Este estudo visa a expor o *lobby* realizado nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados, arenas legítimas para a expressão da participação política da sociedade organizada segundo a própria Constituição<sup>1</sup>. Nas comissões é possível fomentar e aprofundar a deliberação, bem como aumentar a multiplicidade de pontos de vista sobre questões nacionais em pauta. Não se pode esquecer que hoje o *lobby* está centrado no Poder Executivo<sup>2</sup>, devido ao amplo poder deste (por meio de MPs, urgência constitucional), e não raro é empregado com seus agentes no intuito de convencê-los a suscitar a ação do Legislativo. O *lobby* no Legislativo crescerá ainda mais na medida em que o Congresso passe a funcionar de fato na qualidade de poder essencial e identificador por excelência do Estado democrático de direito (FARHAT, 2007).

Devido a sua indiscutível legitimidade, torna-se importante expor e analisar a rede de relacionamentos formada em torno da participação política da sociedade organizada nas comissões de mérito do legislativo. Para que possa participar dessa rede, parte-se do pressuposto neopluralista de que cada ator precisa credenciar-se como legítimo a fim de que obtenha o *status* de *insider* na rede e de que ganhe acesso ao processo de formulação de proposições e políticas públicas. Esse credenciamento, é claro, não é dado apenas pelo Estado, mas pela própria rede ao longo do tempo (SANTOS, 2002). Entre as vinte comissões da Câmara dos Deputados foi escolhido o exemplo da Comissão de Desenvolvimento Urbano. A crescente atenção dada nos últimos anos à política urbana e seu claro impacto, tanto na vida de milhões de brasileiros, quanto no faturamento de milhares de empresas, torna a análise da rede de relacionamentos formada em torno da CDU-CD

<sup>1</sup> Art. 58 da Constituição Federal.

<sup>2</sup> É inegável o papel preponderante do Executivo na produção legislativa, como atesta Mancuso (2005) ou qualquer relatório anual da Câmara sobre a origem das proposições aprovadas.

interessante e relevante estudo de caso de *lobby* no Legislativo.

O processo histórico de construção da legislação urbanística brasileira levou ao desenvolvimento de uma rede de entidades representativas de segmentos econômicos e/ou sociais que – por meio de embates iniciados na Constituinte e pontuados por três importantes leis – aperfeiçoou sua participação política no Legislativo e passou de uma posição de confronto entre empresários e movimentos populares para um misto de cooperação e concorrência. De fato, os movimentos sociais urbanos<sup>3</sup>, criados no final da década de 1970, obtiveram sucesso nos últimos 20 anos<sup>4</sup>: conferiram eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade, aprovaram instrumentos para combater a ociosidade do solo e para dar acesso à moradia. Do outro lado, as associações empresariais conseguiram vincular a função social da propriedade urbana ao plano diretor do Município e restringir o conceito de utilização (ou subutilização) da terra urbana, a fim de que o mesmo não seja interpretado de modo a alcançar imóveis construídos e desocupados<sup>5</sup> (BASSUL, 2006).

É inegável que a legislação urbanística brasileira avançou muito, principalmente nos últimos 7 anos. A hipótese é que, em parte, esse sucesso deve-se ao aperfeiçoamento da participação política das entidades representativas partícipes da rede de trabalho desenvolvida em torno da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados<sup>6</sup>, criada em 1985, que concentrou, pelo menos até a criação do Ministério das Cidades em 2003, os esforços de movimentos populares e associações empresariais em torno de questões como solo urbano, saneamento, transporte, habitação, desenvolvimento sustentável e outras que sempre preocuparam tanto a sociedade organizada, quanto o poder público nas três esferas da Federação.

A intenção aqui não é desvendar as questões urbanas, mas apenas fornecer uma idéia dos atores, dos embates e dos interesses em jogo para que se possa analisar o desenvolvimento da participação política das entidades representativas no âmbito da CDU. Também não se tem a pretensão de desvendar se o sistema funcionaria melhor ou pior sem esses grupos. As decisões tomadas sem a intervenção de grupos representantes de segmentos econômicos e/ou sociais seriam menos custosas em termos de tempo, porém mais custosas para aquisição de informações e de

---

<sup>3</sup> As demandas sociais na área de desenvolvimento urbano resultaram na criação de várias organizações representativas de segmentos numerosos. “No final dos anos 1970, essas organizações, até então conhecidas como movimentos sociais urbanos, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições dignas de vida nas cidades brasileiras” (BASSUL, 2006, p. 26).

<sup>4</sup> Quase a totalidade dos preceitos legais defendidos pelo MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana – passaram efetivamente a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, seja no Estatuto da Cidade, seja na Constituição de 1988 ou na Medida Provisória nº2.220, de 2001 (BASSUL, 2006).

<sup>5</sup> Segundo o IBGE, há 5 milhões de imóveis urbanos para moradia desocupados e um déficit habitacional de 5,3 milhões de moradias. Com essa informação, fica clara a dimensão do privilégio mantido pelos empresários. De fato, não há no Brasil um déficit de moradias, mas muitas pessoas sem teto (BASSUL, 2006).

<sup>6</sup> Criada em 1985 e ratificada pelas Resoluções nºs 25, de 1993, e 20 de 2004.

conhecimentos necessários, e muito mais custosas em termos de aplicação frente à resistência dos grupos não consultados (BOBBIO; NICOLA; PASQUINO, 1995).

Para perceber o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da participação política na CDU, será utilizada a sub-rede de habitação de interesse social e parcelamento do solo para fins urbanos. Essa sub-rede reúne grande parte das entidades interessadas na CDU e constitui importante foco de trabalho para a comissão.

### **Breve História da Participação Política de Entidades Representativas na Construção da Legislação Urbanística Brasileira**

Cerca de 400 grupos identificados (não era obrigatória a identificação) participaram das audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte, representando uma enorme variedade de pontos de vista (ARAGÃO, 1996). No âmbito geral, dois lados se definiram claramente. Os sindicatos dos trabalhadores reuniram suas reivindicações no DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – e os empresários, liderados pelo deputado Albano Franco, reuniram-se em torno da CNI. Na área de desenvolvimento urbano, esses dois lados foram expressos por meio do MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana – que concentrou as reivindicações dos movimentos populares e da CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção – que reuniu os interesses das associações empresariais. A apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana (nº 63)<sup>7</sup> pelos movimentos sociais urbanos iniciou a discussão. A Emenda Popular foi parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os lados do debate. De um lado, o MNRU se mostrava insatisfeito porque a função social da propriedade havia sido submetida ao Plano Diretor. De outro, a Federação Nacional das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública a opinião de que o usucapião deveria ser eliminado (BASSUL, 2006). Ao final:

A despeito de um ambiente parlamentar majoritariamente refratário às proposições do MNRU – especialmente em relação às que buscavam conferir efetividade à função social da propriedade –, a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, incorporou dispositivos que fizeram migrar, do território patrimonialista do direito privado para o âmbito coletivo do direito público, as relações jurídicas pertinentes à propriedade privada (BASSUL, 2006, p. 26).

O resultado desse primeiro embate foram os artigos 182 e 183 da Constituição que definem a função social da terra urbana e preveem a existência de instrumentos urbanísticos que têm por objetivo evitar a especulação imobiliária.

---

<sup>7</sup> A mais relevante forma de participação democrática no processo constituinte foi a das “emendas populares” que precisavam da assinatura de 30 mil eleitores e do patrocínio de três associações representativas. Das 122 emendas populares apresentadas no processo constituinte, 83 delas atenderam às exigências regimentais, entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana (nº 63) que obteve 131 mil assinaturas, além do apoio de 48 associações locais ou regionais. (BASSUL, 2006).

Após a Constituinte, a disputa continuou centrada em torno da habitação e do solo urbano. Pelo menos mais quatro embates intensificaram a participação política das entidades e aprimoraram a rede de relacionamentos desenvolvida em torno do tema: a emenda constitucional sobre o direito à moradia de 2000, o Estatuto da Cidade de 2003, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social de 2005 e o projeto sobre parcelamento do solo e regularização fundiária que continua tramitando na Câmara.

Tabela 1.1

<b>Data</b>	<b>Evento</b>
1985	Criação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados;
1988	Inserção do Capítulo II, artigos 182 e 183, no título VII da Constituição Federal;
2000	Inserção da Emenda 26/2000, na Constituição Federal (Art. 6º) sobre direito à moradia;
1989-2000 2003	Elaboração do Estatuto da Cidade e aprovação na CDU; Aprovação do Estatuto da Cidade pelo Executivo Federal;
2003	Criação do Ministério das Cidades;
2005	Aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e da Lei do Saneamento;
2007	Discussão sobre Parcelamento do Solo, Regularização Fundiária e Mobilidade Urbana na CDU/CD.

## O ESTATUTO DA CIDADE

Na elaboração do Estatuto da Cidade houve grande participação da sociedade organizada por meio de audiências públicas, consultas, coletas de sugestões, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades, estrategicamente programada para começar no dia seguinte ao da votação do projeto na CDU (BASSUL, 2006). O embate inicialmente girou em torno da função social da terra urbana. Os proprietários, representados pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade, defendiam a manutenção da terra nua como um direito natural (BASSUL, 2006), contrariamente aos movimentos sociais que pretendiam fazer a reforma urbana. Os proprietários não conseguiram o apoio do empresariado, o qual percebeu que o que parecia ser uma ameaça era na realidade uma grande **oportunidade** de mercado (BASSUL, 2006). Assim, “o setor imobiliário, representado pelo SECOVI e em princípio refratário ao projeto, gradativamente deixou de vê-lo como ameaça e passou a considerar alguns de seus instrumentos como úteis e necessários à expansão de suas atividades e, outros, como verdadeiras oportunidades de novos, inovadores e lucrativos negócios” (BASSUL, 2006, p.159).

Na verdade,

as representações do empresariado jamais solicitaram o veto integral, ou mesmo substancial, do Estatuto da Cidade. Mas houve objeções, embora pequenas. As restrições da CBIC voltavam-se contra a fixação de prerrogativas expressas no sentido de que o Ministério

Público pudesse valer-se da ação civil pública para obstar danos à ‘ordem urbanística’ – no que, aliás, não foi atendida e, principalmente, opunham-se à ‘concessão de uso especial para fins de moradia’, instrumento que verdadeiramente polarizou os debates no contexto da sanção do Estatuto da Cidade, reproduzindo, em outros termos, o que ocorrera na Assembleia Nacional Constituinte (BASSUL, 2006, p. 127).

Na fase de debates que antecedeu a votação, muitas sugestões apresentadas pelas entidades representativas foram acatadas e incorporadas ao texto submetido à votação, demonstrando a colaboração técnica dessas entidades:

Tabela 1.2

<b>FNRU</b>	Atendido	Propôs a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor.
	Não atendido	Propôs a supressão do artigo que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo no âmbito das operações urbanas.
<b>IAB</b>	Atendido	Propôs a retirada da comprovação de “demanda para utilização” para que se aplicassem o parcelamento e a edificação compulsórios, bem como a fixação de um coeficiente básico e outro máximo para a outorga onerosa do direito de construir.
<b>SECOVI</b>	Atendido	Propôs a inclusão do “orçamento participativo” e a exigência de que a gestão das operações urbanas fosse “obrigatoriamente compartilhada com a representação da sociedade civil”.
	Não atendido	Propôs a manutenção de dispositivos como os que condicionavam a aplicação das penalidades de combate à ociosidade do solo aos casos em que houvesse “ociosidade de infra-estrutura e demanda para a utilização”.

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana; IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil; SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e Condomínios. Tabela 1.2 - Fonte: BASSUL, 2006, p. 124.

A aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco legal capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade. Propostas de natureza distributiva – como as voltadas para a democratização de direitos formais, a instituição de mecanismos de controle social ou a universalização de condições básicas de acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos – conquistaram ampla aceitação no âmbito dos setores empresariais e razoável grau de aplicabilidade. O empresariado passou a ver nessas propostas oportunidades de investimento e no processo democrático a oportunidade de legitimar seus benefícios perante a opinião pública, agora mais atenta e ressonante na democracia reconquistada. O consenso, porém, não se sustenta quando os movimentos populares tentam interferir negativamente na expectativa de

valorização imobiliária, principalmente em relação aos imóveis construídos, sem esquecer, é claro, da vinculação da função social da propriedade ao plano diretor nos municípios que passariam a constituir a nova arena para a qual o MNRU dirigiria seus esforços no intuito de democratizar os processos de elaboração e implementação desses planos (BASSUL, 2006).

#### FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO

Após a aprovação do Estatuto, novo embate se formou em torno do Projeto de Lei nº 2.710, de iniciativa popular, proposto em 1992 e discutido durante 13 anos pelo Congresso Nacional. Esse projeto de habitação deve sua autoria, em parte, ao trabalho da Igreja que, por meio da CNBB, aliou-se aos movimentos populares para colher as assinaturas necessárias.

Em 2005, a Lei nº 11.124 foi finalmente sancionada dispondo sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS. Com isso, foram reunidas as normas gerais para o cadastramento, o financiamento da construção e a administração do sistema, que poderá viabilizar em favor da população de baixa renda o acesso a lote urbanizado e a moradia digna e sustentável, além de uma ampla gama de outros objetivos.

Não houve movimento contrário ao projeto por parte do empresariado, pois o mesmo não representava ameaça alguma ao setor. Entretanto, quando viram que poderiam ampliar o foco do projeto da habitação popular para a habitação de classe média, as associações empresariais passaram a atuar, principalmente por meio da comissão especial criada em 1993, a qual reunia todas as proposições que tramitavam sobre o assunto. O principal entrave para a aprovação do projeto, ao que parece, foi o próprio Governo Executivo Federal. Não interessa a nenhum governo centralizar todos os recursos para habitação em um fundo único. Como a lei não obriga o repasse, ela se tornou uma grande rubrica orçamentária para que os movimentos populares possam pressionar todos os anos por novos recursos.

#### REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

A questão da regularização fundiária e do parcelamento do solo urbano, discutida atualmente por meio do PL 3.057 de 2000, tem a participação de vários atores políticos, já que envolve interesses diversos, como os do mercado imobiliário, dos cartórios, dos loteantes, das concessionárias de serviços públicos e outros fora da rede de relacionamento da CDU, como os interesses ambientais. Embora tenha o simples intuito de facilitar principalmente a regularização

fundiária de “assentamentos informais”, como favelas e cortiços, o projeto contém numerosos detalhes que dificultam sua aprovação.

O primeiro é a incompatibilidade entre algumas regras relativas ao parcelamento do solo urbano e as normas ambientais, principalmente no que se refere a limites de áreas de preservação permanente e licenciamento ambiental (ARAÚJO, 2006), o que ocasionou um embate entre a sub-rede de habitação e solo urbano e a rede do movimento ambiental. Vale lembrar que o projeto foi aprovado na CDU em 2005, mas voltou a ser apreciado por uma comissão especial após sua tramitação na CCJ-CD principalmente por causa da pressão dos ambientalistas. Para dirimir esses conflitos, o projeto teve que se tornar menos flexível e deixar bem clara a diferença entre o passivo urbanístico-ambiental e os loteamentos futuros, a fim de coibir e não estimular novos desrespeitos ao Código Florestal<sup>8</sup>.

Em relação ao empresariado, o mesmo estava inicialmente preocupado com a indefinição quanto à infra-estrutura a ser exigida dos empreendedores e aquela a cargo do Poder Público em cada empreendimento (ARAÚJO, 2006). Nesse embate, o Ministério das Cidades se juntou ao FNUR para pressionar os empresários. Também ganhou foco a lacuna quanto à disciplina de condomínios urbanísticos fechados a fim de evitar que loteadores de alto padrão causem danos ao meio ambiente com condomínios de luxo irregulares.

Além disso, há também um embate com os cartórios e, novamente, a aliança entre o Ministério das Cidades e os movimentos populares. Na verdade já havia uma questão interna entre os cartórios de títulos e documentos e os cartórios de registro de imóveis. A esse embate interno juntaram-se mais dois pontos: os custos dos registros e a gratuidade do registro para a população de baixa renda. Os movimentos populares acabaram cedendo e acatando as restrições impostas pelos cartórios para o registro gratuito.

## **A Rede de Participação Política da CDU-CD**

Não é intenção aqui tentar montar toda a rede política na qual a CDU é um importante “nó”, mas apenas a parte que corresponde às questões de política de habitação de interesse social e parcelamento do solo para fins urbanos. Assim, temas como saneamento e transporte constituem outras partes da rede CDU que não serão abordadas. Esse recorte temático possibilita melhor identificar os atores e os segmentos para os quais atuam.

São empreiteiras, empresas de construção civil, imobiliárias, cartórios, associações e

---

<sup>8</sup> Os municípios estão declarando como área urbana, ou de expansão urbana, a totalidade de seus territórios. O PL incidiria, com isso, sobre todo o município e não apenas sobre a cidade. Com isso, é gerado ainda mais conflito com o Código Florestal e outras normas ambientais.



sindicatos de empresas, universidades, centros de pesquisa, entidades de classe, ministérios, prefeituras, secretarias de habitação, frentes parlamentares, associações de moradores e movimentos populares, na rede de política habitacional e de solo urbano formada em torno da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

Dentro dessa rede temática, há uma outra menor, formada por entidades representativas de segmentos econômicos e/ou sociais partícipes dos trabalhos da CDU. Essas entidades participam da rede política formada em torno do tema habitação e solo urbano e, normalmente, congregam organizações análogas de âmbito regional ou local. A rede formada mantém a diversidade de atores, com interesses, objetivos e metas próprios; também mantém certa interdependência, há objetivos comuns e união no embate contra outras redes<sup>9</sup>. O relacionamento entre as entidades é duradouro, algumas se digladiam há mais de vinte anos, e tudo indica que o jogo político tende a se repetir indefinidamente. Há um número limitado de jogadores e informações disponíveis sobre todos eles e sobre seu passado. Também há uma certa tolerância em aceitar tanto a participação de outros atores quanto ideias divergentes e, ao que parece, a experiência de relacionamento por meio de sucessivos embates propiciou um misto de cooperação e concorrência nos trabalhos entre as entidades.

Para facilitar o estudo, os atores políticos partícipes foram divididos em quatro grupos: segmentos econômicos, segmentos sociais, órgãos técnicos e órgãos de governo. Além do óbvio critério em separar empresários e populares, a taxionomia das entidades foi baseada na natureza de filiação ao grupo: todos podem participar de um movimento em prol da moradia, mas para entrar em uma associação de empresários ou arquitetos deve-se ser um deles. Também se tentou separar as entidades de pesquisa e a comunidade científica dos grupos representantes de segmentos, bem como os entes que, de alguma forma, podem ser considerados como Governo ou Estado.

É evidente que não é uma divisão exata. A ABCP e o IRIB, por exemplo, têm uma forte atuação técnica e de pesquisa. Também não se podem desconsiderar os interesses políticos de órgãos técnicos como CONFEA e IAB, pois, apesar de os arquitetos e engenheiros não constituírem em princípio segmento social ou econômico, é evidente que atuam nesse sentido quando precisam. Em relação aos órgãos de governo, a divisão é ainda menos precisa. A FNP, por exemplo, não é um ente estatal e muitas vezes sua principal atuação é conseguir benefícios do governo federal para os municípios, mas como é formada por prefeitos, que são governantes, e não caracteriza nenhum segmento econômico e/ou social, ficou como órgão de governo, paraestatal, mas de governo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Como foi o caso do embate com a rede do movimento ambiental na CCJ em 2005 na aprovação do Projeto de Lei de Regularização Fundiária e Parcelamento do Solo Urbano, em que os movimentos populares, anteriormente insatisfeitos, trataram de assinar o apoio ao texto final do dep. Barbosa Neto a fim de não perder o que já haviam conquistado.

<sup>10</sup> A Constituição determina que os Municípios são entes federados, porém não estabelece uma representação dos municípios no Congresso Nacional, como ocorre com os Estados no Senado. Apesar de o Art. 18 da Constituição expressar claramente que o Município é um ente federado e autônomo, há uma série de críticas, como as de José Afonso da Silva, lembrando que a autonomia federativa dos municípios esvaziaria os Estados de território próprio; além do que,

Com essa divisão, é possível ter uma noção mais clara dos participantes da rede e dos interesses em jogo. Não foi identificada a participação na rede política CDU de empresas de consultoria em *lobby* como a Umbelino Lôbo, a Patri e a Semprel, as quais, caso participassem da rede, constituiriam grupo à parte.

A taxionomia das entidades ganha expressividade por meio do desenho representativo apresentado abaixo, o qual não visa a ser uma perfeita representação da sub-rede de habitação e solo urbano da CDU-CD, mas apenas um modelo inicial que cumpre a função de facilitar a compreensão dos interesses em jogo.

Tabela 1.3

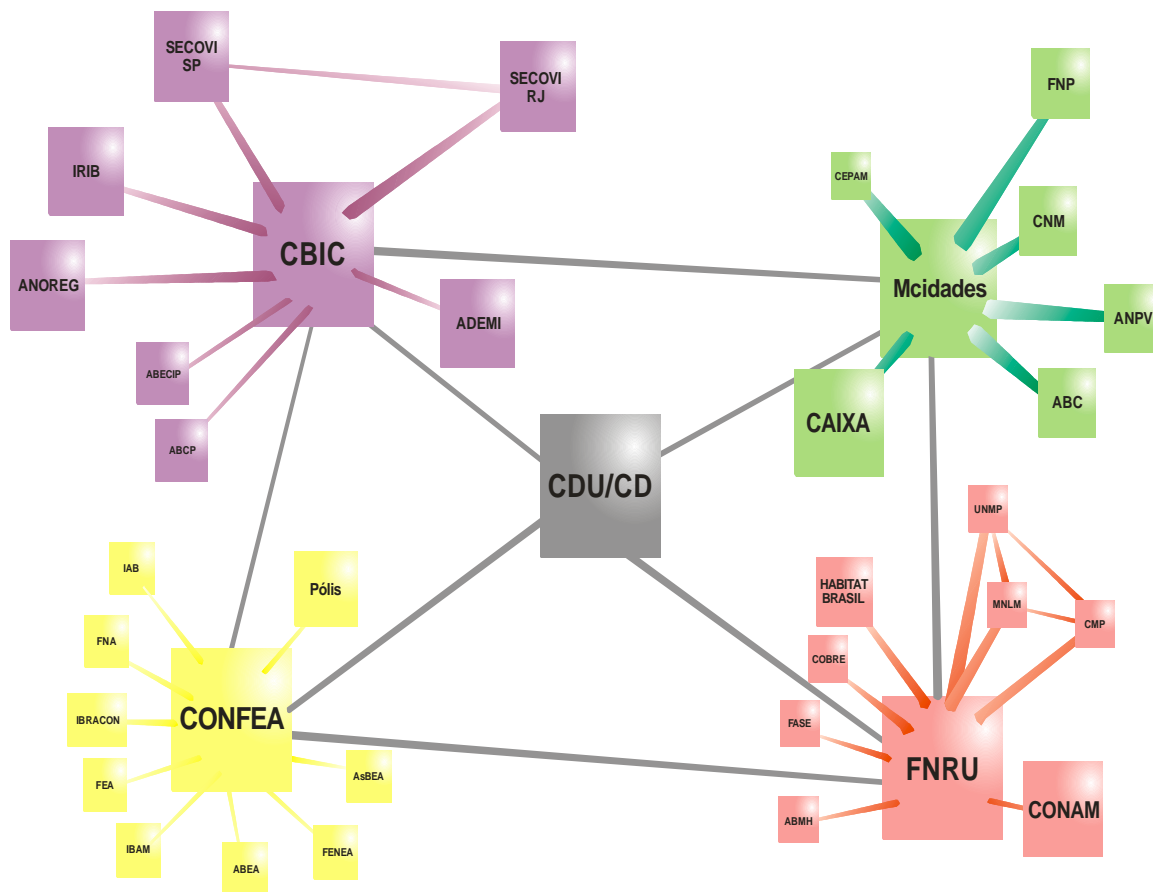
<b>Seg. Econômico</b>	<b>Seg. Social</b>	<b>Org. Técnico</b>	<b>Org. Governo</b>
CBIC	FNRU	CONFEA	MCidades
SECOVI <sup>11</sup>	CONAM	Pólis	FNP
IRIB	MNLM	ABEA	ANPV
ANOREG	UNMP	IAB	CNM
ABECIP	CMP	FNA	IBAM
ADEMI	Habitat Brasil	IBRACON	ABC (COHABs)
ABCP	Cohre	AsBEA	CAIXA
ANAMACO	FASE	FENEA	CEPAM
	ABMH	FEA	

Tabela 1.3 - Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CONFEA); Ministério das Cidades (MCidades); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e Condomínios (SECOVI); Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); Instituto Pólis (Pólis); Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM); Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA); União Nacional por Moradia Popular (UNMP); Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP); Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG); Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE); Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação (ABMH); Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI); Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG); Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos (ANPV); Confederação Nacional de Municípios (CNM); Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA); Colégio Brasileiro de Arquitetos e Urbanistas; Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA); Instituto brasileiro do Concreto (IBRACON); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Brasileira de COHABs e Órgãos Assemelhados (ABC); Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (ANAMACO); Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FEA); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

não há uma câmara de representantes dos Municípios junto à União os quais, conseqüentemente, não participam da formação das normas jurídicas federais. Esse *défict* de representação agrega ainda mais importância a rede de entidades formadas em torno da área de desenvolvimento urbano, visto que as associações de prefeitos são participantes ativos e contumazes nessa rede. Vale ainda lembrar que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios depende de lei complementar federal para sua eficácia plena, lei ainda não criada pelo Congresso Nacional.

<sup>11</sup> O Secovi é o único caso identificado em que não há uma entidade nacional, mas entidades regionais fortes. No caso, os Secovis SP e RJ geralmente atuam por toda a rede na Câmara Federal.

**Ilustração 1**



Os atores dessa rede costumam estabelecer parcerias com deputados, bancadas, frentes parlamentares<sup>12</sup> e lideranças partidárias. Não é incomum deputados atuarem na CDU claramente em prol das entidades com as quais se identificam. Basta lembrar que o presidente efetivo da CNI é um Senador. Ter um deputado ao lado significa ter acesso ao jogo político desenvolvido em torno do tema, significa participar ativamente do processo legislativo, é poder pedir vistas, requerer urgência, emitir um voto em separado e pegar a relatoria de uma matéria importante para o segmento.

Em um colegiado de 17 titulares e 17 suplentes, também não se pode desprezar o papel da presidência, pois é ela que estabelece a agenda e, evidentemente, exerce forte influência para a escolha de relatores e para a aprovação das proposições. Apesar do curto mandato<sup>13</sup>, os presidentes geralmente tendem a naturalmente privilegiar os grupos com os quais mais se identificam: um presidente empresário irá trabalhar mais com as associações empresariais, um ligado às questões

<sup>12</sup> Há duas frentes sobre habitação e uma sobre reforma urbana registradas na SGM-CD.

<sup>13</sup> O mandato de presidente de comissão é de 1 ano, vedada a reeleição. É um período muito curto para um trabalho tão complexo e que exige muito investimento de tempo em relacionamentos, o ideal é que seguisse ao menos o mandato de presidente da Câmara, 2 anos.

populares irá promover a participação dos grupos sociais, até porque eles também serão mais procurados pelas respectivas entidades as quais, de certa forma, apoiam.

Cabe distinguir uma sub-rede composta predominantemente de técnicos e outra de políticos<sup>14</sup>. Poucos são os que transitam e atuam nas duas com igual desenvoltura. Na rede política, destacam-se parlamentares e representantes de entidades, na rede técnica, alguns deputados, os consultores da Câmara e do Senado, o secretário da comissão e os diversos assessores técnicos tanto de deputados, quanto da comissão, das lideranças partidárias e das próprias entidades partícipes.

Vale destacar que entidade forte é diferente de participante forte na rede. Muitas vezes, o representante de uma entidade aparentemente pouco expressiva tem enorme influência sobre os outros participantes da rede, seja por sua competência técnica ou por sua habilidade política. Aliás, sob o ponto de vista dos participantes da sub-rede, é interessante frisar que o Instituto Polis enviou seus talentos técnicos para o FNRU e para o Ministério das Cidades. Pode-se considerar que é a entidade mais influente da rede nesse aspecto. Ainda sobre a troca de talentos, ao que parece, o FNRU e o Ministério das Cidades estão intricadamente misturados, com representantes dos movimentos populares ocupando cargos no ministério e tentando lutar por suas causas do outro lado da mesa.

Ao se propor uma rede de entidades que atuam em nível federal não se procura aqui excluir a possibilidade de recorrer às redes regionais e/ou locais sobre política habitacional e solo urbano. As entidades de âmbito nacional geralmente têm capilaridade nessas duas outras esferas e sua capacidade de comunicação e de formação de opinião em relação a essas entidades análogas de atuação menos abrangente, que normalmente são suas filiadas, é indicador de sua representatividade, principalmente em questões controversas.

#### PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Não há como analisar a participação das entidades representativas nas reuniões da CDU, pois não é comum o registro de presença desses atores políticos nas reuniões, com exceção de participações de cunho estritamente técnico a pedido da própria comissão. Assim, buscou-se analisar a participação das entidades por meio das audiências públicas promovidas pela CDU. O período entre 2000 e 2007, no qual ocorreram, até agora, os principais eventos da construção da legislação urbanística brasileira, foi o escolhido como amostra. Por meio das notas taquigráficas e dos relatórios anuais da CDU foi possível verificar o registro de participação das entidades

---

<sup>14</sup> Apesar de usar a ideia de rede para as entidades, ou seja, para pessoas jurídicas, na verdade, a rede é, na prática, composta por pessoas físicas as quais exercem, nesse caso, dois tipos preponderantes de papéis, um técnico e outro político.

representativas em 92 audiências públicas.

Tabela 1.4

Ano	Nº de Audiências Públicas
2000	5
2001	17
2002	6
2003	30
2004	13
2005	8
2006	3
2007	10

Tabela 1.4 - Fonte: DETAQ-CD e CDU-CD.

Pode-se dizer que o ápice da participação política na comissão foi em 2003, ano de intensas articulações no qual o Estatuto da Cidade foi aprovado pelo Executivo Federal e também o ano em que foi criado o Ministério das Cidades. Uma classificação por sub-temas das audiências realizadas permite uma melhor compreensão da atenção dada a cada assunto que compõe o tema “desenvolvimento urbano”:

Tabela 1.5 - Audiências Públicas de 2000 a 2007

TEMA	Nº de Audiências
Segurança pública <sup>15</sup>	8
Transporte Urbano	12
Habitação e solo urbano	37
Saneamento	8
Recursos orçamentários federais ao desenvolvimento urbano	7
Outros temas	20

Tabela 1.5 Fonte: DETAQ-CD e CDU-CD.

Por meio da classificação é possível perceber a predominância do tema “habitação e solo urbano” em relação aos demais. A expressiva quantidade de audiências classificadas como “outros temas” deve-se em parte à mudança de nome da comissão, mas também ao fato de que muitas das audiências públicas reúnem apenas os deputados e integrantes do Governo Executivo Federal: 15 delas só tinham como convidados servidores da CAIXA e dos ministérios. Algumas audiências analisadas também tinham caráter estritamente regional e/ou local, as de transporte, por exemplo, quase todas se enquadraram nessa definição. Outras até possuíam uma temática de âmbito nacional no título da audiência, mas os participantes convidados eram todos de uma mesma região ou localidade, talvez por maior afinidade/proximidade com o deputado que requereu a audiência ou, talvez, para atender necessidades *mayhewnianas* dos parlamentares em relação a sua base eleitoral.

<sup>15</sup> Esse tema ficou na comissão até 2004.

Das 37 audiências sobre habitação e solo urbano, 19 tiveram a participação das entidades representativas. Das dezenove, apenas três contaram com a participação tanto do empresariado quanto dos movimentos populares. Ainda não há, portanto, como se falar em uma efetiva deliberação entre diferentes pontos de vista. As audiências públicas funcionam mais como uma espécie de marcação e/ou divulgação de posicionamento dos parlamentares e também para conseguir melhor acesso ao Executivo Federal. Essa busca por acesso pode ser percebida também pela outra metade das audiências sobre habitação e solo urbano que, normalmente, reúnem governos e órgãos locais e/ou regionais com, geralmente, o Ministério das Cidades (ou a secretaria que cuidava do assunto antes da criação do ministério) e/ou a Caixa Econômica Federal.

Pela análise geral da participação das entidades representativas nas audiências públicas da CDU-CD entre 2000 e 2007 pode-se dizer que é possível melhorar a qualidade da participação ao buscar reunir de fato atores com diferentes pontos de vista sobre assuntos controversos.

Tabela 1.6 - Participação individual das entidades nas Audiências Públicas entre 2000 e 2007:

<b>Seg. Econômico</b>	<b>Nº</b>	<b>Seg. Social</b>	<b>Nº</b>	<b>Org. Técnico</b>	<b>Nº</b>	<b>Org. Governo</b>	<b>Nº</b>
CBIC	6	FNRU (MNRU)	11	CONFEA	2	MCidades	42
SECOVI	4	CONAM	5	IAB	2	FNP	5
ABECIP	2	UNMP	7	ABEA	0	CNM	4
ABCP	0	MNLM	3	AsBEA	0	ANPV	0
ANOREG	3	CMP	6	FNA	0	CAIXA	17
IRIB	1	Habitat Brasil	2	IBRACON	0	ABC (COHABs)	8
ADEMI	0	Cohre	1	Pólis	2	IBAM	3
ANAMACO	1	FASE	3	FENEA	0	CEPAM	1
		ABMH	4	FEA	1		

Tabela 1.6 - Fonte: DETAQ-CD e CDU-CD.

Desvendar o *lobby* realizado legitimamente nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados é fundamental para aperfeiçoar a práxis política, conhecer melhor seus atores e fomentar o ambiente propício para que o desenvolvimento da participação política da sociedade organizada não se torne fator de degeneração do desempenho do governo democrático, não se transforme em mera manipulação política pelo poder econômico nem corrobore uma ditadura de minorias sociais refratárias à maior parte dos interesses públicos. Esse artigo faz parte de uma pesquisa exploratória que pretende ser o início de um trabalho sistemático sobre o assunto.

## Referências:

- ARAGÃO, Murillo. A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. N. 6/7, p. 149-165, 1996.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto P. *Partidos Políticos: Há Futuro para o Monopólio da Representação?*. Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, 2004.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz. *A Proposta da Nova Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Pontos Principais*. Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2006.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz. *Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas*. Dissertação de Mestrado. UnB, 2007.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas. Brasília, 2006.
- BOBBIO, Norberto; NICOLA, Matteurcci; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1995. Verbetes consultados: “Legitimidade”, “Participação Política,” “Bem Comum”, “Representação Política”, “Teoria dos Grupos de Pressão”, “Pluralismo”.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano. *Relatório Anual de Atividades*, Brasília, 2005 e 2007.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano. *Notas Taquigráficas de Audiências Públicas*, Brasília, de 2000 a 2007.
- FARHAT, Saïd. *Lobby. O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007;
- MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e Democracia no Brasil*. Disponível em: [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br), 2005. Acesso em: 5 set. 2007.
- SANTOS, Hermílio. Grupos de Interesse e Redes de Políticas Públicas. *Revista de Ciências Sociais – Civitas* – Ano 2, nº 1, junho 2002, p. 193-210.