

RELATÓRIO DE VIAGEM

BOAS-PRÁTICAS EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA UNIÃO EUROPEIA

Bruxelas e Bruges, 09-13 de outubro de 2017

Dia 9

Missão do Brasil para a União Europeia

Na Missão do Brasil para a União Europeia (UE), o grupo do Irelgov foi recebido pelo Embaixador Everton Vieira Vargas, pelo Ministro Conselheiro Luis Fernando Abbott Galvão e pelo Conselheiro Eduardo Uziel. O Embaixador Everton Vargas explicou os objetivos e o funcionamento da Missão. Segundo ele, o Brasil foi um dos primeiros países a acreditar-se junto à UE (então "Comunidades Econômicas Europeias"), o que ocorreu no ano de 1960. Dentre os países latino-americanos e caribenhos, apenas Brasil e Argentina possuem missões para a UE separadas de suas Embaixadas acreditadas junto à Bélgica.

O Embaixador destacou as três das principais funções da Missão:

- 1) Representar o país;
- 2) Informar o que ocorre na UE;
- 3) Negociar junto à UE em nome do Brasil.

As regulamentações produzidas no âmbito da UE impactam quase a totalidade do mercado europeu e, seguidamente, servem de referência ao mundo. É importante, nesse sentido, que o Brasil esteja permanentemente informado e que seja capaz de analisar como mudanças regulatórias afetam os interesses do país. As atividades da Missão são determinadas pelo Ministério das Relações Exteriores a partir de Brasília.

O Embaixador ressaltou que o Brasil é parceiro estratégico da UE. O acordo de parceria completou 10 anos em 2017, coincidindo com o esperado avanço das negociações do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, maior acordo de livre-comércio sendo negociado pelo bloco sul-americano. O Brasil é o maior exportador de produtos alimentícios para a UE, com uma participação de 11%. O bloco da UE era o maior parceiro comercial do Brasil até perder, recentemente, a posição para a China. O Brasil é o 5º maior investidor na UE fora do bloco europeu, com EUR 110 bilhões em estoque. O Brasil é um dos poucos países a ter uma delegação para si no Parlamento Europeu, composta prioritariamente por parlamentares portugueses.

A defesa e promoção de interesses do setor agrícola é muito forte na UE. Este tema é estratégico para a inserção internacional do Brasil e do Mercosul e, por isso, é monitorado com especial atenção. Ao longo das negociações do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, os interesses das empresas brasileiras têm sido representados pela Coalização Empresarial Brasileira, que é constantemente atualizada das discussões em briefings que acontecem na Missão do Brasil ao final dos dias de negociação. Segundo o Embaixador, a comunicação constante entre os negociadores e a representação do setor privado foi muito útil na elaboração do posicionamento do Brasil.

Apex Brasil – Escritório para a União Europeia

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, Apex-Brasil, é responsável por promover a internacionalização de empresas brasileiras e a atração de investimentos estrangeiros para o Brasil, entre outras atividades. O escritório da Apex Brasil para a Europa, estabelecido em Bruxelas, tem atuação focada no monitoramento das discussões regulatórias no ambiente europeu, na promoção e defesa dos interesses brasileiros junto ao bloco e na interlocução com a mídia especializada.

A equipe da Apex na Europa trabalha muito próxima à Missão Brasileira junto à UE e ao setor privado brasileiro, e tem papel importante na geração de inteligência e coordenação da estratégia comercial do Brasil junto à UE. A Apex-Brasil faz o monitoramento regulatório e previne os setores brasileiros, por meio das associações setoriais, sobre mudanças que podem afetar seus negócios. A defesa e promoção de interesses é feita diretamente pelos representantes do setor privado. A Apex atua, ainda, na capacitação das equipes de relações governamentais dentro das associações setoriais brasileiras, preparando os profissionais para defender seus interesses na Europa. Segundo Emily Rees, Gerente de Relações Governamentais da Apex-Brasil, “o silêncio não funciona na Europa, é preciso se manifestar para se fazer ouvir e influenciar o processo”.

Alex Figueiredo, Diretor de Operações, e Emily Rees, Gerente de Relações Governamentais da Apex-Brasil Europa, também apresentaram ao grupo preocupação com questões relacionadas à reputação e à educação dos profissionais de Relações Governamentais – temas centrais ao debate promovido pelo Irelgov. Em sua percepção, o ambiente de defesa e promoção de interesses na Europa é fortemente beneficiado por elementos como:

- 1) o elevado nível técnico dos profissionais da área;
- 2) a participação de jornalistas especializados, que já desenvolveram uma visão crítica sobre o tema do *lobby*;

- 3) a participação de organizações não-governamentais (ONGs), algumas delas inclusive financiadas pela Comissão Europeia, braço executivo da UE, de forma a garantir um debate inclusivo.

Tendo em vista o impacto das regulamentações decididas em Bruxelas sobre quase a totalidade do território europeu, Bruxelas é reconhecida como uma das capitais do *lobby* no mundo. A atuação profissional na área é bem vista pela sociedade e por aqueles que pensam políticas públicas. A terminologia “lobby” é compreendido em Bruxelas como um trabalho de cunho intelectual, de influência do processo regulatório baseado em argumentos técnicos. O que conta é a capacidade de argumentação e de desenhar uma estratégia para se fazer ouvir.

A regulamentação do *lobby* europeu começou como um processo de auto-regulamentação, que envolveu conversas entre lobistas, ONGs, escritórios jurídicos, entre outros atores. Atualmente existe um movimento em favor da obrigatoriedade e da adoção de forma mais ampla do Registro de Transparência, que garante acesso pleno, reuniões de alto nível e participação em audiências públicas na Comissão e no Parlamento europeus. Até o momento o Registro de Transparência é voluntário. O registro inclui a declaração dos temas de interesse da empresa ou, no caso de uma consultoria ou escritório de advocacia, de seu cliente, e dos valores gastos com a atividades de relações governamentais, incluindo ações de “PR for PA” (*Public Relations for Public Affairs*). Alex e Emily afirmam que tais iniciativas são positivas e contam com o apoio do setor privado e dos profissionais de relações governamentais, pois aumentam a transparência e conduzem à aplicação de melhores práticas pelo segmento. A Apex Brasil, por exemplo, está cadastrada no Registro de Transparência.

Uma das discussões que ocorrem desde o início do processo de regulamentação do *lobby* europeu, ainda não completamente resolvida, diz respeito ao cadastramento no Registro da Transparência de escritórios jurídicos que atuam em relações governamentais. Alguns escritórios argumentam que não podem estar sujeitos ao Registro de Transparência para não infringir a confidencialidade do relacionamento cliente/advogado. As bancas de maior renome internacional, no entanto, têm optado pelo registro voluntário.

Parlamento Europeu e Registro de Transparência

No Parlamento Europeu (<http://www.europarl.europa.eu/>), Antônio Vale apresentou o funcionamento do Parlamento. Em seguida, Marie Thiel, Administradora da Unidade de Transparência, e equipe apresentaram detalhadamente as regras de acesso a documentos produzidos pela Comissão e pelo

Parlamento, bem como o Registro de Transparência, onde podem se cadastrar os lobistas que têm algum tipo de interação com o Parlamento ou Comissão Europeia.

O Parlamento, braço legislativo europeu, faz a supervisão democrática da Comissão Europeia, braço executivo. Os deputados são eleitos por voto direto. Uma vez eleitos em seus países, os deputados precisam se filiar a partidos europeus. O sistema foi pensado de forma a englobar interesses de países muito diferentes, com populações de diversos tamanhos, e saber negociar é chave para atuar em um contexto como esse – nunca houve um único grupo com maioria parlamentar.

O Parlamento é organizado em 20 Comissões Parlamentares. Cada deputado participa de 2 ou 3 comissões. As comissões precisam refletir a organização partidária do Parlamento.

A Unidade de Transparência, que é responsável pelo Registro de Transparência (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>) aplicável à Comissão e ao Parlamento, conta com uma equipe de 12 pessoas. Há mais de 11 mil cadastros no Registro da Transparência, o que torna a supervisão difícil para uma equipe enxuta. Segundo Marie Thiel, uma das vantagens de se ter uma imprensa especializada no tema do *lobby* é que os jornalistas ajudam a aperfeiçoar o sistema. Jornalistas interessados em temas diversos monitoram os perfis no Registro da Transparência e denunciam casos de informações que parecem incorretas ou incompletas.

Além disso, a equipe da Unidade Transparência busca melhorar o sistema para que aponte quando um perfil é cadastrado com baixa qualidade (por exemplo, com informações incompletas). Não existe um sistema de auditoria dos cadastros, mas quando as informações parecem incoerentes (por exemplo, o gasto com a prática de relações governamentais é cadastrado como “zero”), a equipe atua de forma pró-ativa para checar as informações. Desde 2014, perfis que estejam desatualizados, incompletos ou com problemas de qualidade das informações podem ser bloqueados. Consequentemente, o usuário perde acesso aos benefícios de fazer parte do Registro e poder acessar livremente Parlamento e Comissão.

Marie Thiel afirmou que a Unidade de Transparência quer trabalhar em parceria com os profissionais de relações governamentais que fazem *lobby* junto à Comissão e ao Parlamento. Esperam receber dos lobistas dados e informações relevantes que ajudem a aperfeiçoar o sistema e tornar a prática de *lobby* ainda mais transparente.

Dia 10

Curso com o Professor Adam Cygan no College of Europe.

Temas:

- EU Decision-making: Inception and Definition
- EU Decision-making: Implementation and Control

Dia 11

Curso com o Professor Justin Greenwood no College of Europe.

Temas:

- Interest Representation
- Ethics and Transparency

Dia 12

SEAP – Society of European Affairs Professionals

A SEAP é a associação de profissionais de relações governamentais europeus. Fundada há cerca de 20 anos, tem atualmente 350 membros. O grupo do Irelgov teve um café da manhã de trabalho em Bruxelas com Rui Faria da Cunha, Diretor Executivo da organização.

Rui falou sobre o espaço ocupado pelo profissional de relações governamentais em Bruxelas. A sociedade percebe o papel importante do profissional para um ambiente democrático saudável. “O papel do lobista é bem reconhecido na Europa, visto como essencial para formulação de políticas públicas. A Comissão Europeia precisa do lobista, sendo o profissional informado que é, portador de informação qualificada”, disse Rui.

A Comissão tem poucos recursos para atender a todos os temas. “O profissional consegue trazer à Comissão a informação técnica de que necessitam”, complementou. Por fim, Rui parabenizou o grupo do Irelgov pela iniciativa de ir até Bruxelas buscar aprimoramento profissional estudando a realidade do modelo europeu de *lobby*.

Comissão Europeia

Na Comissão Europeia, diferentes equipes receberam o grupo do Irelgov para discutir o funcionamento da instituição e os temas de melhores práticas em relações governamentais. Fomos informados de que o nosso grupo foi o primeiro do país a solicitar encontro com a equipe de Ética e Transparência da Comissão, com o intuito de discutir o tema de melhores práticas em *lobby*. Na divisão

institucional europeia, a Comissão tem a prerrogativa da proposição de legislação. A mensagem central que ouvimos dos funcionários da Comissão foi: “quanto maior o contato entre os setores público e privado, melhores serão as políticas públicas”. O trabalho da Comissão Europeia é monitorado constantemente pelo Parlamento, sociedade civil, ONGs, mídia e o ombudsman europeu.

De início, a equipe de Transparência da Comissão comentou a forma como a palavra “lobby” é entendida pelos funcionários da instituição: uma palavra neutra, não-estereotipada. Do ponto de vista dos funcionários da Comissão, a interação com os profissionais de relações governamentais é essencial, pois representa a forma legítima de se trazer expertise e dados; e de criar inteligência para o debate na formação de políticas públicas. A estrutura da Comissão é pequena em relação à diversidade de tópicos sobre os quais devem regular, daí a importância da prática de relações governamentais. Os princípios básicos da interação são: transparência; integridade; igualdade de tratamento aos mais diversos setores / interesses.

Segundo os funcionários da Comissão, a transparência é fundamental para que se tenha o respeito dos cidadãos quanto às decisões tomadas. Trata-se de um dos elementos a legitimar o sistema. A ampla participação da sociedade nas decisões de políticas públicas só é possível quando o processo de acesso é claro a todos. Documentos referentes a iniciativas de grande impacto são traduzidos para todas as línguas de UE. Na visão deles, *stakeholders* são engajados ao longo de todo o processo de formação de políticas públicas.

As regras de ética da Comissão são determinadas pelo Código de Conduta da entidade, ao qual estão submetidos todos os seus funcionários. Por meio de um programa interno de “awareness raising”, os funcionários da Comissão são regularmente lembrados das regras. Os funcionários estão proibidos, por exemplo, de aceitar “presentes” como ingressos e viagens (ainda aquelas de cunho técnico, profissional, são dificilmente aprovadas). Um dos principais debates de cunho ético diz respeito à quarentena dos funcionários, em especial aqueles de alto nível hierárquico. Recentemente, em setembro de 2017, a Comissão aprovou um novo Código de Conduta para os funcionários da UE, que foi enviado ao Parlamento para avaliação.

Ainda que bastante estritas, as regras de conduta ética também permitem a saudável prática do *lobby* informal, de participação em almoços, eventos, cafés. A ideia é que o sistema precisa ser suficientemente aberto para que todos tenham acesso a ele e possam exercer seu direito de influenciar políticas públicas. Existe uma grande preocupação em não se criar regras tão complexas que o acesso aos tomadores de decisão seja dificultado. É motivo de preocupação, ainda, monitorar eventuais gastos excessivos com relações governamentais, de forma que o interesse de um grupo específico não monopolize todo o debate sobre uma determinada política pública.

De acordo com as regras da Comissão, há um registro dos profissionais de relações governamentais (Registro de Transparência) e as notas de reunião podem ser tornadas públicas (sob demanda, através de pedido de acesso a documentos). Desde novembro de 2014, quando a prática foi iniciada, cerca de 14.000 relatórios de reunião foram publicados. Os relatórios incluem informações como: data, local da reunião, entidade e assunto tratado.

Com o intuito de criar e aprimorar as políticas públicas, desde 2015 está em vigor a “Cláusula de Revisão”, ou *review clause*, que, a cada tantos anos, revisa as legislações criadas e confere se determinada regra continua a fazer sentido ou se deve ser dispensada. Além disso, cada nova regulamentação pressupõe a realização de um mapeamento de impacto, que leva entre 1,5 e 2 anos para ser concluído e inclui a realização de audiência públicas. Se o mapeamento de impacto aponta que não se deve regular determinado setor, ou se existem dúvidas sobre a qualidade do mapeamento ou se, ainda, o documento for considerado incompleto pelo Conselho que monitora suas ações, pode-se bloquear a adoção da nova regulamentação. O sistema, portanto, baseia-se em evidências para subsidiar a tomada de decisões, mas não retira totalmente a força política do Parlamento.

Workshop de relações governamentais – Perspectivas de diferentes atores: a associação, a consultoria de Rel Gov e a multinacional

Em todas as conversas foi destacado o perfil técnico e o nível detalhado de conhecimento demandados dos profissionais de relações governamentais atuantes em Bruxelas. Um dos participantes apresentou o lobista de Bruxelas como um perfeito “nerd”, no sentido de compreender aspectos técnicos e bastante específicos a respeito de seus temas. O ambiente é bastante exigente com o profissional, que deve demonstrar profundo conhecimento de políticas públicas a fim de estar apto a competir no mercado. Espera-se que o profissional saiba compreender o ambiente político; identificar os pontos críticos da norma que está sendo discutida e seus efeitos sobre determinada indústria; traduzir em linguagem simples e de fácil compreensão os possíveis efeitos sobre os negócios, o que é exatamente o que as instituições não têm como perceber sem o trabalho conjunto com os lobistas.

Os profissionais com os quais conversamos foram unânimes em dizer que o grau de transparência no processo de definição de políticas públicas na Europa é muito alto. O sistema não é perfeito e tem seus problemas, mas o acesso ao tomador de decisão é garantido àqueles que têm algo a dizer sobre a questão.

O caráter supranacional das instituições europeias torna o *lobby* europeu intrinsecamente diferente do *lobby* brasileiro mas, ainda assim, entendemos que os modelos são, de certa forma, comparáveis ao

arranjo que ocorre no modelo federativo brasileiro. A principal característica do modelo na UE está na importância de se construir consenso. “Bruxelas é a cidade da construção de consenso,” disse James Stevens, Vice Presidente Sênior da consultoria FleishmanHillard. E continuou: “são 28 estados membros e muitos atores diferentes; o processo de formação de políticas públicas está estabelecido justamente para construir consenso.” Os colegas de profissão que conhecemos em Bruxelas também fazem uso de táticas como a mobilização das bases de origem dos Parlamentares (no caso da UE, dos países de origem dos Parlamentares).

Ainda que Bruxelas atraia um grande número de sedes e escritórios para a Europa, grupos multinacionais tendem a se estruturar em bases de relações governamentais menores que cubram diferentes países, juntando o *modus operandi* da matriz ao conhecimento das equipes locais.

Os profissionais de relações governamentais com os quais conversamos mostraram-se todos favoráveis ao Registro da Transparência, feito de forma voluntária. Demonstraram concordar, ainda, com a adesão do Conselho Europeu às mesmas regras do Registro de Transparência a que estão submetidos Comissão e Parlamento.

Dia 13

Burson-Marsteller Brussels (BM)

Na Burson-Marsteller Bruxelas o grupo foi recebido pela CEO Karen Massin. Karen falou sobre sua satisfação com o nível de transparência da interlocução público-privada dentro das instituições europeias. A transparência deve ser um objetivo fundamental de todos os profissionais de relações governamentais, já que nos permite trabalhar melhor. No caso de uma consultoria como a BM, em que muitos são os clientes e os interesses sendo representados, a promoção da transparência precisa ser também um dos pleitos da organização junto ao governo – todos ganham.

A regulamentação do *lobby* em Bruxelas está incentivando a regulamentação dentro dos países-membros, como é o caso da Irlanda, que já estabeleceu regras e sistema de registro, e da França, onde o assunto está em discussão. Um dos aspectos mais críticos da regulamentação excessiva, quando acontece, é o tempo que se leva para preencher os dados necessários ao registro de cada cliente.

Ainda que não seja um tema simples, lidar com indicadores de performance (*KPIs*) é de suma importância em nossa área de atuação. No caso da BM, Karen mencionou que avalia as interações nas redes sociais e faz uma avaliação que leva em consideração aspectos qualitativos e quantitativos: “quantas pessoas

são chave para determinado cliente?"; "com quantas dessas pessoas nós nos reunimos?"; "qual é o tom predominante dos artigos sendo publicados sobre determinado tema?"; "os artigos estão se tornando menos ou mais negativos?".

Karen enfatizou o papel da criação de padrões exercido por Bruxelas. É comum que outros países adotem legislações idênticas ou muito semelhantes àquelas implementada na UE, o que torna ainda mais relevante o monitoramento. Com o programa *Better Regulation*, implementado pela Comissão, a quantidade de novas regulamentações publicadas anualmente está sendo reduzida. Se antes eram cerca de 200/ano, hoje são cerca de 50/ano.

O Mapeamento de Impacto, que é parte do processo de implementação de uma nova regulação, na sua opinião, é útil, mas não é perfeito, diz Karen. Em alguns casos ainda se nota que o resultado do mapeamento de impacto contém algum viés específico. Há espaço para torná-lo ainda melhor e mais eficaz.

European External Action Service (EEAS)

O Instituto de Relações Governamentais foi recebido na EEAS, órgão responsável pela diplomacia da União Europeia, pelo diplomata Jean-Pierre Bou, Vice Chefe da Divisão de América do Sul, que comentou a relação do Brasil com o bloco. Destacou-se que o Brasil é um dos 10 "Parceiros Estratégicos" da União Europeia. Na América Latina, Brasil e México são os únicos países a terem o título. Há 31 diálogos setoriais entre Brasil e União Europeia, cobrindo temas diversos, mas ainda há espaço para estreitar as relações. Atualmente, a pauta de negociação mais importante é o acordo Mercosul-União Europeia, que contém temas sensíveis como a questão agrícola.

Ao descrever a atuação da EEAS, Jean-Pierre comentou que o papel da Delegação da União Europeia junto aos países em que mantém embaixada é supletivo àquele das embaixadas nacionais. Nesse contexto, os limites para a atuação da Delegação frente a outros países, inclusive na promoção e defesa de interesses privados, é regularmente objeto de debate e reflexão.

Relatora: Larissa Wachholz

Revisão: Silene Moneta