Resumo

Este artigo apresenta a experiência recente (2019-2022) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o relacionamento parlamentar e a evolução organizacional da unidade dedicada ao tema, criada em 2018. Explicitamos o contexto em que o departamento de Assuntos Legislativos, Institucionais e Regulatórios (DEALEG) foi criado, em virtude da posição assumida pelo BNDES na crise política e econômica a partir de 2013, e como foi sua evolução para endereçar os desafios institucionais relativos à atividade de relacionamento com o Congresso. O DEALEG foi inicialmente denominado Departamento de Assuntos Legislativos e, após agregar novas missões, em 2020, passou a ter a denominação atual. Ele tem cumprido várias funções, incluindo ser canal de processamento das demandas parlamentares, acompanhar peças legislativas que têm impacto nas atividades do BNDES, auxiliar na formulação de proposições legislativas, por iniciativa do Executivo ou do Legislativo, e difundir informações e análises sobre o contexto político-institucional em que o Banco está inserido. São apresentadas algumas informações estatísticas sobre o volume de relacionamentos realizados pelo departamento responsável. Também são comentadas iniciativas de *advocacy* praticadas em virtude de propostas de alteração e implementação de políticas públicas ou projetos estratégicos. Por fim, discutimos caminhos para o aprimoramento e a institucionalização de práticas e métodos de relacionamento parlamentar.

Palavras-chave: Parlamento. Relações institucionais. BNDES. Advocacy. Práticas de relacionamento governamental.

Abstract

This article presents the recent experience (2019-2022) of the Brazilian Development Bank (BNDES) with parliamentary relations and the organizational evolution of the responsible unit, created in 2018. By explaining the context in which the Department of Legislative Affairs, Institutional and Regulatory (DEALEG) was created, due to BNDES position in the political and economic crisis from 2013 onwards, and its evolution we address the institutional challenges related to relations with Congress. DEALEG was initially called Department of Legislative Affairs, changing to its current name in 2020, after adding new missions. It has fulfilled several functions, including acting as a channel for processing parliamentary demands, monitoring legislative documents that affect BNDES activities, assisting in formulating legislative proposals, at the initiative of the Executive or Legislative branches, and disseminating information and analysis on BNDES' political and institutional context. Some statistical information on the volume of relations carried out by the responsible department is presented. Advocacy initiatives made as a result of proposals to change and implement public policies or strategic projects are also discussed. Finally, we propose ways to improve and institutionalize parliamentary relations practices and methods.

Keywords: Parliament. Institutional relations. BNDES. Advocacy. Government relationship practices.

Introdução: a necessidade do relacionamento parlamentar

A gestão de partes interessadas é área que ganha destaque crescente na agenda de todo o tipo de organização. Quanto mais complexo o campo de atuação da organização, mais importante se torna construir e manter relacionamentos saudáveis e produtivos com agentes de todas as naturezas que condicionam e sofrem consequências das ações da organização. Grandes empresas, cujos negócios se desenvolvem em longos períodos, normalmente com grande mobilização de capital, há muito tempo contam com unidades dedicadas a essas tarefas, normalmente classificadas como de relacionamento institucional ou governamental. Isso frequentemente inclui o relacionamento com as três esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – e outras entidades da sociedade civil organizada.

Segundo o Instituto de Relações Governamentais (Irelgov) (2019, p. 5),

Relações Governamentais é o conjunto de estratégias de relacionamento empreendidas por pessoas físicas ou jurídicas, grupos sociais ou econômicos, em nome próprio ou em representação de terceiros, com o objetivo de auxiliar as autoridades públicas a tomarem uma melhor decisão política.

O relacionamento parlamentar é, portanto, um capítulo das relações governamentais necessário para todos os agentes cujas ações interagem expressivamente com as decisões legislativas.

Em uma empresa pública como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo capital é totalmente controlado pela União, a gestão de partes interessadas tem uma dinâmica específica. Por ter um mandato que não se confunde com o

do seu controlador, o BNDES precisa lidar com diversos atores em todas as suas linhas de atuação. No caso do Legislativo, a atuação do Banco precisa conciliar as diretrizes que o Governo Federal institui com as necessidades particulares de sua atuação. Há, portanto, um misto de coordenação e autonomia que requer uma sintonia fina entre os posicionamentos do Executivo (poder central e ministérios) e os de um banco de desenvolvimento.

Não se pode desconsiderar que o tema de relacionamento parlamentar se tornou urgente para o BNDES no período recente, em virtude de uma sequência de eventos que impactaram adversamente a reputação do Banco junto a vários atores, incluindo os parlamentares. Os impactos foram tão fortes que, apesar de sua inclinação tecnocrática, o Banco entendeu ser necessário especializar uma equipe na interação com o poder Legislativo, o que representou uma inovação organizacional importante e que deve ser mantida e expandida.

BNDES e parlamento: retrospectiva

O BNDES foi criado em 1952, dentro de um contexto em que prevaleciam o desenvolvimentismo e a tecnocracia (BRASIL, 1952). O objetivo fundamental era a ampliação da taxa de investimento em setores críticos para o desenvolvimento (infraestrutura e indústria pesada, sobretudo). Naquele momento, acreditava-se que o planejamento de longo prazo poderia suprir as falhas de mercado, seja pela intervenção direta do Estado, seja pela coordenação estatal de investimentos privados (intervenção indireta). Tal planejamento se pretendia técnico e objetivo, devendo ser realizado sem interferência

direta do poder Legislativo, muitas vezes entendido como fonte de instabilidade para as políticas públicas.

Com base nessas premissas, o BNDE (ganharia o S, de Social, em 1982) (BRASIL, 1982) operava de maneira bastante autônoma em relação ao Congresso Nacional, interagindo sobretudo com órgãos do poder Executivo e do setor privado. Isso criou uma certa inclinação isolacionista, por assim dizer, acentuada pela permanência da sede no Rio de Janeiro (RJ), quando grande parte dos órgãos decisórios se mudou para Brasília (DF).

Na Constituição de 1988, a destinação de 40% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ao BNDES (BRASIL, 1988, art. 239) fez com que o Banco tivesse que passar a se relacionar com um comitê gestor composto por representantes patronais e trabalhadores, o que representou um importante espaço de aprendizagem organizacional de relacionamento institucional. O Legislativo, no entanto, permaneceu como um espaço frequentado apenas eventualmente, seja para esclarecimentos de políticas do Banco, seja para contribuição para políticas setoriais e de financiamento, embora normalmente sob a liderança do ministério supervisor a cada momento.

Com a Constituição de 1988, o papel do Congresso passou a ser cada vez maior em definição, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas. Isso evoluiu gradativamente e é justo afirmar que o BNDES demorou a se organizar adequadamente ao novo contexto do processo decisório federal. Quase sempre o Banco se valia do ministério supervisor nas atividades de interação com os parlamentares, sem desenvolver competências críticas para a navegação adequada no cenário institucional.

Cintra e outros (2015) mostram como o Poder Legislativo após a Nova República, e sobretudo após a Constituição de 1988, ganhou relevância no campo da formulação, aprovação e controle de políticas públicas:

Entre as novas atribuições e poderes reservados ao Legislativo, cabe destacar a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação na nomeação de membros desse tribunal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41 apud CINTRA *et al.*, 2015, p. 82).

Houve ainda acentuada mudança da atividade de controle, pois se, “em 1989, a atividade de controle representava 9,8% do total de proposições apresentadas, em 2005, esse percentual foi de 44%” (CINTRA *et al.*, 2015, p. 116).

Nos últimos dez anos, tendo em vista a crescente importância do BNDES para várias políticas dos governos eleitos no período, o Congresso passou a produzir mais normas com impactos diretos e indiretos sobre a atuação do Banco. Além disso, a partir de 2013 tornaram-se mais frequentes os questionamentos sobre as linhas de atuação do Banco, o que resultou na instalação de três Comissões Parlamentares de Inquérito,¹ além de uma grande exposição na mídia a respeito da efetividade de políticas adotadas.

1 CPI do BNDES da Câmara dos Deputados, instalada por meio do Requerimento de Instituição RCP 14/2015 (BRASIL, 2015); CPI Práticas Ilícitas no âmbito do BNDES da Câmara dos Deputados, instalada por meio do Requerimento de Instituição RCP 2/2019 (BRASIL, 2019) e CPI do BNDES do Senado Federal, instalada por meio do Requerimento de Criação RQS 375/2017 (BRASIL, 2017).

Tal mudança de contexto político levou o BNDES a aprimorar seu sistema de relacionamento institucional com o poder legislativo e demais interlocutores. Até 2017, o relacionamento parlamentar era realizado por assessores da presidência do Banco, normalmente aqueles fora dos quadros permanentes da instituição. O Gabinete da Presidência se envolvia quando necessário, servindo também como ponto de distribuição de demandas, organização e coordenação de respostas e ações. Como ainda não havia uma unidade dedicada a esse relacionamento e um responsável direto pelos processos, as ações tendiam a ser pontuais, tanto para evitar problemas com propostas que não se coadunavam com as linhas de ação do BNDES quanto para, menos frequentemente, propor alguma mudança legislativa.

A partir do planejamento estratégico de 2017, houve uma breve experiência com a criação da Área de Comunicação e Relacionamento Institucional (ACRI), entre os anos de 2018 e 2019, reconhecendo a importância de uma estrutura dedicada às atividades de gestão de interlocutores. Porém, além de breve, a ACRI foi mais dedicada à parte de comunicação do que de relacionamento institucional. Além de estar fundamentalmente limitada ao Rio de Janeiro, a experiência da ACRI também foi impactada pela mudança de gestão da administração federal.

Foi nesse contexto de reestruturação organizacional e crise de legitimidade que, em 2018, o BNDES criou um departamento especializado no relacionamento com o Poder Legislativo. Sediado em Brasília, o Departamento de Assuntos Legislativos estava ligado ao Gabinete da Presidência e tinha quantitativo reduzido, mas era basicamente constituído de empregados concursados, o que permitiu o acúmulo e aprimoramento das competências necessárias para esse serviço dentro do corpo funcional. Para criar a nova unidade, foram

realizados estudos e visitas de unidades semelhantes em outras organizações, sobretudo públicas, como Banco do Brasil, Petrobras, Confederação Nacional da Indústria (CNI) etc.

Em 2019, foi determinada a criação da Área de Governo e Relacionamento Institucional (AGOV) que incorporou o Departamento de Assuntos Legislativos, Institucionais e Regulatórios (DEALEG) em sua estrutura, uma evolução que já se consolidava desde as recomendações do planejamento estratégico em 2017.

Na criação da AGOV, estabelecida estruturalmente em Brasília, a maioria das equipes ficou dedicada ao fomento de operações junto ao setor público para estruturação de projetos de concessões e parcerias público-privadas, mas dois departamentos dedicavam-se à atividade de relacionamento: o Departamento de Relacionamento com o Governo Federal (DEREG), concentrado no relacionamento com órgãos do Executivo Federal; e o DEALEG, especializado no relacionamento legislativo.

A especialização em relacionamento parlamentar se mostrou necessária como uma reação à sucessão de eventos externos ao BNDES com impactos negativos em sua imagem, estratégia e capacidade operativa que reverberaram no parlamento brasileiro. Sem exaurir a relação, os principais deflagradores da urgência de modificação organizacional e de sua postura foram:

- Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). A Lei 12.527, de 18.11.2011, mudou a relação dos órgãos públicos com todos os solicitantes de informação, tornando muito mais transparente a atuação daqueles. Houve, é claro, um processo gradual de aprendizagem organizacional, durante o qual práticas e atitudes tiveram que ser alteradas e reconstruídas.

- Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013). A Lei 12.846, de 1.8.2013, conhecida como Lei Anticorrupção, trata da responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. A lei é mais um marco do contexto de crescente exigência da sociedade por transparência e conformidade nas relações entre o público e o privado.
- Operação Lava-Jato (2014). Essa operação judicial teve vastas repercussões sobre diversos agentes públicos e privados, incluindo o BNDES. O Banco foi levado para o centro de denúncias de corrupção na relação do governo com grandes empresas, algumas delas conhecidas vulgarmente como “campeãs nacionais” por terem sido supostamente escolhidas como líderes de seus setores. Sem entrar no mérito das acusações e ressaltando que nenhuma investigação encontrou indícios de crime no BNDES, sua imagem ficou seriamente afetada.
- Transferências do Tesouro Nacional para o BNDES (2009). Iniciadas no bojo da crise financeira internacional e pensadas como uma forma de produzir liquidez no mercado de bens e serviços pela via do investimento, a continuidade e a escala de tais empréstimos preocuparam agentes de mercado e analistas. Muitos argumentavam que estaria sendo criada uma versão moderna da “conta-movimento” que havia nos anos 1960 e 1970 entre o Tesouro e o Banco do Brasil, considerada uma fonte de expansão monetária e, por isso, inflacionária. Houve também acusações de má alocação setorial, além de implicações indesejadas sobre a dívida pública bruta. Mais uma vez, sem entrar em avaliações de mérito, o tema levou o BNDES a ser associado a práticas fiscais inadequadas.

- Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). Houve três CPIs sobre o BNDES, duas na Câmara dos Deputados e uma no Senado (2015, 2017 e 2019), que versaram não exclusivamente sobre o BNDES e suas operações, mas concentraram bastante atenção no Banco, produzindo danos à reputação da instituição.

Todas essas desafiadoras e complexas situações, que em muitos casos expuseram o BNDES de forma muito negativa, contribuíram para um desgaste sensível de imagem e para a mudança da percepção de valor da instituição pela sociedade, que passou a questionar de forma veemente a atuação (e a existência) do Banco, cobrando por mais ações de transparência, fiscalização, controle, monitoramento e avaliação.

O Congresso Nacional foi um importante instrumento de “vocalização” dessas cobranças, seja por meio das CPIs, da apresentação de requerimentos de informação, propostas de fiscalização e controle ou proposições legislativas que traziam alterações significativas nas formas de atuação do Banco, em especial no caso do financiamento às exportações, fontes de financiamento, taxas de juros cobradas e regras de sigilo aplicáveis às operações financiadas pelo BNDES.

Todas essas situações foram enfrentadas com o uso de recursos internos e externos que resultaram em equipes e processos temporários, ainda que utilizados mais de uma vez, como no caso das CPIs. Os externos consistiram na contratação de assessores com experiência de relacionamento governamental e com o Congresso, em particular, e de consultorias especializadas em comunicação e gestão de crise. Os recursos internos eram a mobilização de equipes temporárias com empregados requisitados de várias áreas e o acionamento de especialistas nas áreas que demandavam mais informações (alguns dos quais chegavam a trabalhar em tempo integral durante longos períodos).

Os choques externos e o ambiente de instabilidade política e econômica também trouxeram lições importantes. Foi um período de treinamento intensivo e forçado de relacionamento institucional e comunicação, que envolveu e foi absorvido por todo o Banco, passando pelas áreas técnicas/operacionais, áreas de controle, planejamento e comunicação.

O Banco Mundial passou por situação análoga ao seu relacionamento com a sociedade civil e o governo no Brasil (ver Garrison, 2000). Segundo o estudo, o Banco Mundial gozava de imagem negativa por causa de lentidão e burocracia, sendo considerado inacessível e distante da realidade; o conhecimento dos atores sobre o Banco era muito limitado e baseado em cobertura jornalística sobre alguns projetos específicos, e havia uma percepção negativa mútua exagerada e não baseada em contato ou conhecimento direto. Tais elementos estavam presentes, com adaptações, no relacionamento do BNDES com o Congresso.

A criação de um departamento especializado no relacionamento com o Congresso Nacional se insere no contexto da necessidade de reforço do relacionamento institucional identificada nas situações de crise. Para tal, foram estabelecidos processos que garantem governança, transparência e continuidade da atividade, executados pelo corpo técnico permanente do BNDES, o que permite agregar uma visão de longo prazo à atividade de relacionamento institucional e inseri-la nas demais atividades que compõem a missão e o planejamento estratégico do Banco. Portanto, a existência de uma área de relacionamento institucional com membros do corpo técnico do BNDES garante a impessoalidade e perenidade da política institucional do Banco, com mitigação de riscos de imagem e reputação.

Funções e frentes de atuação

As funções cumpridas pela unidade de relacionamento parlamentar no BNDES têm por objetivos essenciais neutralizar riscos estratégicos, operacionais ou de imagem resultantes de possíveis decisões do Legislativo, tenham seu início nele ou não; auxiliar na construção de consensos viabilizadores para definição e implementação de políticas públicas (algo mencionado na literatura como *advocacy*); e contribuir para o aprimoramento de políticas públicas.

Há três frentes de atuação do DEALEG que, a despeito de naturezas distintas, complementam-se para garantir a adequada gestão de riscos: informação, posicionamento e relacionamento. Com isso, o departamento consegue fazer a gestão dos riscos de estratégia, operação e imagem do BNDES na interlocução com o Congresso Nacional.

Na frente de informação, o DEALEG monitora a tramitação de matérias prioritárias para o BNDES junto ao Congresso e as manifestações dos parlamentares sobre temas relacionados ao Banco. Soma-se a isso a análise de conjuntura por meio da qual antecipam-se temas sensíveis que são informados à Alta Administração para orientar a atuação nas frentes de posicionamento e relacionamento.

Quanto ao posicionamento, as matérias prioritárias em tramitação são analisadas com as equipes técnicas do Banco para formar o embasamento técnico e as recomendações de encaminhamento. Uma vez validados com a Alta Administração, esses posicionamentos são levados ao Ministério da Economia e à Secretaria de Governo para atuação coordenada junto aos parlamentares.

Finalmente, a frente de relacionamento envolve não só levar aos parlamentares e a seus assessores os argumentos técnicos

relativos às matérias de interesse prioritário do BNDES, mas também, de forma passiva, atender demandas diversas relativas ao BNDES que são apresentadas pelos deputados, senadores e representantes do legislativo no nível subnacional. Nessa frente, são geridos riscos de relacionamento e imagem, com atuação pautada na transparência e tempestividade. Aqui, o DEALEG atua como guichê de entrada e atendimento aos parlamentares sobre todos os temas do Banco.

Para coordenar essas três frentes, o DEALEG precisa manter interação frequente com todas as demais áreas do BNDES, de forma a elaborar os posicionamentos sobre proposições legislativas, encaminhar as demandas parlamentares e elaborar as respostas institucionais aos ofícios e requerimentos de informação de parlamentares encaminhados ao BNDES.

Tais objetivos são alcançados por meio de práticas como:

- Atendimento parlamentar. Quando os deputados e senadores têm dúvidas ou encaminham propostas e pedidos ao BNDES, o DEALEG faz o processamento inicial para entender a natureza da demanda e encontrar a melhor maneira de processá-la. Muitas vezes os esclarecimentos podem ser realizados pelo próprio departamento, mas com frequência é necessário recorrer a outras unidades, seja para obter informações, seja para realizar reuniões. Grande parte das demandas tem natureza de atendimento empresarial, ou seja, são empresários em busca de informações sobre linhas de financiamento e formas de apoio.
- Acompanhamento de proposições legislativas. A equipe responsável monitora rotineiramente e produz relatórios às

unidades fundamentais relacionadas sobre a apresentação de novas proposições legislativas que possam representar impacto e/ou oportunidade para o BNDES e sobre a tramitação de proposições cujo impacto/oportunidade já tenha sido previamente identificado.

- Posicionamento em proposições legislativas. Por provocação do Congresso, das Assessorias Parlamentares do governo ou por iniciativa do próprio BNDES, o departamento atua como interlocutor na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para apresentar sugestões em relação a decisões que envolvam os negócios do Banco, direta ou indiretamente.
- Análise de cenário político e conjuntural. São utilizadas também competências internas e externas por meio de consultorias especializadas. Elas fornecem detalhes do andamento das proposições legislativas, perfis de parlamentares, além de análises sobre tendências e riscos.
- *Advocacy*. O BNDES atua em várias frentes de convencimento e coordenação de atores relevantes para implementar políticas públicas e projetos estratégicos. Para tal, é necessário articular as atividades de inteligência, comunicação e relacionamento institucional. Por essas características convergentes com a missão do DEALEG, somadas aos instrumentos de governança e conformidade, esse departamento se posiciona como relevante instrumento para a atividade de *advocacy* do Banco, tanto como consultor interno quanto como coordenador de *stakeholders* externos.

Desempenho do DEALEG

Gestão da informação

Parte fundamental do trabalho do DEALEG consiste na identificação e no monitoramento de:

- i. proposições legislativas de interesse do Sistema BNDES;
- ii. tramitação dessas proposições, seus substitutivos e emendas;
- iii. temas de interesse em pauta na agenda legislativa;
- iv. manifestações parlamentares relacionadas ao BNDES ou a temas de seu interesse;
- v. matérias/discussões de interesse do BNDES junto ao Poder Judiciário; e
- vi. riscos e oportunidades decorrentes do ambiente político-institucional vis-à-vis às atividades operacionais do BNDES e/ou seus objetivos estratégicos.

Considerando o alto volume de informações relativas à tramitação da carteira de proposições de interesse do BNDES e aos demais temas elencados acima, o DEALEG realizou busca exploratória no mercado por ferramentas digitais que contribuíssem com a automatização de parte do trabalho de pesquisa e armazenamento de informações.

Em 2020, o departamento passou a utilizar um sistema de inteligência em dados governamentais, que facilita a identificação, o tratamento e o armazenamento das informações relevantes para seu trabalho. Com o auxílio do sistema, é feito o acompanhamento diário de:

- novas proposições;
- andamento de proposições acompanhadas;
- notícias relacionadas;
- redes sociais;
- Diário Oficial da União;
- agendas das Casas Legislativas; e
- agendas de autoridades.

Ainda assim, para garantir que os temas e proposições acompanhadas pelo DEALEG estejam aderentes às necessidades do BNDES, é necessário que haja contato regular e frequente do departamento com as demais unidades fundamentais do Banco, para que elas sinalizem ao DEALEG temas sensíveis ou temas de interesse que devam ser monitorados de perto.

Vale mencionar que o sistema permite também o registro das interações das equipes do BNDES com os parlamentares, viabilizando a construção de perfis de relacionamento e mapeamento de interesses. Além disso, a manutenção desses registros é fundamental para questões de conformidade e transparência da atividade de relacionamento. Por fim, é importante para reduzir o risco de continuidade da atividade em eventuais mudanças de equipe ao longo do tempo.

Perfil da carteira de proposições acompanhadas

Tamanho da carteira: a carteira de proposições legislativas acompanhadas pelo DEALEG é de cerca de quinhentos itens, que constantemente são atualizados com a inserção de novas matérias e conclusões

ou exclusão de outras. Em setembro de 2022, por exemplo, eram 513 proposições ativas, sendo 326 na Câmara dos Deputados e 188 no Senado Federal.

Classificação de prioridade das proposições: do total de proposições, algumas são classificadas como de alta prioridade a partir da orientação da Alta Administração. Essas matérias prioritárias ensejam o processo de definição de posicionamento institucional do BNDES a partir de avaliação técnica e validação estratégica. Em setembro de 2022, havia 36 proposições classificadas como de alta prioridade.

Temas acompanhados: os temas mais frequentes das proposições monitoradas pela carteira de acompanhamento legislativo, em geral, refletem tanto as prioridades estratégicas da instituição como as principais demandas ou fontes de questionamentos vindos do ambiente externo. Temas como financiamento às exportações, regras de sigilo, transparência e *compliance* eram os mais frequentes até 2018. A partir de 2019, proposições relacionadas ao tema de desestatização passaram a ser dominantes na carteira. Em 2020, em função da pandemia de Covid-19, as medidas emergenciais de crédito ganharam maior relevância e, em 2022, temas relacionados a meio ambiente, energia e combustíveis já representam mais de 10% da carteira de acompanhamento.²

Acompanhamento do cenário político e *advocacy*

Além do acompanhamento e análise de proposições legislativas, para que o DEALEG cumpra seu papel relacionado à gestão de risco estratégico e operacional, torna-se necessário realizar o

2 Os dados foram obtidos por meio dos controles internos do DEALEG.

acompanhamento do ambiente político de forma mais ampla e geral, uma vez que todo esse ambiente gera impactos sobre a instituição e/ou seus projetos prioritários.

No período 2019-2022, o posicionamento estratégico do Banco contemplou ênfase nas atividades de estruturação de concessões e parcerias público-privadas, tanto em nível nacional quanto subnacional. São processos que envolvem sempre algum tipo de autorização legislativa, podendo incluir alteração de leis e normas. Assim, era premente a necessidade de acompanhar os movimentos políticos relacionados aos projetos apoiados e estruturados pelo BNDES, com objetivo de minimizar os riscos associados a fatores da ambiência político-institucional.

De maneira geral, a iniciativa de *advocacy* inclui as seguintes etapas:

- i. mapear etapas, regras e procedimentos do processo decisório;
- ii. mapear pessoas e instituições com poder formal para tomar a decisão pretendida e possíveis agentes influenciadores;
- iii. buscar parceiros aliados para aumentar a legitimidade, credibilidade e efetividade;
- iv. realizar comunicação convincente da mudança na política pública;
- v. definir pessoas e organizações melhor posicionadas para comunicar a mensagem;
- vi. definir as atividades a serem realizadas;
- vii. gerenciar riscos; e
- viii. monitorar e avaliar os resultados.

O DEALEG atuou por meio da análise do ambiente político em casos diversos, tais como saneamento, gás, energia e parques. Entre outros pontos, houve colaboração na identificação dos atores e instituições relevantes, seus interesses e suas inter-relações. O produto entregue pelo trabalho teve os objetivos de identificar os pontos mais sensíveis de risco político e gerar insumos para a efetiva comunicação e relacionamento com cada um dos atores envolvidos.

Apoio das consultorias de análise política

Com base na percepção de que o monitoramento de riscos políticos é fundamental para antecipar cenários e tendências e para melhor embasar as decisões de estratégia e mitigação de risco das empresas e instituições, o DEALEG propôs a contratação, pelo BNDES, de serviços de assessoria e inteligência política.

Foi realizada busca no mercado e proposta a contratação de empresas que apresentam visões e análises complementares. Com o apoio das consultorias pôde-se obter, além dos serviços de assessoramento externo, informação e insumos necessários para as análises, que propiciaram um salto de qualidade ao trabalho do DEALEG, por meio da incorporação e do aprendizado de novas metodologias de análise e apresentação das informações.

Tais serviços têm auxiliado o BNDES a entender melhor o contexto legislativo e político referente a temas de interesse da organização. Ajudam também na aprendizagem organizacional a respeito do contexto por meio de reuniões regulares com as consultorias com equipes técnicas de todo o Banco. O entendimento das tendências políticas

permite um melhor planejamento do processo decisório dentro e fora do Banco em relação a proposições de políticas públicas.

Posicionamentos institucionais: propostas legislativas

As proposições que compõem a carteira de acompanhamento legislativo do BNDES podem ser identificadas:

- i. pela própria equipe do DEALEG por meio da varredura diária de matérias apresentadas e em tramitação nas casas legislativas;
- ii. por sugestão/solicitação das demais unidades fundamentais do BNDES; ou
- iii. por sugestão/solicitação de outros órgãos do Governo Federal, em especial do Ministério da Economia.

A atividade de elaboração de posicionamentos institucionais sobre proposições legislativas prioritárias envolve o estudo aprofundado daquelas matérias nas quais seja identificado potencial risco ou oportunidade para o BNDES.

A partir de uma análise inicial de cada uma das proposições inseridas na carteira de acompanhamento legislativo, o DEALEG procura classificar as matérias de acordo com seu potencial de impacto ao BNDES e/ou a setores de seu especial interesse.

No caso de proposições em que seja identificado alto potencial de impacto, elas são classificadas como “alta prioridade” na carteira de acompanhamento legislativo. Nesses casos, é realizado um estudo aprofundado da proposição em conjunto com as unidades técnicas do BNDES relacionadas. A partir das conclusões decorrentes desse

estudo, é proposta à Alta Administração do Banco uma estratégia para o acompanhamento da referida proposição, que pode ou não envolver ações de relacionamento e influência.

Tais ações de relacionamento e influência são realizadas, necessariamente, após validação pela Alta Administração do BNDES e de forma coordenada com o Ministério da Economia e Secretaria de Governo e podem envolver:

- ações de comunicação junto aos parlamentares e suas assessorias visando à aprovação, rejeição ou alteração do texto;
- ações de relacionamento; e
- apresentação de sugestões de alteração do texto, seja por meio de emendas apresentadas por algum parlamentar ou diretamente pelo relator da matéria.

Para o caso de proposições em que, a princípio, seja identificado baixo potencial de impacto, a própria equipe do DEALEG realiza estudo inicial da matéria e faz o acompanhamento da sua tramitação. Caso, ao longo da tramitação, ocorram mudanças na conjuntura que alterem a percepção de prioridade do tema ou mudanças no texto que alterem a percepção de risco/oportunidade para o BNDES, o tratamento da proposição é classificado como “alta prioridade” e as unidades fundamentais relacionadas são envolvidas, deflagrando o processo de posicionamento completo.

Posicionamentos institucionais: demandas oficiais

Em alguns casos, a elaboração de posicionamentos institucionais do BNDES ocorre em resposta às solicitações oficiais recebidas do

Ministério da Economia, com o objetivo de consolidar o posicionamento de governo sobre a matéria.

Essas solicitações ocorrem sobre matérias em tramitação ou já aprovadas pelo Congresso Nacional e em fase de sanção pela Presidência da República. Para atender a essas demandas, é realizado o processo completo de formação de posicionamento institucional, com identificação de riscos e oportunidades pelo DEALEG, consulta às áreas técnicas para avaliação de impactos e validação do posicionamento com a Alta Administração. Nesses casos, o resultado é uma resposta formal por meio de ofício contendo o posicionamento do BNDES.

Para formular os posicionamentos institucionais, o DEALEG coordena reuniões com as equipes técnicas relacionadas aos temas das propostas legislativas, de forma a consolidar o entendimento das matérias, seus impactos sobre o Banco e as oportunidades. Essas análises envolvem também a construção de sugestões de redação alternativa ou a inserção de dispositivos para adequar o texto. Uma vez consolidado, o DEALEG leva à Alta Administração o entendimento técnico para orientação estratégica, que definirá o posicionamento institucional, que pode ou não envolver ação junto ao governo e ao Congresso.

Importante ressaltar que, a despeito de encerrarem-se materialmente com o ofício de resposta, alguns temas podem ensejar a continuidade de atuação institucional, tal como interação com parlamentares e partes interessadas para aprofundar os esclarecimentos em torno do posicionamento do Banco.

Entre 2020 e 2022, o DEALEG atendeu a 12 solicitações de posicionamentos oficiais recebidas da Secretaria Especial do Tesouro e

Orçamento e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia.³

Visando obter uma visão geral do posicionamento governamental sobre as matérias em tramitação e estreitar o relacionamento com assessorias parlamentares de outros órgãos, o DEALEG participa, semanalmente, das reuniões de acompanhamento da pauta legislativa no Congresso Nacional, organizada pela Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares. Também são realizados contatos frequentes para alinhamento de posicionamentos e pautas prioritárias com a assessoria parlamentar do Ministério da Economia.

Além disso, é função do DEALEG ser o canal de atendimento de demandas oficiais recebidas pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo que solicitem manifestação sobre proposições legislativas. O departamento deve analisar a demanda e distribuí-la às unidades relacionadas ao tema para produção da resposta, realizar a gestão do atendimento de modo a garantir o tempestivo e adequado encaminhamento das informações solicitadas e consolidar as respostas em um conteúdo que garanta alinhamento da comunicação institucional.

Entre 2020 e 2022, foram enviados 154 ofícios em resposta a demandas oficiais recebidas pelo BNDES, diretamente de parlamentares ou por intermédio do Ministério da Economia. Destas, 138 (90%) foram demandas no nível federal (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Ministério da Economia), 13 demandas de deputados ou Assembleias Estaduais e três demandas de vereadores.⁴

3 Os dados foram obtidos por meio dos controles internos do DEALEG.

4 Os dados foram obtidos por meio dos controles internos do DEALEG.

Relacionamento: atendimentos aos parlamentares

A atividade de atendimentos aos parlamentares constitui uma das atribuições do DEALEG e consiste em interagir com parlamentares, comissões, lideranças, blocos, bancadas, frentes parlamentares e dirigentes das Casas Legislativas, visando prestar informações acerca do Sistema BNDES, suas atribuições e formas de atuação, bem como encaminhar demandas legislativas e obter informações necessárias à consecução dos objetivos e metas do Sistema BNDES.

O canal de atendimento a demandas parlamentares é importante para estabelecer relacionamento próximo e permanente com o parlamento, que, entre outras funções, define as diretrizes para atuação do Banco e fiscaliza os atos por ele praticados. Trata-se de atividade sensível em, pelo menos, quatro aspectos:

- i. Relacional: representa a primeira impressão do interlocutor Congresso Nacional em relação ao BNDES.
- ii. Estratégico-operacional: por eventualmente tratar de proposições legislativas em tramitação de interesse/impacto para o BNDES.
- iii. Reputacional: os “clientes” do canal são, por definição, protagonistas de temas de interesse coletivo.
- iv. Integridade: por tratar-se de público com apelo para “pautas negativas” (mídia e órgãos de controle).

Os atendimentos a parlamentares podem estar relacionados a proposições legislativas em tramitação em que haja impacto/interesse para o BNDES, discussão sobre temas econômicos e políticas públicas em geral e atendimentos a demandas institucionais ou do setor

público. Na maior parte das vezes, no entanto, trata-se de atendimentos empresariais intermediados por parlamentares e envolvem desde consultas sobre formas de atuação do BNDES, linhas/produtos/programas disponíveis para atendimento a setores específicos até consultas sobre *status* de operações específicas e possibilidades de renegociação.⁵

Consideramos alguns princípios básicos que devem ser perseguidos para a adequada realização da atividade: impessoalidade, visando garantir canal aberto para todos os interessados, sem distinção de partido, segmento político ou região atendida; ética e neutralidade institucional, garantindo respeito às análises e aos processos técnicos, transparência na atuação, tanto interna quanto externa, e registros das interações para posterior consulta do histórico de relacionamento e conformidade.

Nos dois últimos anos (até setembro de 2022), foram registrados 264 atendimentos parlamentares realizados pela equipe do DEALEG.⁶

Os atendimentos envolveram parlamentares das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), de 26 unidades da federação e vinte partidos políticos. Do total de atendimentos realizados, 66% foram relativos à Câmara dos Deputados, 29% ao Senado Federal e outros 5% relativos a parlamentares de outras esferas de governo (deputados estaduais ou vereadores).⁷

A maioria dos atendimentos enquadrou-se na classificação de atendimentos empresariais intermediados por parlamentares. Para esses

5 Os dados foram obtidos por meio dos controles internos do DEALEG.

6 Os dados foram obtidos por meio dos controles internos do DEALEG.

7 Os dados foram obtidos por meio dos controles internos do DEALEG.

atendimentos, na grande maioria dos casos, a demanda foi concluída envolvendo apenas as equipes técnicas do DEALEG. Um dos objetivos do departamento é realizar a filtragem dos atendimentos, evitando exposição excessiva das áreas técnicas e da Alta Administração. Dessa maneira, o DEALEG funciona como um amortecedor para o corpo técnico, com o objetivo de fornecer uma blindagem política ao trabalho da casa.

Participação em audiências públicas no Congresso Nacional

A participação de empregados do BNDES em audiências públicas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal envolve um trabalho prévio do DEALEG, em conjunto com o Gabinete da Presidência e áreas operacionais, para definição dos representantes (porta-vozes), alinhamento dos discursos/narrativas e preparação de material e equipe de apoio para casos mais sensíveis, que envolvam questionamentos sobre a atuação do BNDES.

O DEALEG faz uma análise de perfil dos parlamentares requerentes da audiência e um levantamento do histórico de relacionamento com o BNDES e de manifestações parlamentares sobre o tema em questão. Também são feitos uma análise da comissão em que será realizada a audiência e do perfil dos demais participantes e um levantamento de temas prováveis para preparação dos representantes. Além disso, é feito contato prévio com a comissão para disponibilização de contatos da assessoria parlamentar e alinhamento quanto a tempo, ordem de fala e demais questões práticas. Por fim, é realizada uma reunião prévia de *briefing* com os participantes da audiência por parte do Banco.

As audiências podem ser classificadas em dois tipos principais:

- i. Pautas positivas ou neutras em que o BNDES é convidado para apresentar sua política, formas de atuação, resultados de programas e visões setoriais. Para esse tipo de audiência, o DEALEG recomenda, como política institucional, sempre enviar representantes e participar dos eventos como oportunidade de promover um bom relacionamento com os interlocutores do Congresso Nacional e realizar a comunicação institucional.
- ii. Pautas negativas em que o BNDES é colocado em uma posição de confronto e crítica. Nesse tipo de audiência, sempre se realiza uma avaliação prévia da conveniência de participação e da alçada mais adequada de representação. Em determinadas situações, em que há previsão de politização dos temas, dá-se preferência pela participação de níveis mais técnicos, evitando a exposição excessiva da Alta Administração e esvaziando o conteúdo político das audiências.

Entre 2021 e 2022, foram apresentados 35 requerimentos de audiência pública convidando representantes do BNDES para participação em audiências públicas na Câmara dos Deputados (29), Senado Federal (6) e Assembleias Legislativas Estaduais (2).⁸

8 Os dados foram obtidos por meio dos controles internos do DEALEG.

Conclusões

O BNDES avançou na estruturação de suas ferramentas de relacionamento institucional e o DEALEG é parte importante desse movimento. A breve trajetória do departamento já demonstrou a importância da consolidação de métodos e instrumentos para permitir um adequado relacionamento com o Congresso, seja para atuar em pautas de interesse do BNDES, seja para antever e atuar em demandas parlamentares. Além disso, os métodos consolidados no DEALEG têm se mostrado um importante vetor para ações de *advocacy* em temas e projetos estratégicos.

A experiência acumulada até aqui demonstra a necessidade de profissionalismo e dedicação integral em virtude das competências especializadas requeridas: conhecimento sobre processo legislativo, habilidade de relacionamento e comunicação, tanto escrita como oral, monitoramento contínuo do ambiente político-institucional.

Tal como no caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (EDMONDSON *et al.*, 2015), as competências da equipe são bastante especializadas e de construção lenta e demorada. Para funcionar como facilitador e tradutor de linguagens e demandas entre mundos distintos como o da política e o bancário, os integrantes do DEALEG precisam ser hábeis em gerir e desenvolver parcerias, ter capacidade de solucionar problemas efetivamente, auxiliar na gestão de mudanças, além de contar com fortes habilidades de comunicação e de apresentação.

A articulação entre o DEALEG e as áreas operacionais, que dominam tecnicamente os projetos e temas setoriais, é fundamental para permitir ação de qualidade técnica. Em paralelo, a articulação

do DEALEG com os demais departamentos de relacionamento e comunicação é essencial para uma ação coordenada e coerente do BNDES com seus interlocutores.

A despeito do avanço dos anos recentes, é necessário o constante aprimoramento por meio de fóruns e redes internas e externas que permitam consolidar as melhores práticas de relacionamento institucional dentro do BNDES.

Como órgão executor de políticas públicas, o BNDES não poderá se esquivar de atuar cada vez mais com seus interlocutores para construir as melhores soluções para os complexos desafios do desenvolvimento brasileiro. É necessário compreender a teia de relações nas quais cada diretriz estratégica se insere junto aos demais agentes da sociedade e, por meio da adequada ação de relacionamento institucional, alinhar os interesses que viabilizam as nossas missões.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Requerimento de Instituição RCP 2/2019*. Requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, com a finalidade de investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ocorridas entre o ano de 2003 e 2015 e relacionados à internacionalização de empresas brasileiras. Autor: Vanderlei Macris, 4 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190643>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Requerimento de Instituição RCP 14/2015*. Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISIÇÃO, ao BNDES, de informações sobre a política, as diretrizes e as normas do Banco para indicação de representantes da Instituição nos Conselhos de Administração e Fiscal [...]. Autor: Miguel Haddad, Arnaldo Jordy, 1º de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1212567>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto-lei nº .940, de 25 de maio de 1982. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 9531, 1982.

BRASIL. Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 10017, 1952.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 2013.

BRASIL. Senado Federal. Requerimento de Instituição RQS 375/2017. Requer, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal e na forma dos arts. 74, III, e 145 e seguintes, do RISEF, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta por treze senadores titulares e sete suplentes, para, no prazo de cento e oitenta dias, prorrogável por igual período, investigar irregularidades nos empréstimos concedidos pelo BNDES [...]. Autor: Roberto Rocha *et al.*, 24 de maio de 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129288>. Acesso em: 2 dez. 2022.

CINTRA, A. O. *et al.* O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2015. p. 81-123.

EDMONDSON, A. C. *et al.* *Building strong partnerships at the Inter-American Development Bank*. Boston, MA: Harvard Business School, 2015.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], n. 5, 1996.

GARRISON, J. W. *Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília, DF: Banco Mundial, 2000.

IRELGOV – INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS. *Guia de melhores práticas da atividade de relações governamentais*. São Paulo: Irelgov, 2019.