

## Diante da lei: bastidores do processo de *advocacy* no Congresso Nacional<sup>1</sup>

Rachel De Rosso Buzzoni  
Universidade de São Paulo, São Paulo/SP

### Resumo

A implantação da Lei de Migração 13.445/2017 no Brasil contou com o envolvimento de diversos grupos da sociedade civil junto às comissões parlamentares. O processo para regulamentar a nova legislação foi árduo e passou por muitas etapas exercendo um forte trabalho de *advocacy*. Partindo de uma análise da obra *O Processo de Franz Kafka*, especificamente do conto “Diante da Lei”, este artigo propõe avaliar as disputas de poder estabelecidas dentro do Congresso Nacional e as manobras políticas feitas por entidades para terem acesso à jurisdição e darem visibilidade a grupos excluídos, dentro de uma proposta geral de Estado de Direito.

### Palavras-chave

Comunicação política; poder; acesso à informação; migração; *advocacy*.

### Introdução

Em novembro de 2018, durante o lançamento do livro *Pós tudo e a crise da democracia*, organizado pelo Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura (Obcom), o jornalista e professor Eugênio Bucci comentou que a atual situação política do País inverte a conhecida expressão: as paredes têm ouvido, por “os ouvidos têm paredes”, referindo-se ao fato que antes era necessário prestar atenção em tudo que era falado em público visto que a qualquer hora e lugar poderia ter alguém disposto a escutar alguma informação importante. Atualmente, segundo Bucci, os ouvidos têm paredes, pois se perdeu a capacidade de ouvir e, principalmente: dialogar e interpretar.

Por um lado, boa parte da sociedade brasileira está, de fato, mais intransigente e menos disposta a dialogar. Ao mesmo, a necessidade de conversar, buscar ouvir o outro e compreender suas reais necessidades nunca foram tão importantes como agora.

De acordo com Bauman (2016), a humanidade está em crise e não existe outra saída para ela senão a solidariedade dos seres humanos. “O primeiro obstáculo no caminho para abandonar a alienação mútua é a recusa ao diálogo, o silêncio nascido da autoalienação, da

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho (GT) Relações Públicas, política e sociedade, atividade integrante do XIV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas.

insensibilidade, da desatenção, do desprezo e, em termos gerais, da indiferença” (BAUMAN, 2016, p. 24).

Ao ampliar a participação e representatividade de grupos marginalizados do sistema e de processos políticos decisórios, a prática de *advocacy* surge como uma saída positiva e assegura que os direitos desses indivíduos sejam garantidos. A proposta central deste artigo visa apresentar em linhas gerais um exemplo de como essa prática foi desenvolvida junto ao Congresso ampliando a discussão e a formulação de políticas públicas necessárias à população, além de reafirmar a própria democracia.

No entanto, nem sempre o acesso à jurisdição é fácil. O conto “Diante da Lei”, de Franz Kafka, buscará comparar a dificuldade do cidadão comum em ter acesso ao Poder Judiciário – a qual é revelada pela imensa dificuldade em interpretar ou compreender a mensagem expressada por um sujeito que estava diante da lei – com a prática de *advocacy* desenvolvida por entidades específicas a favor da regulamentação da nova Lei de Migração 13.445/2017.

## **Advocacy**

De acordo com Mafra (2014), a legitimidade da *advocacy*, enquanto representação, não advém simplesmente do próprio ato de advogar – como se este, por si só, se justificasse naturalmente – mas como resultado de um processo de deliberação pública, em que a legitimidade de tal prática é construída em várias instâncias. Em contextos contemporâneos, por mais que a *advocacy* ainda seja utilizada para indicar ações de defesa de causas de interesse comum, tais práticas também podem assinalar ações voltadas à defesa de interesses particulares, tanto em movimentos de engajamento cívico (Edwards, 2004 in MAFRA, 2014: 186) quanto em contextos de ação empresarial e de grupos políticos de interesse. De forma mais simples de ser compreendida, a prática envolve diversas ferramentas (como passeatas, documentários, abaixo-assinados, audiências, mídia de massa e espontânea, reuniões, etc.) com as quais se procura intervir nas políticas públicas, influenciando, por exemplo, a elaboração de projetos de lei. A fim de ilustrar este conceito, o artigo apresentará um cronograma de ações desenvolvidas pela entidade Missão Paz, demonstrando as dificuldades vivenciadas no decorrer do acesso às mais variadas informações – até mesmo na dificuldade de acesso físico junto às autoridades parlamentares.

A abordagem desenvolvida neste estudo está de acordo com o que Habermas chama de interação discursiva na esfera pública, na qual os indivíduos poderiam chegar a um entendimento acerca de seus interesses e necessidades. Quando os atores estão socialmente integrados e sua motivação para a fala e para a ação é racional, ou seja, baseada na disputa entre argumentos e em processos não coercitivos de entendimento, isso lhes permite uma postura reflexiva com relação à linguagem e ao outro (HABERMAS, 2004).

Na prática, uma ação de *advocacy* demanda tempo para obter resultados e dar voz a um problema é o primeiro passo. Contudo, os grupos e atores responsáveis pela aplicabilidade devem estar preparados para argumentar e negociar.

Escutar, criar argumentos, analisar os pontos contrários, saber onde ceder e os pontos inegociáveis são partes indissociáveis de uma ação de *advocacy*. Isso deve ser claro para quem está na linha de frente como também para os apoiadores da causa, já que ainda não estamos acostumados a encarar os conflitos como parte integrante de uma democracia. (CASTRO, 2016, p. 53).

Esta afirmação de Castro vem ao encontro da fala de Bucci, para quem “estamos na era das paredes com ouvidos”, com pessoas sem pretensão de dialogar, debater e encarar conflitos. Não basta simplesmente exigir que as coisas aconteçam, é preciso conhecer os problemas, analisar os argumentos contrários e negociar (CASTRO, 2016: 48).

Segundo a autora, o Brasil possui diversas instâncias de participação institucionalizadas, no entanto, elas ocorrem num ambiente em que os dois lados não se escutam (ou escutam o que não deveriam e reinterpretam à sua maneira). O relato da história proposta por Kafka a seguir, procurará exemplificar o desenvolvimento deste embate e em seguida, por meio da compreensão das estratégias utilizadas pela entidade em questão, será possível interligar as esferas comunicativas que formaram políticas públicas em prol dos migrantes, ou seja, a prática da *advocacy* em si.

### **O conto de Kafka**

Kafka, contemporâneo do momento entre guerras, foi um filósofo que não possuía o intuito de chegar a uma conclusão clara e concisa ao final de seus textos. Portanto, inúmeras são as possibilidades de interpretação para seus contos e obras. A escolha da parábola “Diante da Lei” foi feita especialmente para exemplificar a relação que se dá entre um homem do campo que se dirige até um porteiro e solicita adentrar a lei, e a resposta do mesmo afirmando

que sua entrada não seria admitida de imediato. Da mesma forma que o personagem enfrenta tal obstáculo, a Missão Paz, assim como outras entidades de interesse, passou por dificuldades para acessar informações públicas dentro do Congresso Nacional em prol de interesses coletivos.

Dentro do contexto de *O Processo*, há um debate entre Joseph K, personagem principal do romance, e um sacerdote que lhe relata “Diante da Lei” dentro de uma Catedral na cidade de Praga:

Diante da Lei está um porteiro. Um homem do campo dirige-se a este porteiro e pede para entrar na lei. Mas o porteiro diz que agora não pode permitir-lhe a entrada. O homem do campo reflete e depois pergunta se então não pode entrar mais tarde. ‘É possível’, diz o porteiro, ‘mas agora não.’ Uma vez que a porta da lei continua como sempre aberta, e o porteiro se põe de lado, o homem se inclina para olhar o interior através da porta. Quando nota isso, o porteiro ri e diz: ‘Se o atraí tanto, tente entrar apesar da minha proibição. Mas veja bem: eu sou poderoso. E sou apenas o último dos porteiros. De sala para, porém, existem porteiros cada uma mais poderoso que o outro. Nem mesmo eu posso suportar a visão do terceiro’. O homem do campo não esperava tais dificuldades: a lei deve ser acessível a todos e a qualquer hora pensa ele; agora, no entanto, ao examinar mais de perto o porteiro, com o seu casaco de pele, o grande nariz pontudo e a longa barba tártara rala e preta, ele decide que é melhor aguardar até receber a permissão de entrada. O porteiro lhe dá um banquinho e deixa-o sentar-se ao lado da porta. Ali fica sentado dias e anos. Ele faz muitas tentativas para ser admitido, e cansa o porteiro com os seus pedidos. Muitas vezes o porteiro submete o homem a pequenos interrogatórios, pergunta-lhe a respeito da sua terra e de muitas outras coisas, mas são perguntas indiferentes, como as que costumam fazer os grandes senhores, e no final repete-lhe sempre que ainda não pode deixá-lo entrar. O homem, que havia se equipado para a viagem com muitas coisas, lança mão de tudo, por mais valioso que seja, para subornar o porteiro. Este aceita tudo, mas sempre dizendo: ‘Eu só aceito para você não achar que deixou de fazer alguma coisa’. Durante todos esses anos, o homem observa o porteiro quase sem interrupção. Esquece os outros porteiros e este primeiro parece-lhe o único obstáculo para a entrada na lei. Nos primeiros anos, amaldiçoa em voz alta o acaso infeliz; mais tarde, quando envelhece, apenas resmungava consigo mesmo. Torna-se infantil, e uma vez que, por estudar o porteiro anos a fio, ficou conhecendo até as pulgas da sua gola de pele, pede a estas que o ajudem a fazê-lo mudar de opinião. Finalmente, sua vista enfraquece e ele não sabe se de fato está escurecendo em volta ou se apenas os olhos o enganam. Contudo, agora reconhece no escuro um brilho que irrompe inextinguível da porta da lei. Mas já não tem mais muito tempo de vida. Antes de morrer, todas as experiências daquele tempo convergem na sua cabeça para uma pergunta que até então não havia feito ao porteiro. Faz-lhe um aceno para que se aproxime, pois não pode mais endireitar o corpo enrijecido. O porteiro precisa curvar-se profundamente até ele, já que a diferença de altura mudou muito em detrimento do homem. ‘O que é que você ainda quer saber?’, pergunta o porteiro. ‘Você é insaciável’ ‘Todos aspiram à lei’, diz o homem.

‘Como se explica que, em tantos anos, ninguém além de mim pediu para entrar?’. O porteiro percebe que o homem já está no fim, e para ainda alcançar sua audição em declínio, ele berra: ‘Aqui ninguém mais podia ser admitido, pois esta entrada estava destinada só a você. Agora eu vou embora e fecho-a’. (KAFKA, 1997, p.261-263).

A descrição feita pelo Sacerdote sobre a parábola “Diante da Lei” revela duas possíveis interpretações acerca da suposta negativa dada pelo porteiro:

1 – O porteiro não teria enganado o homem do campo, pois teria negado a ele apenas inicialmente e no final diz que nenhum outrem seria admitido na porta da lei, porque estava destinada somente ao homem do campo.

2 – Enganado na verdade, seria o porteiro, partindo do pressuposto de sua ingenuidade, pautada no não conhecimento do interior da lei, mas somente qual caminho devia ser percorrido continuamente diante da entrada.

De fato, se o homem do campo interpretasse corretamente a negativa inicial, ele provavelmente poderia possuir o acesso posterior para se adentrar a lei, à justiça, exatamente pelo já citado final da parábola, a qual diz que ali ninguém mais poderia entrar a não ser o próprio homem do campo, mostrando-se que aquele espaço estava reservado somente à ele. Logo, compreende-se que, pelo princípio constitucional explícito do amplo acesso à jurisdição, que todo aquele que se encontrar diante da lei, deve ter acesso direto à ela, sob pena de não se viver, ainda que formalmente falando, em um Estado de Direito.

Outra interpretação possível – a qual merece destaque e análise - seria de que o porteiro representaria a burocracia; que é complexa e densa. E por mais que o homem do campo tentasse adentrar a lei, este não estava conseguindo por haver muitos passos para conseguir fazê-lo. O que também é coerente com o final do livro, pois se há uma burocracia específica para cada fato jurídico, também haverá uma porta para cada homem que for adentrar à lei para buscar justiça quanto ao fato jurídico concernente à ele - esta abordagem será exemplificada adiante.

Ainda há outra hipótese a respeito da própria ignorância do homem do campo com relação ao próprio ordenamento jurídico como um todo. Sendo este alheio aos seus direitos, não poderá nunca reivindicá-los de maneira explícita completa e eficaz. Aceitando, portanto,

a negativa dada pelo porteiro, se aquietando diante da situação por não saber o procedimento correto para poder entrar na lei e não ficar somente diante dela.

Esta última interpretação existe e é recorrente no Brasil. Apesar de não servir como exemplo na prática de *advocacy* desenvolvida pela Missão Paz (pois seus integrantes possuem tal compreensão), nota-se no país uma falta de conhecimento mínimo de como funciona o aparato estatal, seus orçamentos e qual a forma mais eficiente de influenciar as decisões e as políticas públicas. Além disso, vale lembrar que o termo “político” é hoje permeado no Brasil por um sentido negativo e partidário. Segundo Castro (2016), a palavra “política” foi tão desgastada quanto incompreendida nos dias de hoje e a aversão é automática por parte do senso comum.

### **Tramitação da Lei 13.445/2017**

Vivemos uma época na qual é necessário fortalecer a sociedade civil para que esta participe das decisões que afetam a vida de todos e o rumo do país. Contudo, esta tarefa não é simples.

É necessário desmistificar a ideia de que o envolvimento em causas mais políticas é nocivo e perigoso, pois sem isto as transformações almejadas e o ideal de uma sociedade melhor serão demoradas ou podem não acontecer. (CASTRO, 2016, p. 45).

Para que ocorra tal conscientização, é necessário formar profissionais e disseminar técnicas já consolidadas de *advocacy* – desde a preparação de um plano estratégico até a execução em si. As organizações e movimentos da sociedade civil são os principais executores deste tipo de ação.

Reconhecida por ser uma das entidades que mais acolhe migrantes e refugiados na cidade de São Paulo, a Missão Paz investe fortemente em ações de incidência política, em âmbito setorial e global. Por setorial entende-se a incidência que cada profissional realiza nas diferentes redes em que atua. Por global se entende a atuação em nível federal, estadual ou municipal para melhorar legislação e/ou políticas migratórias. Entre 2015 e 2016 a entidade atuou ativamente na elaboração da Lei Municipal para a População Imigrante (Lei 16.478/16)

e acompanhou a tramitação e aprovação da nova Lei de Migração (nº13445/2017) que revogou o defasado e inconstitucional Estatuto do Estrangeiro<sup>2</sup>.

Abaixo, estão listadas diversas ações voltadas para a prática de *advocacy* desenvolvidas pela Missão Paz durante todo ano de 2017 e em seguida, analisados alguns obstáculos vivenciados pela entidade para regulamentar a nova lei de migração.

- Foram feitas 42 reuniões de estratégia com o grupo de trabalho em São Paulo
- 21 viagens à Brasília
- 03 Participações em Audiências Públicas em Brasília
- 22 Presenças no Congresso Nacional
- 53 Visitas em gabinetes de parlamentares em Brasília (Câmara e Senado)
- 05 Reuniões com Deputado Orlando Silva
- 02 Reuniões com Ministro Aloysio Nunes
- 01 Reunião com Senador Fernando Collor de Mello (Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE)
- 01 Reunião com Senador Tasso Jereissati (relator na CRE)
- 01 Reunião na Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL-MJ)
- 01 Reunião na Casa Civil
- 15 Palestras sobre o tema
- 15 Reuniões com outros atores e parceiros

De acordo com Letícia Carvalho, responsável pela área de *advocacy* e incidência política da Missão Paz, além de todas as reuniões e encontros, a entidade também obteve inúmeras participações em programas de rádio; esclareceu dúvidas à imprensa e concedeu entrevistas para estudantes e pesquisadores.

Segundo Letícia, todas as ações foram feitas com o intuito principal de difundir a proposta de regulamentar a nova lei de migração. No entanto, ela aponta obstáculos que teve que enfrentar. “Na porta dos gabinetes há um aviso: entre sem bater. É claro, é um espaço público e eles precisam estar disponíveis para nos atender. No entanto, não é bem assim que funciona”, comenta. Letícia relata que existem modos e meandros para acessar alguns

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.missaonspaz.org/menu/quem-somos>>. Acesso em: 04/01/2019.

parlamentares. É preciso saber se há algum interesse pessoal ou partidário pela causa que está sendo divulgada internamente; feito isso, é necessário contato com um assessor parlamentar ou assessoria direta do partido. Ter os contatos certos e noção da agenda política é outro ponto fundamental para não gastar tempo à toa, mas não é qualquer pessoa que consegue tais informações e contatos – existe um tráfico grande de informações nesses ambientes.

Tal qual no conto de Kafka, a burocracia descrita acima parece ser um dos principais entraves, no entanto, Letícia aponta que existem dimensões maiores do que o simples relacionamento com o Governo. A prática de *advocacy* extrapola e chega ao âmbito do engajamento e de se fazer presente dentro do Congresso, de bater a porta em porta. Assim, percebe-se a outra interpretação da parábola “Diante da Lei”: a questão do entendimento. “Além de falar é preciso ser ouvido e ainda ser levado em consideração, para fazer a diferença de fato”, comenta Letícia.

Receber porta na cara, andar por extensos corredores, mudar de prédio e não conseguir retornar pela mesma via de acesso. Esses foram alguns dos obstáculos que Letícia e integrantes de outras entidades sofreram durante as visitas dentro do Congresso Nacional. Além da delimitação física e dos bloqueios, ela comenta sobre um incidente ocorrido dia 06/12/2016. Naquele dia, foi aberta uma sessão à noite para que o projeto da lei em questão fosse votado e aprovado no plenário da Câmara dos Deputados. Letícia conta, no entanto, que as galerias de acesso estavam fechadas, devido às tensões políticas vividas no Congresso, no período, o que fizeram com que o presidente da Casa optasse pela proibição da presença da população nos plenários de votação do Congresso. Com muito custo e ajuda de uma série de pessoas, ela, e poucos representantes de entidades da sociedade civil e Nações Unidas, conseguiram um crachá específico para acompanhar a votação de perto.

### **Análise e proposições finais**

O objetivo central proposto no presente trabalho foi observar – em linhas gerais – alguns obstáculos vivenciados por um grupo da sociedade civil em prol da aprovação da nova lei de migração. Tal qual no conto de Franz Kafka, a representante de uma das entidades que tomou frente da causa, descreveu algumas situações que enfrentou para acessar informações e espaços públicos fazendo valer seu direito diante da lei.

A sociedade brasileira tem uma democracia nova, mas ainda ingênua. Acostumou-se a ficar entre o silêncio e o barulho. A reclamar ou a fechar os olhos para o que acontece a sua volta. Há muita atividade da sociedade civil organizada, mas é preciso também investir em estratégias e de longo prazo. A decisão passa por decidir a continuidade dos problemas sociais ou o seu enfrentamento, mas dificilmente eles se resolverão sem ação e participação. (CASTRO, 2016, p.103).

Mesmo com a identificação clara de todos os tomadores de decisão, do mapa de acesso, da posição e da agenda política de todos os parlamentares envolvidos, a então representante da Missão Paz descreveu outras tensões estabelecidas, que revelaram desigualdades de acesso à informação. Compreender, portanto, os níveis de poder e detalhes do aparato estatal nem sempre são suficientes. O entendimento, a negociação constante e o “quebrar as paredes dos ouvidos” surgem como possíveis soluções para a boa prática da *advocacy*, de mudanças inovadoras e do amadurecimento democrático que o país precisa.

## Referências

CASTRO, Daniela. *Advocacy*: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil. São Paulo: Amarante Editorial, 2016

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*: estudos de teoria política. 2a Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MAFRA, Rennan Lanna Martins. **Comunicação, ocupação, representação**: três olhares sobre a noção de *advocacy* em contextos de deliberação pública. Revista Compolítica, n. 4, vol. 1, ed. jan-jul, 2014.

KAFKA, F. **O Processo**. Trad. Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.