ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Santos, Manoel Leonardo

Working Paper

Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)

Texto para Discussão, No. 1975

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Santos, Manoel Leonardo (2014) : Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012), Texto para Discussão, No. 1975, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121588

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1975
TEXTO PARA DISCUSSÃO

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA ARENA LEGISLATIVA: OS GRUPOS DE PRESSÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1983-2012)

Manoel Leonardo Santos

ipea

1975

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, junho de 2014

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA ARENA LEGISLATIVA: OS GRUPOS DE PRESSÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1983-2012)*

Manoel Leonardo Santos**

* Relatório final de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB), em seu Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), Eixo Temático 3, Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia, linha de pesquisa sobre governabilidade e representação. O autor agradece os valiosos comentários críticos dos colegas pesquisadores do projeto Governabilidade e representação.

** Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail*: manoelsantos@fafich.ufmg.br

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D72.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA ARENA LEGISLATIVA 11

3 A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE: CORPORATIVISMO, PLURALISMO E INTERESSES DIFUSOS 21

4 A COMPETIÇÃO POR INFLUÊNCIA E A REPRESENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE ESTADO 27

5 PLURALISMO E COMPETIÇÃO POR INFLUÊNCIA: ALGUMAS IMPLICAÇÕES 31

6 CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E AGENDA DE PESQUISA 35

REFERÊNCIAS 36

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 38

SINOPSE

A área de estudos legislativos no Brasil vem produzindo, há pelo menos vinte anos, explicações robustas sobre o papel do Legislativo no sistema político brasileiro. Mas a despeito do conhecimento acumulado sobre o tema, um aspecto tem sido sistematicamente ignorado: a atuação dos grupos de interesse no âmbito do Legislativo. Com poucas exceções (Mancuso, 2007a; Mancuso, 2007b; Diniz e Boschi, 2004; Santos, 2011), sabe-se quase nada sobre que grupos atuam, que estratégias utilizam, qual seu nível de influência no processo decisório, quais as clivagens mais relevantes no contexto da disputa, entre outras questões não menos relevantes. Este artigo procura contribuir com o debate, apresentando uma descrição dos grupos de interesse que atuam no âmbito da Câmara dos Deputados, cobrindo uma série histórica que vai de 1983 a 2012. O estudo está motivado por duas proposições, já trabalhadas na literatura. A primeira diz respeito à recuperação do Legislativo como arena relevante no processo decisório a partir da Constituição de 1988 (Diniz e Boschi, 2004). A segunda se refere às recentes transformações da sociedade civil e ao sistema de representação de interesses no Brasil que, segundo os especialistas, migra de um modelo corporativista para um sistema híbrido que combina instituições centralizadas de representação de interesses corporativistas (como a estrutura sindical) com um pluralismo representativo cada vez mais acentuado (Mancuso, 2007a; Diniz e Boschi, 2004). Tendo como base os dados do cadastramento de grupos de interesse e assessores parlamentares na Câmara dos Deputados, o artigo apresenta evidências a favor das duas proposições. Adicionalmente, consta também uma discussão sobre as implicações dessas transformações para o sistema político brasileiro, e os problemas em relação à regulamentação do *lobby* como importantes desafios a serem enfrentados.

Palavras-chave: grupos de interesse; *lobby*; pluralismo; corporativismo; Poder Legislativo; Câmara dos Deputados.

1 INTRODUÇÃO

As decisões políticas em regimes democráticos resultam de complexos processos nos quais muitos atores relevantes interagem. Entre esses muitos atores, os grupos que representam interesses organizados não podem ser desconsiderados[1] no processo decisório. Nesse sentido, grupos de pressão, movimentos sociais, interesses privados etc. precisam ser considerados, principalmente se forem vistos como um conjunto de organizações que oferecem uma grande quantidade de *inputs* ao sistema político. Em que pese a relevância do tema, pouco se tem pesquisado sobre o assunto no Brasil. Este estudo pretende ajudar a superar esta lacuna.

Considerando o reduzido conhecimento sobre esse campo de investigação na ciência política brasileira, identifica-se, sem maiores dificuldades, pelo menos quatro questões descritivas que podem ser conceituadas como questões-chave, e que merecem ser enfrentadas. O objetivo desta pesquisa é, portanto, realizar um esforço para abordar de forma mais sistemática uma reflexão sobre: *i)* que grupos atuam no Congresso Nacional; *ii)* como atuam e quais são suas estratégias para influenciar decisões políticas; *iii)* qual o papel desempenhado por eles no processo decisório; e *iv)* a questão que diz respeito à problemática da regulamentação do *lobby*.

Este artigo enfrenta apenas a primeira questão, visto que está inserido num contexto mais amplo de investigação.[2] O foco aqui, portanto, é realizar um estudo descritivo sobre *que grupos atuam no Legislativo*.

Visando cumprir esta tarefa, o texto apresenta uma descrição dos grupos de interesse que atuam na Câmara dos Deputados, tendo como evidência empírica dados recolhidos do cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares mantido pela Primeira Secretaria daquela Casa. O levantamento abrange o período de 1983 a 2012.

1. Neste trabalho utilizam-se os termos interesses organizados, grupos de pressão e grupos de interesse como sinônimos. Essa variação terminológica deve ser vista, portanto, apenas como recurso de estilo, com a função de evitar repetições sucessivas dos termos. Faz-se, contudo, distinção para a expressão movimentos sociais por esta conter uma carga conceitual significativamente diferente da dos demais. Na seção 4, especificam-se as diferenças.

2. Importante registrar que este artigo faz parte de um projeto mais amplo de investigação financiado pelo Ipea. O projeto, denominado *Lobby* e representação de interesses na Câmara dos Deputados envolve todas as questões analíticas acima relacionadas. Este fragmento deve, portanto, ser entendido como o resultado parcial do projeto em foco.

Duas proposições mais gerais, constantes da literatura corrente, norteiam a investigação como um todo, e encontram aqui, nesta aproximação, evidências em seu favor. A primeira é que *o Legislativo voltou a ser uma arena decisória relevante no período pós-1988*. Parte-se da premissa de que uma das características mais relevantes do desenho institucional brasileiro no período constitucional atual foi a mudança significativa nas prerrogativas do presidente da República e na organização interna do Poder Legislativo, a saber, os fortes poderes de agenda do chefe do Executivo, combinados com a centralização decisória no Congresso Nacional. Essas mudanças podem ser vistas como fatores que alteraram o papel que o Legislativo tem desempenhado no processo decisório. Existem diferentes interpretações para a questão, mas em pelo menos um ponto a maioria das teses é convergente: que no atual presidencialismo de coalizão brasileiro, se comparado ao Regime Militar (1964-1985), o Poder Legislativo voltou a ser uma arena política importante no processo decisório que envolve as relações Executivo-Legislativo. Assim, muito embora inúmeros autores afirmem que o atual desenho institucional dotou o chefe do Executivo de um poder de agenda que permite controlar a agenda do Legislativo, é difícil encontrar teses que desconsiderem o fato de que para governar o presidente tem, necessariamente, de negociar sua agenda com sua base parlamentar.

A afirmação está ancorada numa regularidade empírica. A regra diz que as coalizões de sustentação dos últimos governos têm como característica definidora a fragmentação partidária, traço que exige do governo um esforço de coordenação e permite também afirmar a relevância dos partidos no parlamento. Contrariamente a esta tese, alguns estudos levam a crer que os problemas de coordenação da base são superados pela centralização do processo decisório no interior do parlamento, especialmente pela centralização decisória na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes (Figueiredo e Limongi, 2001). Adicionalmente, estudos recentes mostram que as comissões desempenham funções importantes no Legislativo, seja cumprindo um papel informacional (Santos e Almeida, 2011) seja como trincheira dos grupos de pressão usada para barrar proposições que contrariem seus interesses (Mancuso, 2005; Santos, 2011). Além disso, o controle dos partidos sobre as comissões (Müller, 2005) sugere que o Executivo tem de negociar com os partidos se quiser controlar o sistema de comissões no parlamento. Assim, se os partidos (inclusive os da oposição) e as comissões parlamentares são relevantes, e se os grupos de interesses forem vistos como potenciais canais de comunicação com diferentes setores da sociedade, nada mais natural que parte da energia destes grupos de interesse seja canalizada para estes espaços, em busca da defesa de suas demandas.

É precisamente isto que os dados aqui recolhidos propõem. A análise da série histórica do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados mostra que a arena legislativa tem atraído um número crescente de organizações representativas de diferentes interesses. Isto significa que é preciso matizar algumas teses, as quais, a partir da preponderância do Executivo, defendem ter o Congresso abdicado ou delegado seus poderes ao Executivo.

A segunda proposição, complementar à primeira, diz respeito às mudanças nos padrões de relação entre Estado e sociedade nos últimos 25 anos no país. Estudos recentes mostram que o sistema de representação de interesses no Brasil migra de um modelo corporativista para um modelo híbrido, que combina representação sindical com pluralismo cada vez mais acentuado. Assim, o fortalecimento das organizações sociais e a migração de um modelo corporativista para um modelo híbrido sugerem novas interpretações sobre o problema. Muito embora esse padrão de representação dual já tivesse dado sinais de sua configuração nos períodos anteriores,[3] "o que explica sua forma atual mais efetiva são as tensões entre as limitações institucionais do estado e sua incapacidade de lidar com novas demandas, inclusive de natureza democrática" (Diniz e Boschi, 1999). Esse contexto, tal como predito pelos autores, criou um "hiato entre uma institucionalidade rígida, dotada de reduzida capacidade de incorporação política e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada que exacerba as tensões ligadas ao processo de modernização" (Diniz e Boschi, 1999).

Dessa maneira, ao se observar as relações entre Estado e sociedade, vê-se claramente que os dias atuais parecem refletir as consequências dessas mudanças. As transformações ocorridas nos últimos anos mostram uma sociedade civil cada vez mais robusta, assim como uma mudança em direção à consolidação de um sistema híbrido de representação de interesses, no qual as lógicas pluralista e corporativista convivem em permanente combinação (Diniz, 2003). Nesse contexto, a representação de interesses da sociedade junto ao Estado, que tem no *lobby* uma de suas expressões máximas, assume diferentes formas. É dizer, particularmente o aumento do pluralismo, que promove a competição por influência entre interesses múltiplos, acaba dando novos contornos ao contexto político. O aumento e a diversificação das organizações sociais acabam por gerar competição por influência, levando ao aprofundamento e intensificação das ações de *lobby*. Ações que

3. Os autores mostram que desde a década de 1980 um pluralismo começa a se estabelecer, sobretudo no meio empresarial (Diniz e Boschi, 2003).

se caracterizam, diferentemente do modelo corporativista de negociações centralizadas e tripartites, pela preponderância de estratégias mais atomizadas de representação de interesses. Dado este pluralismo crescente, o parlamento passa a ser *também* um espaço de atuação relevante. Contudo, evidências demonstram que esta forma atomizada não se apresenta como única, nem mesmo é predominante. O pluralismo, na verdade, convive lado a lado com negociações centralizadas no Executivo (fato típico do corporativismo). Esse hibridismo, portanto, caracteriza um complexo processo decisório que possibilita pensar na arena legislativa de duas formas. Ou como uma extensão da disputa no Executivo ou como caminho alternativo para a inclusão de temas de interesses específicos na agenda política. Este cenário exige dos interesses organizados estratégias de dois tipos. A primeira é maximizar as vantagens da representação corporativista aliada às oportunidades da representação plural. A segunda é ampliar a mobilização de recursos no sentido de profissionalizar a atividade.

Da mesma forma que para a primeira hipótese, os dados aqui analisados apontam, mas apenas apontam, no sentido da aceitação da tese do crescimento do pluralismo associado à manutenção da representação de interesses pelas entidades da estrutura corporativista. Esta é uma implicação provável da convivência entre as duas formas de representação.

Este artigo está organizado da seguinte forma. Além desta introdução, na segunda seção discute-se a tese da recuperação do Legislativo como arena política relevante na nova ordem constitucional. A principal conclusão é que de fato o Legislativo voltou a ser palco de disputas políticas importantes, matizando as teses que defendem que o parlamento ocuparia um espaço secundário no cenário institucional brasileiro. A presença cada vez maior de grupos de pressão e de assessores parlamentares representando a burocracia estatal na Câmara dos Deputados sugere que esse não é um campo de atuação política irrelevante. Na terceira seção, considera-se a participação da sociedade no parlamento, mostrando principalmente o aumento do pluralismo e da representação corporativista, indicando que a tese da migração do sistema de representação de interesses para um modelo híbrido, marcado pela competição por influência, parece factível. Na quarta seção, observa-se a presença cada vez mais marcante de representantes da burocracia estatal no processo legislativo, demonstrando que a disputa por influência está cada vez mais monitorada e mediada pelo Executivo na arena legislativa. Nessa seção, discute-se também a representação dos órgãos do Estado, eles mesmos vistos como "grupos de pressão" que, sob certas condições, podem ser considerados como grupos autointeressados.

Na quinta seção, discutem-se as implicações dessas mudanças. Por fim, nas conclusões estão sumarizados os resultados, e algumas indicações e recomendações sobre a agenda de pesquisa na área são apresentadas.

2 REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA ARENA LEGISLATIVA

Não há consenso na literatura sobre o grau de relevância e o efetivo papel que o Legislativo desempenha no sistema político brasileiro na atualidade. A mudança institucional no pós-1988 é altamente significativa, devolve prerrogativas ao parlamento, e quanto a isto ninguém discorda. Mas diferentes visões sobre a questão marcam o debate.

2.1 Mudança institucional

Embora a ampla literatura especializada encerre visões muito mais complexas do que as elencadas aqui, é possível, ainda que de forma estilizada, apontar duas perspectivas que se contrapõem. De um lado, autores como Ames (1995, 2003), Lamounier (1991) e Mainwaring (1997) apontam um Legislativo no qual os interesses particularistas e paroquiais prevalecem, em detrimento das questões de caráter nacional. O presidente, nesta perspectiva, seria refém permanente de um Legislativo com parlamentares autointeressados, o que se constituiria num óbice à aprovação de sua agenda com consequências negativas para governabilidade. Resumidamente, dada a fragmentação partidária, os interesses localistas e as características dos partidos, o custo de governar no Brasil é muito alto.

Uma segunda visão (Figueiredo e Limongi, 1999, 2001; Meneguello, 1998; Pereira e Muller, 2000; Santos, 1997) diz o contrário e se apoia em dois argumentos centrais. O primeiro afirma que o presidente conta, desde 1988, com importantes prerrogativas constitucionais que permitem que ele tenha um controle sobre a agenda legislativa. Essas prerrogativas são, basicamente, o poder de decreto (medidas provisórias), a iniciativa exclusiva em áreas estratégicas (orçamentária, financeira, administração pública, entre outras) e o pedido de urgência. O segundo argumento, complementar ao primeiro, postula que a centralização do processo decisório no Legislativo (mais especificamente na Mesa e no colégio de líderes), permite ao Executivo um controle sobre sua coalizão de apoio no parlamento. Nesse contexto, os líderes partidários da base e a elite parlamentar seriam *accountables* ao chefe do Executivo e isso permitiria ao presidente governar sem maiores problemas com o apoio de uma coalizão partidária. O sistema de comissões,

nesta perspectiva, seria governado por agentes do *Executivo*, e sua função principal seria fortalecer e contribuir com a aprovacão da agenda legislativa do presidente.

2.2 Sobre os partidos

Ao se observar essas teorias, especialmente no que concerne ao papel dos partidos políticos no Congresso Nacional, segundo Santos (2002) "pode-se dizer que existe um cisma básico entre duas perspectivas principais". A primeira delas

> afirma que os partidos no Brasil são indisciplinados e por isso o comportamento da Câmara é imprevisível. Além disto, afirma que os deputados estão sempre buscando transferir benefícios para seus *redutos eleitorais e constituencies*, o que converte o executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses dos parlamentares (Ames, 1995, 2000; Amorim Neto, 1998; Geddes, 1994; Lamounier, 1991; Mainwaring, 1997, 1999; Samuels, 1998) (Santos, 2002).

Num sentido contrário, a segunda interpretação sugere que "o comportamento dos partidos é disciplinado, as decisões da Câmara são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer suas *prodigalidades particularistas* (Figueiredo e Limongi, 1999; Meneguello, 1998; Pereira, 2000; Santos, 1997)" (Santos, 2002).

É importante lembrar, contudo, que esta última perspectiva não descarta que a manutenção da base aliada gera custos ao governo, exigindo negociações permanentes com o parlamento. Mas, embora se considerem os custos de manutenção da coalizão, esta perspectiva difere fortemente da primeira, na medida em que sugere que o sistema político brasileiro não é o caos insinuado pelos analistas nos anos 1990, que preconizavam, inclusive, as dificuldades de se erigir e manter uma democracia estável calcada nestas bases institucionais (Mainwaring, 2001).

2.3 Implicações para a representação de interesses

Quais seriam, então, as implicações dessas diferentes visões que poderiam ajudar a entender a questão central deste artigo, que é *interpretar a atuação dos grupos de interesse no Congresso Nacional?* Infelizmente, a literatura brasileira não responde de maneira robusta a este questionamento. Como já se afirmou, esta variável tem ficado sistematicamente de fora das análises. O que não impede que se faça um exercício especulativo.

Se pensarmos que um Congresso fragmentado, e portanto permeável, pode ser um espaço privilegiado para a ação dos interesses organizados, tal como indica a primeira visão, é possível afirmar que o Legislativo é um espaço relevante para a atuação desses interesses. Se levarmos ao extremo a visão que sugere um Congresso disciplinado e *accountable* ao Executivo, a tendência é pensar exatamente o contrário, ou seja, de nada vale atuar nas casas legislativas, já que o processo decisório está marcado pela preponderância do Executivo. Nesse caso, faria muito mais sentido percorrer os corredores dos ministérios e da burocracia do que investir tempo e dinheiro no monitoramento e nas ações de *lobby* junto aos congressistas.

Os dados aqui recolhidos, se contrastados com a literatura, demonstram que a interpretação pode estar numa visão intermediária entre os dois extremos, pois o que se observa são evidências que apontam nos dois sentidos. Ou seja, se é verdade que o Executivo "domina" com certa facilidade a agenda legislativa, deixando pouco espaço para interesses particularistas e paroquiais, é também verdade que os interesses organizados têm atuado cada vez mais no Legislativo. E estas organizações não deslocariam seus recursos para a arena legislativa se não houvesse espaço para defender no parlamento uma agenda favorável aos seus interesses. Ou, de outra forma, na intenção de evitar a aprovação de uma agenda contrária a seus interesses.

Nas próximas seções estão relacionados alguns dados que apontam favoravelmente em defesa da tese da retomada do Legislativo como arena política relevante no processo decisório. As evidências mostram que a representação de grupos de interesse no âmbito da Câmara dos Deputados vem cumprindo uma trajetória ascendente desde 1983. Este dado pode ser interpretado, sem maiores dificuldades, como um indicador de que os interesses organizados têm deslocado para o parlamento parte de seus recursos e de sua energia na expectativa de ver suas demandas consideradas pelo sistema político.

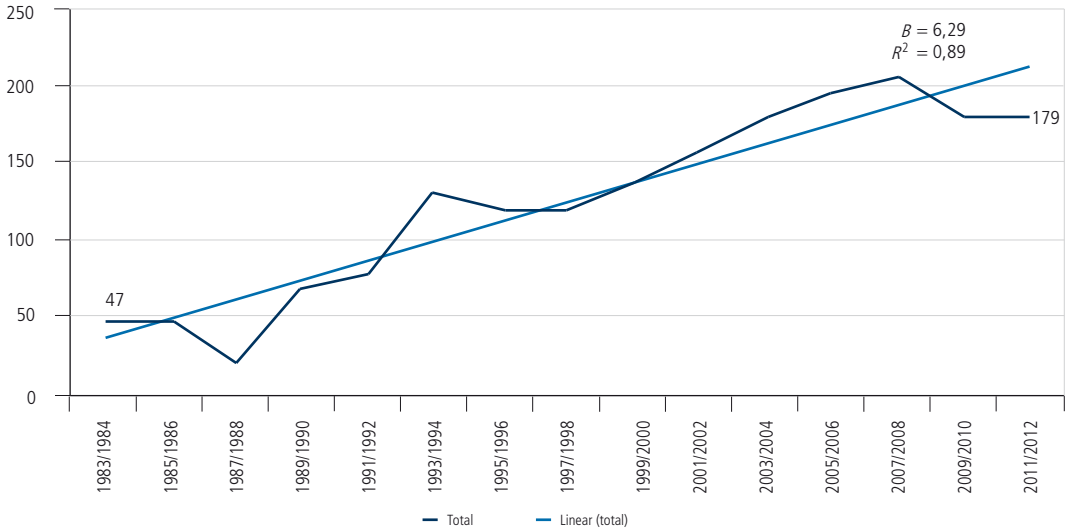
2.4 A representação de interesses na Câmara dos Deputados

A evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados,[4] representada no gráfico 1, mostra um crescimento significativo da atuação dos interesses organizados

4. O primeiro a usar o cadastro dos grupos de interesse no Legislativo como fonte de pesquisa foi Aragão (1994). Em seu trabalho, o autor usou os dados da Primeira Secretaria da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) para fundamentar seu seminal estudo sobre a atuação do *lobby* no Legislativo. Neste trabalho, recorre-se ao mesmo expediente, mas com duas diferenças: *i)* utilizam-se os dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, e não da Assembleia Nacional Constituinte (ANC); e *ii)* analisa-se o cadastro contemplando toda a série histórica.

no parlamento no período em foco. O crescimento vai de 47 grupos cadastrados no biênio 1983-1984 a 179[5] grupos no biênio 2011-2012. Para que se tenha uma ideia da magnitude do incremento por biênio, foi realizada uma regressão linear bivariada (reta de regressão no gráfico 1). O resultado mostra que o incremento de dois anos na escala do tempo (variável independente expressa em biênios) impacta o crescimento de 6,29 cadastramentos (com significância estatística de 99,9% e R^2 = 0,89). Os dados ajudam a sustentar, portanto, aquilo que a literatura já registrou: a revalorização do Legislativo como arena política relevante a partir da Constituição de 1988 (CF/1988).

GRÁFICO 1
Evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)



Fonte: Dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.
Elaboração do autor.

Os dados mostram, para além do incremento dos cadastros, dois pontos interessantes. O primeiro diz respeito ao biênio 1987-1988, o da realização da Assembleia Nacional

5. O uso dos dados do cadastro da Primeira Secretaria inspira cuidados. Como o cadastro não é obrigatório, não há razão para acreditar que eles retratem o número exato de grupos de interesses que atuam na Câmara dos Deputados. Contudo, embora o cadastro não seja obrigatório, assessores parlamentares e lobistas afirmam que há vantagens em se cadastrar. Um *survey* realizado com os grupos de interesse (parte desta pesquisa) mostra que 89,7% dos respondentes afirmam haver vantagens significativas em se cadastrar. Assim, embora ofereça uma visão parcial, o uso dos dados se justifica. Já a frequência bianual estabelecida para o recadastramento permite uma visão da evolução do cadastro numa longa série histórica. No âmbito desta mesma pesquisa, estão sendo levantados os dados sobre a participação dos grupos de interesses nas comissões parlamentares. Espera-se que os dados sejam um importante complemento que viabilize uma descrição mais precisa.

Constituinte (ANC). Segundo relato de Aragão (1994), a ANC foi um período marcado por intensa participação política dos interesses organizados no Legislativo. Mas os dados no gráfico não mostram isto, chegando até a registrar uma diminuição significativa de cadastramentos. Esta aparente inconsistência tem uma explicação. O fato é que durante a ANC o cadastro dos grupos de interesse foi realizado na Primeira Secretaria da ANC (órgão próprio daquele Poder Constituinte), inibindo assim o credenciamento na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Portanto, os grupos que atuaram na ANC não estão considerados no gráfico 1.[6]

A atuação dos grupos de interesses na ANC de fato foi bastante intensa. Aragão (1994) registra nada menos que 121 grupos de interesse cadastrados durante o biênio de sua realização, o que mostra que a ANC ficou marcada pelas amplas e participativas discussões em torno da Carta Constitucional de 1988, estimulando uma multiplicidade de interesses representados: empresários, trabalhadores, setor público, organizações da sociedade civil, organizações profissionais, entre outros.

Com relação aos empresários, por exemplo, o autor assinala que já no período que antecedeu a ANC o setor recorreu com frequência à contratação de empresas profissionais para os contatos com o Congresso e para aconselhamento político. Ao mesmo tempo, diversas empresas passaram a ter escritórios em Brasília dedicados ao relacionamento político e ao monitoramento das atividades do parlamento. Portanto, este biênio representa um *evento crítico* na série histórica. Um evento crucial para entender a trajetória de participação dos interesses organizados no Legislativo no período subsequente. A percepção por parte dos interesses organizados da necessidade de atuar no processo constituinte marcou uma retomada do Legislativo como arena política relevante, o que se confirma em toda a série histórica.

Desde lá, os grupos de interesse pautaram suas atuações basicamente em três direções: buscar influir no processo decisório, tentar abrir canais de comunicação com o Poder Executivo e obter informações relevantes para o planejamento estratégico dos seus setores de interesse. Então, o que se vê depois deste evento é o aumento do pluralismo de interesses representados, acompanhado da profissionalização do *lobby*. Esta última,

6. Optou-se pela não inclusão do cadastramento dos grupos na ANC na série histórica porque se considera este biênio um *outlier*, que se difere substancialmente dos demais períodos considerados na série. Mas fica o leitor alertado de que este valor está subestimado.

consequência da competição cada vez mais acentuada por influência e pela ocupação de um "novo" (novo, pois agora relevante) espaço político, o Congresso Nacional.

O segundo evento importante que os dados mostram está marcado também por um ponto relativamente distante da reta de regressão do gráfico 1. Trata-se do biênio 1993-1994. Neste biênio, o número de cadastramentos aumenta significativamente, e a razão deste aumento é a realização da Revisão Constitucional,[7] prevista pelo poder constituinte de 1988 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).[8]

Em suma, os dois eventos supracitados, embora possam matizar, não alteram significativamente a análise dos resultados da série histórica como um todo. O fato é que o incremento do cadastro mostra uma tendência bastante clara: cada vez mais um número maior de grupos de interesse e de assessores parlamentares atua sistematicamente no processo legislativo.

Considerando agora de forma mais criteriosa toda a série, ou seja, vendo separadamente a representação dos órgãos do próprio Estado e da sociedade civil, surgem outros padrões bastante interessantes. O mais significativo é o que mostra que a evolução da representação da sociedade civil cresce de forma um pouco mais acentuada em relação à representação dos órgãos de estado (gráfico 2).[9]

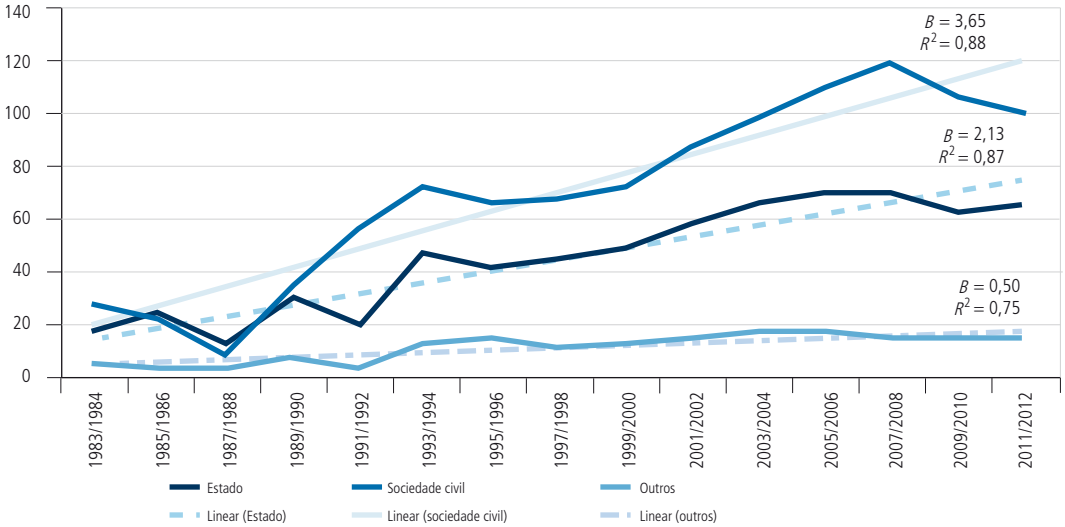
---

7. Note-se que o efeito no aumento do cadastramento em 1993-1994 está representado positivamente na linha, ao contrário do ponto que assinala a ANC, que é negativo. Nunca é demais lembrar que naquele caso (1987-1988) o cadastramento foi feito na Primeira Secretaria da ANC, e na reforma constitucional de 1993-1994 não. Isso explica por que o aumento do número de cadastramentos é representado negativamente no primeiro caso e positivamente no segundo momento, o da reforma.

8. O Artigo 3º (ADCT) diz que "A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da *maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral"*. A revisão constitucional foi prevista pelo constituinte como uma maneira de promover alterações na Constituição, tendo como principal motivo a necessidade de debates sobre matérias que ainda não estavam consolidadas no texto constitucional. O procedimento simplificado – quórum de maioria absoluta em seção unicameral –, se diferencia substancialmente do procedimento de Emenda Constitucional (EC), que prevê maioria qualificada de três quintos, nas duas Casas. Este regime especial, portanto, representava uma janela de oportunidades considerável. Esta oportunidade foi percebida pelos grupos de interesse e está refletida na intensa mobilização da sociedade civil organizada no Congresso Nacional naquele momento. Para uma análise das reformas constitucionais no período, ver Melo (1997).

9. Importante registrar que, para esta análise, foram retiradas as sociedades de economia mista, as instituições financeiras e as empresas públicas. Isso explica a diferença entre os valores no último biênio que contabilizam 179 cadastros no gráfico 1 e apenas 165 no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Estado e sociedade civil na evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)



Fonte: Dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.
Elaboração do autor.

A comparação da evolução do cadastramento dos três diferentes tipos de representação está demonstrada por três regressões lineares bivariadas (retas de regressão plotadas no gráfico 2). Da mesma forma que o modelo anterior, as regressões têm como variável independente o tempo (série histórica em biênios) e como variáveis dependentes a evolução do cadastro de entidades da sociedade civil, do Estado e de uma categoria residual chamada outros.[10] Os resultados mostram que o incremento de dois anos na escala do tempo tem um efeito maior sobre o cadastramento da sociedade civil. No caso da representação dos órgãos e instituições de Estado, o aumento de dois anos (biênio) na série histórica implica um aumento de 2,13 instituições cadastradas. Já no caso das entidades privadas e da sociedade civil, o incremento de dois anos na série histórica implica um aumento de 3,65 organizações cadastradas. Por fim, na categoria outros, o incremento de dois anos na série histórica tem um impacto pouco relevante, representando um incremento de 0,50 novos cadastros. Todas as regressões apresentam um R^2 ajustado bastante convincente e as variáveis apresentam significância estatística satisfatória (99,9%).

10. A categoria *outros* é formada por sociedades de economia mista, pelas instituições financeiras e pelas empresas públicas que, por motivos conceituais, não se encaixam nas outras duas categorias.

De fato, a interpretação do gráfico 2 sugere o resultado esperado, ou seja, um aumento significativo na representação de interesses no Congresso Nacional. Por outro lado, como a representação da sociedade civil não tem limites, parece bastante coerente que seu incremento seja maior do que o incremento da representação dos órgãos do Estado, que está condicionado a limites institucionais. Mas, efetivamente, o que se vê é que o crescimento deste último também é bastante acentuado. Esses dados, vistos em conjunto, ajudam a entender o ambiente político no qual os interesses entram em ação. Resumidamente, os dados autorizam a afirmar que esse ambiente é cada vez mais *competitivo*, com diferentes grupos da sociedade civil disputando por influência, inclusive com a representação dos órgãos da burocracia estatal.

Resumindo, o parlamento tem sido espaço de decisão e atuação política cada vez mais disputado. Considerando que o *lobby* e a representação sistemática de interesses têm custos elevados e exigem a mobilização de recursos por parte dos grupos de pressão, a mobilização cada vez maior desses grupos visando atuar no parlamento parece um indicador relevante para confirmar, como já dito, as duas proposições que a literatura vem sugerindo. A primeira é que o Legislativo foi revalorizado como espaço decisório, convertendo-se em uma arena política relevante no período pós-1988. A segunda é que o pluralismo vem aumentando, acompanhado por uma observação cada vez mais criteriosa do Estado.

Como o incremento no cadastro, visto de forma agregada, não mostra tudo, outros achados interessantes podem ser registrados quando se verifica mais detalhadamente que existem diferenças relevantes na evolução da representação do Estado e da sociedade no parlamento. A tabela 1 traz quatro indicadores que ajudam a visualizar a questão: os valores do cadastramento no primeiro biênio (1983-1984), do último biênio da série (2011-2012), o incremento entre o início e o fim da série, bem como o maior valor encontrado em toda a série. Os dados permitem uma visão um pouco mais criteriosa do cadastro.

TABELA 1
Órgãos do Estado e entidades da sociedade civil na evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)

Órgãos e entidades		Biênio 1983-1984 (a)	Biênio 2011-2012 (b)	Incremento (b – a)	Maior valor da série
Estado	Instituições financeiras	1	1	0	1
	Agências reguladoras	0	7	7	8
	Ministérios	12	26	14	26
	Tribunais	0	5	5	13
	Órgãos de controle	0	5	5	6
	Conselhos	1	1	0	1
	Secretarias ministeriais	0	5	5	5
	Superintendências	2	0	–2	2
	Fundações e institutos	1	5	4	5
	Departamentos	0	2	2	3
	Governos subnacionais	0	0	0	1
	Procuradorias	0	1	1	3
	Outros	0	8	8	10
	Total Estado	**17**	**66**	**49**	**-**
Sociedade	Representação sindical	11	43	32	46
	Associações livres	5	43	38	56
	Representação profissional	6	5	–1	8
	Organizações não governamentais (ONGs)	0	1	1	3
	Centrais sindicais	0	2	2	4
	Outros	4	5	1	5
	Total sociedade civil	**26**	**99**	**73**	**-**
Outros	Instituições financeiras	2	3	1	5
	Grandes corporações	1	8	7	10
	Fundações e institutos	0	1	1	1
	Outros	1	2	1	3
	Total outros	**4**	**14**	**10**	**-**

Fonte: Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, 2012.

Os números que mostram o incremento na representação de órgãos do Estado indicam duas especulações sobre seus fatos geradores: a fragmentação do Executivo e a especialização da burocracia. Como se vê, o incremento do cadastramento está concentrado no aumento do número de ministérios representados (incremento de quatorze cadastros) e das secretarias ministeriais (incremento de cinco), assim como nos órgãos de controle (incremento de cinco) e das agências reguladoras (incremento de sete). Outro aspecto que parece relevante é a participação do Judiciário, mas este tem um padrão diferente.

Embora o incremento entre o primeiro e o último biênio seja de apenas cinco, registra-se na coluna do maior valor da série que dezesseis tribunais chegaram a cadastrar assessores parlamentares na Câmara dos Deputados. Mais precisamente no biênio 2001-2002.[11]

No que diz respeito à sociedade, a representação sindical e as associações livres representam a parte mais significativa do cadastro, acompanhadas das organizações profissionais e das ONGs, estas últimas com representação bastante tímida.

O aspecto interessante a ser observado é que as associações livres tiveram um incremento significativo em relação à representação sindical. Ao se verificar a comparação entre o primeiro biênio (1983-1984) em relação ao último biênio da série (2011-2012) nota-se que apenas cinco associações livres estavam cadastradas no primeiro, e no último elas já somavam 43 cadastros. Um incremento, portanto, de nada menos que 38 cadastros entre o primeiro e o último biênio. É importante constatar também que o maior valor da série histórica chegou a registrar 56 cadastros. Mais precisamente no biênio 2007-2008.

O que se denomina aqui como "associações livres" são as organizações as privadas (que reúnem nacionalmente associações locais e regionais) que se constituem para representar setores específicos e que se organizam "por fora" da representação sindical, seja patronal (setor produtivo) seja de trabalhadores ou servidores públicos. Elas poderiam ser chamadas também de entidades "extracorporativas", pois não estão submetidas à legislação que regula a representação sindical. Independentemente da nomenclatura, o mais importante a registrar é que essas associações representam interesses de segmentos que na maioria das vezes já têm representação sindical formal (via estrutura sindical regulada por lei). Portanto, o *animus* que leva a esta expressão associativa pode ser entendido como uma forma de organizar, paralelamente, interesses específicos na intenção de ver suas demandas consideradas. Elas são, portanto, a expressão do aumento do pluralismo.

Ao se comparar o incremento deste tipo de representação com as entidades do sistema corporativista (entidades do sistema sindical nos três níveis, tais como sindicatos e federações e confederações de sindicatos), vê-se que a diferença não é tão grande, pois a representação sindical tem um incremento de 46 cadastramentos. Mesmo assim, se tomados em conjunto, esses dados confirmam o aumento significativo do pluralismo, tal

11. Em março de 2001, o governo encaminhou ao Congresso uma série de projetos de reforma do Código Penal. Movimento semelhante havia ocorrido apenas em junho de 1993, no governo Itamar Franco, sobre o Código Civil.

como sugere a literatura. As diferenças e implicações desta forma dual de representação serão melhor discutidas na próxima seção.

A tabela 1 mostra que categoria residual diz pouco sobre o cadastro, mas ainda assim não deve ser desconsiderada. Embora o incremento seja muito mais discreto, ele existe e pode ser visto como um item confirmatório da tese mais geral.

Dados estes resultados, passa-se agora a refinar o nível de análise avaliando os diferentes padrões de evolução do cadastro para cada tipo de representação.

3 A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE: CORPORATIVISMO, PLURALISMO E INTERESSES DIFUSOS

A tabela 1 mostra que a representação de interesses da sociedade se dá por duas formas mais frequentes: associações livres e sindicatos. Este será, portanto, o foco priorizado nesta seção. Mas como estas não são as únicas formas de representação de interesses da sociedade no parlamento, adicionalmente serão sugeridas possíveis hipóteses explicativas para a tímida representação das ONGs e demais formas de organização.

3.1 Corporativismo *versus* pluralismo

O padrão de evolução do cadastro mostra uma dinâmica bastante compatível com as recentes transformações do sistema de representação de interesses apontadas pela literatura. Seguindo os números da tabela 1, seguramente o ponto que merece mais destaque nesta análise é a evolução da representação plural *vis-à-vis* a representação sindical.

A literatura especializada, embora bastante reduzida, aponta que este fenômeno é resultado das transformações que impuseram mudanças significativas no sistema de representação de interesses no Brasil. A partir de uma dupla chave analítica, alguns autores propõem duas teses complementares. A primeira diz respeito às mudanças institucionais no processo decisório, antes marcado por negociações nos moldes corporativistas (ou neocorporativista, se preferir). Neste modelo, as decisões sobre as políticas macroeconômicas e de desenvolvimento tinham como espaço privilegiado o Executivo. O modelo de negociação, neste caso, era centralizado e envolvia geralmente negociações tripartites (governo, trabalhadores e empresários). A segunda considera a

variável econômica, é dizer, as transformações no modelo de desenvolvimento econômico, marcado pela abertura de mercado em contraposição ao modelo de industrialização por substituição de importação. A modernização da economia gera especialização e fragmentação no setor produtivo e, consequentemente, uma representação de interesses cada vez mais setoriais. Por outro lado, as mudanças no marco legal que regula o mercado e as condições econômicas e infraestruturais de vários setores, ocorridas a partir dos anos 1990, ajudam a entender por que o setor produtivo e os trabalhadores mudaram de estratégia na forma de fazer política. Basicamente, diante do novo quadro econômico, os empresários buscavam sobrevivência no ambiente mais competitivo e os trabalhadores a manutenção dos seus postos de trabalho e dos direitos adquiridos.

As implicações desses fatos para a representação de interesses e sua relação com o Estado podem ser resumidas no termo cunhado por Diniz e Boschi que sugere a "desconstrução da ordem corporativa" gerando novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade. A consequência mais evidente disto, segundo os autores, foi o aumento do pluralismo como expressão da diferenciação social.

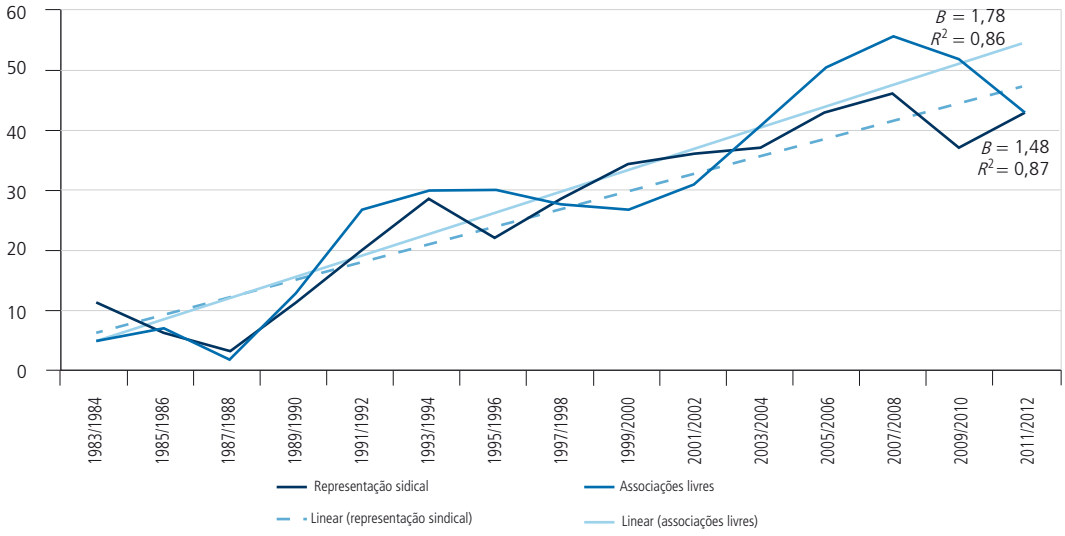
Segundo Diniz e Boschi (2004), o momento decisivo na desconstrução do modelo corporativista de negociação foi a mudança empreendida pelo governo Collor "quando foram eliminados os espaços de negociação corporativa no interior do aparelho executivo do estado". Nas palavras dos autores

> na medida em que tal entrecruzamento resulta de características ligadas ao padrão preexistente de diferenciação da estrutura de representação de interesses e de sua articulação com o estado, observa-se a emergência de um sistema híbrido. Antigos interesses organizados sob o modelo corporativo, bem como novos grupos de interesse assumindo formatos mais pluralistas se combinam em uma estrutura fragmentada, que busca formas de se articular com o estado (Diniz e Boschi, 2004).

O gráfico 3 mostra a evolução do cadastro das entidades da sociedade civil, contrastando a presença da representação sindical (corporativista) com as associações livres (pluralista). A mesma metodologia dos gráficos anteriores foi aqui replicada. As regressões bivariadas mostram uma tendência de crescimento bastante parecida entre a representação das associações livres em contraste com a representação sindical. Este dado sugere uma tendência que confirma o aprofundamento da conformação de um modelo híbrido de representação, tanto plural quanto corporativa, quando sustentam

que a representação de interesses via associações de livre constituição e de sindicatos está cada vez mais presente no Legislativo.

GRÁFICO 3
Evolução da representação sindical e das associações livres (1983-2012)



Fonte: Dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.

O avanço de um biênio na série histórica implica o incremento de 1,78 cadastramento de associações livres (R^2 = 0,86; significância estatística de 99,9%). Para a representação sindical, o incremento da mesma unidade representa 1,48 (R^2 = 0,87; significância estatística de 99,9%).

Quanto à tese da efetiva desconstrução da ordem corporativista, o fato é que o gráfico mostra uma diferença pequena na evolução do cadastro das associações em relação aos sindicatos. Assim, se o pluralismo é de fato inevitável e tão forte, a expectativa seria que a representação plural (associações livres) fosse incrementada de forma mais significativa, visto que os sindicatos têm limitações impostas por lei para a sua constituição (tais como as regras da unicidade e da territorialidade sindicais), ao passo que as associações são de livre constituição. Nesse sentido, a tese da efetiva "desconstrução da ordem corporativista", fica à espera de maiores evidências, e cabe-nos dar melhor interpretação aos dados.

Provavelmente, a frustrada expectativa com relação aos dados sugere outra interpretação. Esta interpretação se fundamenta na legislação brasileira que regula a representação sindical. Ela foi marcada, desde os anos 1930, por um modelo hierárquico e centralizado, permitindo, inclusive, o controle do Estado sobre a organização sindical. De fato, a Constituição de 1988 traz muitas mudanças, como o direito de livre organização (Artigo 5º) e a liberdade sindical – garantida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) –, mas ela não elimina por completo as estruturas corporativistas antigas. Assim, embora bastante atenuada, a organização do sistema sindical continua sendo regida pelo princípio da unicidade sindical. Esse princípio determina que um único sindicato representará uma categoria profissional (para o caso dos trabalhadores) e que um único sindicato representará uma categoria econômica (para o caso das empresas). Desta forma, embora a filiação de uma empresa ou de um trabalhador a um determinado sindicato não seja obrigatória desde 1988, as categorias se agrupam por força de lei, tanto no caso dos trabalhadores como dos empresários, atando-as a um modelo com fortes traços herdados do corporativismo.

Por outro lado, embora o imposto e a filiação sindical não sejam compulsórios desde 1988, a manutenção da contribuição sindical compulsória constitui-se como mais um ponto de amarração deste sistema, uma vez que garante os recursos para a organização e mobilização de interesses, contribuindo para que os sindicatos superem os típicos problemas de ação coletiva que, em regra, afetam os grupos de pressão.

A interpretação aqui defendida sugere que, ao invés de uma contradição, essa é justamente a chave para entender a configuração do sistema híbrido. Ou seja, de um lado a manutenção das estruturas corporativistas oferece os elementos necessários para dotar os sindicatos, federações e confederações com lideranças de verdadeiros "empreendedores políticos"[12] capazes de superar os dilemas de ação coletiva. De outro, a liberdade de associação e os aspectos econômicos levaram a uma diferenciação social cada vez maior, induzindo representação de interesses setorizados acentuando no pluralismo. Sindicatos

12. Segundo Geddes (1994) "*Political entrepreneurs are individuals who, because of their connection with a government or some other organization, such as a party or a union, can further their own individual interests by 'selling' public goods to some group of individuals in exchange for their support*". A referência ao empreendedorismo político aqui é retirada de Mancuso (2007b): "Diante da mudança de contexto e dispondo dos recursos procedentes dos pilares tradicionais do sistema, a estrutura corporativista mostrou-se [a CNI] capaz de assumir o papel do empreendedor político – ou seja, o ator que decide, por conta própria, assumir o custo necessário para deflagrar e organizar a ação coletiva, com vistas à provisão do benefício desejado por todos".

e associações livres, portanto, devem ser vistos como dois lados de uma mesma moeda, que tem em uma de suas faces o corporativismo e na outra o pluralismo.

Como conclusão, confirma-se a tese do hibridismo no sistema de representação de interesses no Brasil, acentuado depois de 1988, sugerindo a atenuação do termo colocado pela literatura, que anuncia "a desconstrução da ordem corporativista" uma vez que seus elementos continuam presentes.

3.2 ONGs e interesses difusos

A tabela 1 revela que praticamente não houve aumento da presença de ONGs e de representação profissional no cadastro da Primeira Secretaria. Pelo menos não no mesmo padrão e intensidade incremental encontrados entre sindicatos e associações. Nesse sentido, os dados aqui também causam certa frustração, porque esperava-se uma presença mais significativa dos movimentos sociais,[13] já que a sociedade civil é a cada dia mais robusta no Brasil.

De fato, pesquisa recente denominada *O perfil das fundações privadas e associações*, realizada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra números inequívocos da robustez e do crescimento das organizações das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil). A pesquisa indica que, em 2010, as 290,7 mil Fasfils representavam 5,2% do total de entidades publicas e privadas existentes em todo o país. E uma análise geral mostra que "as atividades desenvolvidas por essas instituições revela sua enorme diversidade, entre as quais se destacam as entidades voltadas para a defesa de direitos e interesses dos cidadãos (30,1%) e as religiosas (28,5%). Atuando nas áreas tradicionais de políticas publicas de saúde, educação e pesquisa e assistência social encontram-se apenas 18,6% dessas entidades".

13. Até agora todas as organizações cadastradas foram tratadas como grupos de interesse, interesses organizados ou grupos de pressão, indistintamente. Contudo, é importante qualificar o termo "movimentos sociais" porque aqui ele tem significado relevante para nossa análise. Assume-se a diferenciação sugerida por Thomas (2004): *i)* grupos de pressão "são grupos organizados em torno de uma *issue*, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental"; *ii)* já os movimentos socais "tentam emplacar visões mais amplas e gerar mudanças sociais mais profundas (usualmente em favor de grandes segmentos desfavorecidos da população) e/ou, defendem questões específicas (como o movimento negro, os ambientalistas e as feministas); e *iii)* por último, os partidos políticos devem ser vistos como "uma coleção de grupos de interesses que se alimenta da energia desses grupos e movimentos, com o objetivo de ganhar as eleições e assumir o controle do Governo" (Thomas, 2004).

Entretanto, mesmo diante desse quadro, a série mostra uma presença mínima dos movimentos sociais cadastrados na Câmara dos Deputados, sugerindo que não vem evoluindo a participação sistemática desses grupos, pelo menos no que diz respeito à sua atuação no Congresso Nacional. Três hipóteses, não mutuamente excludentes, são sugeridas como possíveis interpretações para esses dados. A primeira diz respeito ao fato de que os interesses desses grupos são em geral interesses difusos, o que os levaria a concluir que se cadastrar não representa uma vantagem, visto que eles atuam esporadicamente, apenas em momentos nos quais os grandes temas estão mais fortemente considerados na agenda política.

A segunda diz respeito à sua baixa capacidade de influência e seus escassos recursos para a atuação sistemática e permanente. Sabe-se que estratégias de atuação que contemplem um *lobby* mais estruturado e sistemático custam caro, e esses grupos menos influentes e detentores de menos recursos talvez não tenham as condições objetivas para manter um acompanhamento permanente das atividades políticas. Em suma, para essas organizações os custos de mobilização estão para além de suas capacidades.

Por fim, a terceira hipótese aposta numa explicação baseada na escolha de uma estratégia diferenciada por parte dos movimentos sociais. A ideia é que esses movimentos não desenvolvem exatamente ações de *lobby*, mas sobretudo apostam na mobilização coletiva como estratégia dominante. Portanto, a forma de participar, para esses grupos, seria o engajamento frequente em atividades de mobilização política que não podem ser desconsideradas. De fato, as ONGs e as associações profissionais (com sindicatos e outras formas de organização social) estão frequentemente presentes em mobilizações e atos políticos que de alguma maneira podem representar, pelo menos para eles, a estratégia de participação e de influência política mais eficiente. Obviamente, essas atividades não podem ser consideradas como *lobby* propriamente dito, mas não resta dúvida de que têm relevância no processo decisório. De toda forma, as estratégias de atuação desses grupos no parlamento carecem de melhores explicações e devem ser foco de estudos mais aprofundados.

3.3 Outros interesses representados

Cabe analisar a categoria remanescente de grupos de interesses, as grandes corporações e empresas (incremento de sete entre o primeiro e o último biênio, conforme a tabela 1). Na verdade, essas organizações privadas não podem – num sentido estrito – ser tratadas como

grupos de interesses propriamente ditos. Elas são, sobretudo, corporações e empresas de grande porte, e pelo menos em termos hipotéticos, trabalham em "faixa própria" atuando cada vez mais no âmbito do Legislativo. À primeira vista, tudo leva a crer que seu volume de recursos e sua autonomia levam estas organizações a relativizar a relevância de uma estratégia associativa, levando estes gigantes corporativos a uma atuação atomizada.

No cadastro aparecem organizações como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), a Companhia Vale do Rio Doce, a Eletronuclear (Eletrobras Termonuclear), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Furnas Centrais Elétricas S.A., Itaipu Binacional, Petrobras, Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), entre outras.

Este é o quadro descritivo sugerido pelos dados sobre o ambiente no qual se dá a disputa por interesses na arena legislativa. Um ambiente marcado pela competição por influência política cada vez mais acirrada e por um pluralismo de interesses cada vez mais acentuado.

4 A COMPETIÇÃO POR INFLUÊNCIA E A REPRESENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE ESTADO

Ao se verificar a tabela 1, observa-se que os números assinalam uma representação cada vez maior de órgãos do Estado no parlamento. A presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle são os números preponderantes e sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados atuam sob forte escrutínio e acompanhamento de diferentes setores do governo. É difícil, portanto, desconsiderar os impactos da presença da burocracia estatal na competição por influência entre interesses, assim como nos resultados políticos que emergem do Legislativo.

4.1 Os ministérios, a fragmentação do Executivo e os órgãos de controle

A presença cada vez maior de assessores dos ministérios no processo legislativo pode ter duas explicações que se complementam. A primeira diz respeito à fragmentação do

Executivo e a segunda diz respeito à própria tese da revalorização do Legislativo como arena decisória relevante.

No primeiro caso, pode-se sustentar que o incremento do cadastramento de assessores parlamentares dos ministérios reflete a fragmentação do Executivo. Esta fragmentação pode ser vista como consequência de dois fatores principais: um político e outro administrativo. Do ponto de vista político, a fragmentação que gera a ampliação do número de ministérios (e de secretarias com *status* de ministério) pode ser entendida como uma necessidade de acomodar as forças político-partidárias que compõem a base de apoio ao governo no parlamento. Desta forma, o governo atende às necessidades políticas alocando ministérios segundo o critério partidário. Vários estudos já mostraram que a taxa de coalescência no presidencialismo de coalizão indica que para tornar possível sua tarefa de governar o Executivo tem que compartilhar o gabinete com os partidos que lhes dão sustentação no parlamento (Amorim Neto, 2000). A hipótese aqui parece tanto plausível quanto simples: a fragmentação partidária leva à fragmentação do Executivo, e isso *por si* já explicaria a presença de um número cada vez maior de assessores dos ministérios no processo legislativo.

No que diz respeito à segunda explicação, a revalorização do Legislativo, a explicação é também autoevidente. Ela segue a mesma lógica argumentativa usada para os grupos de interesse, ou seja, os ministérios e demais órgãos de Estado (assim como os grupos de interesse) não mobilizariam recursos humanos e não canalizariam energia para o parlamento se aquela arena não tivesse alguma relevância no processo decisório. É dizer, mesmo que o governo tenha um controle significativo sobre a agenda legislativa, como boa parte da literatura afirma, ele não pode contar somente com os líderes partidários da sua base para impedir que suas proposições sejam alvo de modificações significativas. Aliás, recentes estudos mostram que o parlamento brasileiro tem uma atividade de emendamento nada desprezível. Essa atividade de emendamento pode, inclusive, ser pensada como *proxy* para medir a intensidade da ação dos grupos de interesses com relação a uma determinada *issue* (Santos, 2011).

O mecanismo aqui sugerido pode ser descrito de duas formas. Uma proposição do governo afeta determinado grupo que, alertado sobre as consequências da proposta sobre seus interesses, atua junto aos parlamentares para evitar ou minimizar os impactos negativos – emendando ou obstaculizando sua tramitação – ou potencializar os positivos – emendando

ou agindo para acelerar o processo legislativo (Amorim Neto, 2002). Num segundo cenário possível, os grupos de pressão podem não contar com o apoio do Poder Executivo para incluir na agenda política propostas de seu interesse. Nesse caso, uma alternativa é recorrer ao Legislativo para tentar introduzir na agenda suas demandas. A estratégia mais plausível aqui seria induzir um parlamentar ou comissão a iniciar proposições legislativas que contemplem essas demandas. O fato é que, em qualquer das duas formas sugeridas, o processo legislativo precisa ser monitorado de perto pelos assessores dos ministérios. Nesse sentido é que os órgãos de Estado devem ser vistos como elementos importantes na permanente disputa por influência no Legislativo.

Os assessores parlamentares dos ministérios, porém, não são os únicos a acompanhar o processo legislativo. A tabela 1 mostra que, além deles, tem-se também o aumento no cadastro de órgãos de controle (incremento de cinco) e das agências reguladoras (incremento de sete). Contudo, a presença desses órgãos precisa ser explicada de outra forma. No que diz respeito às agência reguladoras, o argumento é simples. Elas passam a aparecer no cadastro porque simplesmente não existiam antes de 1995. Portanto, os dados sugerem que aspectos gerenciais (e não políticos) relativos à reforma do Estado são os fatores explicativos. De maneira complementar, pode-se afirmar também que os órgãos de controle passaram a ter recentemente um protagonismo cada vez maior no processo político brasileiro. Polícia Federal (PF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIn), Controladoria-Geral da União (CGU) são exemplos de entidades que recentemente se cadastraram na Câmara dos Deputados, entre outros. Mas qualquer que seja o motivo e a explicação para o incremento do cadastro, o ponto principal é que a afirmação de que o Legislativo é um espaço de disputa política relevante está mantido.

4.2 Coordenação e disputa intragovernamental

Para além da ideia dos órgãos de Estado como jogadores relevantes no contexto dos conflitos de interesses, não se pode esquecer que esses órgãos podem ser vistos, eles mesmos, como "grupos de pressão" autointeressados. Uma extensa agenda legislativa pode ser pensada como pauta de interesses a ser perseguidos pelos ministérios e pela burocracia de um modo geral. Mais orçamento, mais cargos, alterações estruturais, reformas institucionais, mudança no marco regulatório, só para citar algumas. E considerando que todas elas passam pelo Legislativo, independentemente de quem as iniciou, monitorar sua tramitação passa a ser uma questão estratégica para esses órgãos. Nesse sentido, a própria representação de interesses de setores específicos do governo

pode ser vista como uma disputa por influência. Este argumento ganha força à medida que se observam dois aspectos.

O primeiro, já considerado, é o da fragmentação partidária da coalizão de governo, que se expressa na fragmentação também do gabinete. Em contexto de fragmentação partidária do gabinete, não deve ser surpresa que um ministro seja *accountable* ao presidente (que o nomeou), mas também tenha compromissos com seu partido. Afinal, a distribuição das cadeiras dos ministérios leva em conta o critério partidário.[14] Assim, o ministro tem compromisso com o presidente, claro, mas ao mesmo tempo tem incentivos para perseguir interesses do seu partido – nem sempre compatíveis com os do presidente. Por esta lógica, pode-se, sem maiores problemas, aceitar que os ministros devem ser vistos tanto como agentes do Executivo, como também podem tocar o ministério como um canal por onde transitam *inputs* políticos, transformando seus ministérios em possíveis balcões de troca de benefícios por interesses eleitorais, e se dedicando ao atendimento de demandas dos mais diversos grupos de interesse. Não é sem razão que muitos parlamentares dividem semanalmente seu escasso tempo em Brasília entre o plenário, as salas das comissões e também os corredores da Esplanada dos Ministérios.

O segundo ponto que nos autoriza a pensar os ministérios, as agências reguladoras e outros órgãos de Estado como "grupos de interesse" autointeressados diz respeito às dificuldades de coordenação intersetorial, típicas do presidencialismo de coalizão brasileiro. Não seria exagero afirmar que cada *policy arena* tem uma agenda política e que cada uma delas tem sua própria *rationale*. Sendo assim, parece plausível aceitar que a disputa intragovernamental por influência e por recursos – os mais diversos – parece marcar também a atuação dos assessores de órgãos do Estado no parlamento.

Em suma, o que se vê na análise da representação dos órgãos do Estado no parlamento – no tempo – é que ela reflete tanto questões de natureza política quanto questões relacionadas às reformas administrativas. Obviamente este é um dado que não pode ser desconsiderado, pois parece plausível esperar que a multiplicidade da representação de órgãos de Estado com diferentes agendas governamentais tenha impactos tanto nos resultados políticos que emergem do processo decisório, quanto nas estratégias

14. Não se pode ignorar que outros critérios também influenciem, como por exemplo o critério regional ou pessoal. Especialmente naqueles casos do núcleo duro do governo que são considerados ministros da "cota pessoal" do presidente. Mas não ha dúvida de que o critério partidário é o mais presente.

de ação dos grupos de interesse. Ou seja, os grupos de interesse, cada vez mais, interagem na arena legislativa com órgãos de Estado, disputando por influência, num ambiente que a cada dia se torna mais competitivo, complexo e acompanhado com maior escrutínio pelos órgãos de controle.

5 PLURALISMO E COMPETIÇÃO POR INFLUÊNCIA: ALGUMAS IMPLICAÇÕES

Não há como negar que as relações entre Estado e sociedade mudaram significativamente nos últimos trinta anos. Em especial no que diz respeito à ação da sociedade organizada no âmbito do Legislativo. O aumento do pluralismo e da competição por influência afetou a forma de fazer política, e isto tem implicações normativas que merecem atenção.

5.1 Aspectos normativos

Do ponto de vista normativo, os dilemas da competição por influência têm implicações já amplamente discutidas. Dahl (1982), por exemplo, sugere que "organizações independentes são altamente desejáveis numa democracia, pelo menos em democracias de larga escala". Grupos autônomos são, para o autor, necessários ao funcionamento do processo democrático em si, cumprindo um papel de minimização do poder coercitivo do governo, promovendo liberdade política e desenvolvimento humano. Contudo, a independência e a autonomia dos grupos criam a oportunidade para o dano. Para Dahl, o dilema que a autonomia dos grupos coloca para a democracia é, na verdade, um aspecto particular de um dilema mais geral da vida política, qual seja, autonomia *versus* controle.

Os elementos básicos do pluralismo são resumidos por Dye e Zeigler da seguinte forma:

> O pluralismo retrata o processo político norte-americano como baseado na competição, na negociação e no compromisso mútuo entre grupos de interesses. *Mas pluralistas modernos aceitam que a grande concentração de poder é inevitável e que o indivíduo desorganizado não é páreo para os gigantes corporativos e para a burocracia*. Mas seus teóricos repousam certa esperança de que seja possível uma compensação e equilíbrio capazes proteger o indivíduo do abuso do poder do estado. Assim, grupos são vistos como o meio pelo qual indivíduos podem ter acesso ao sistema político. Como o governo é responsável não por indivíduos, mas por grupos organizados e coalizões de grupos (partidos), o valor essencial se torna a participação e a concorrência entre múltiplos interesses (Dye e Zeigler, 1970 apud Thomas, 2004).

O ponto que merece destaque, portanto, é que grupos apresentam diferentes capacidades e recursos. E o pluralismo pode ser pensado como um arranjo político que reconhece que os grupos de interesse têm necessidades diferentes, e que podem legitimamente conviver. A dispersão do poder em grupos de interesses pode ser vista como um elemento importante para a promoção de direitos, para a defesa de interesses e a minimização do abuso do poder do Estado contra o cidadão. Contudo, pluralistas recentes reconhecem que um sistema político não pode entregar resultados satisfatórios para todos os grupos de interesse, pois os recursos disponíveis a cada grupo são importantes na determinação do acesso e da influência. Assim, concorrem para o resultado político as estruturas institucionais (incluindo o papel do governo e o grau de abertura dos sistemas) os arranjos políticos (coalizões) e a força dos partidos políticos.

Tudo indica, porém, que o sistema de representação de interesses é cada vez mais híbrido no Brasil. Portanto, cabe discutir também as implicações da manutenção das estruturas corporativistas que, como já demonstrado, convivem com o pluralismo cada vez mais acentuado.

A tradição corporativista sustenta que o papel dos grupos de interesse é o de minimização dos conflitos entre diferentes interesses mediados pelo Estado, mas esse pensamento apresenta contradições internas. Basicamente, a ideia de corporativismo (ou neocorporativismo) como "concertação" sustenta que esse tipo de relação entre Estado e sociedade promove, ao mesmo tempo, a pacificação dos conflitos entre capital e trabalho e, à medida que minimiza o conflito, se caracteriza como um pacto em favor do desenvolvimento econômico. Contudo, os efeitos da representação centralizada e controlada podem implicar perda de representatividade na medida em que ofusca interesses específicos e gera uma elite representativa sindical que afasta as organizações dos seus representados. Por outro lado, o controle do Estado sobre os interesses organizados, como nos casos dos regimes autoritários que se utilizaram deste modelo, pode gerar uma dependência dos grupos no exercício da cidadania e a troca de benefícios privados por apoio político ao regime.

A solução para o problema não deve ser pensada em termos de escolha por um ou outro modelo, e sim por mecanismos capazes de potencializar seus aspectos positivos e atenuar seus aspectos negativos. O desafio é, portanto,

> viabilizar a organização, a mobilização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva – tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão socioeconômica. Quanto maior se tornar a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política, tanto menor será o desequilíbrio em favor dos interesses economicamente ou politicamente privilegiados (Mancuso, 2005).

Assim, de uma forma ou de outra, controle *versus* autonomia sempre é o dilema a ser enfrentado quando se pensa em representação de interesses e democracia. Esse dilema se traduz como tarefa para discussão das duas seções seguintes, que tratam do financiamento da atividade e da necessidade de regulamentação do *lobby*.

5.2 Regulamentação do *lobby*: custos e benefícios

É possível encontrar no debate contemporâneo sobre a qualidade da democracia argumentos tanto contrários quanto favoráveis à regulamentação do *lobby*.[15] De um lado, alguns enfatizam que a regulamentação traz dois componentes indispensáveis a um regime que se pretende democrático: transparência e *accountability*. Adicionalmente, um argumento não menos relevante diz respeito à necessidade de aprofundar mecanismos de participação social na política. Basicamente, esta tese está ancorada na ideia de que decisões políticas mais participativas, ou seja, decisões políticas, quando submetidas à deliberação pública, são vistas como mais legítimas pelos cidadãos como um todo.

Entre os argumentos contrários à regulamentação podem-se elencar também pelo menos três ideias centrais. A primeira sugere que a regulamentação gera barreiras à entrada de novos grupos e de grupos dotados de menor capacidade e recursos. A argumentação é relativamente simples, a regulação pode criar a percepção de que somente grupos organizados e institucionalizados podem participar politicamente e que só é possível participar da política pelos canais institucionalizados, como o Legislativo por exemplo. Essa barreira, portanto, seria antidemocrática e prejudicaria os grupos menos favorecidos. A segunda ideia sugere que qualquer processo de negociação necessita de algum tipo de confidencialidade. O que contesta frontalmente a teoria deliberativa. O argumento é que "para formular boas políticas, algum grau de confidencialidade é necessário, porque a transparência exagerada pode prejudicar a solução de impasses em negociações necessárias

15. Os argumentos aqui sumarizados foram sistematizados por Chari, Hogan e Murphy (2010), no mais relevante trabalho sobre regulamentação do *lobby* em perspectiva comparada da atualidade.

à produção de acordos". A terceira tese contrária à regulamentação é tão simples quanto embaraçosa. Seus defensores sustentam que a regulamentação do *lobby* gera altos custos para o Estado, enquanto os benefícios advindos da regulação são mínimos. Portanto, não faz sentido o Estado investir na regulamentação, porque isso gera despesas com monitoramento e controle que poderiam ser evitadas, já que seus benefícios são mínimos.

Em que pesem as argumentações contrárias, acredita-se que a regulamentação é a tendência a ser seguida. Um caminho necessário a ser perseguido pelas democracias contemporâneas. Essa pelo menos é a tendência de muitos países. Por exemplo, nos Estados Unidos e no Canadá, não só o *lobby* é regulamentado, como recentemente ambos promoveram reformas na legislação que aprofundaram os mecanismos de controle e acompanhamento das atividades dos grupos de pressão. A União Europeia (UE) e a Alemanha também são exemplos de regulamentação do *lobby*. Esses países contam com um aparato legal desde os anos 1990. Lituânia, Polônia, Hungria, Taiwan e Austrália são exemplos de países que têm envidado muitos esforços para regular a atividade. Embora mais recentes, essas iniciativas promovidas na primeira década deste século têm sido bastante significativas.

Embora não exista previsão legal no Brasil, o debate sobre a regulamentação do *lobby* não é nem recente e nem incipiente. Além da iniciativa de introduzir o tema na agenda política por parte da CGU, podem-se encontrar nada menos que quatorze[16] proposições legislativas que foram ou estão sendo apreciadas no âmbito do Congresso Nacional. A primeira delas foi o Projeto de Lei (PL) nº 25/1984, do senador Marco Maciel, do Partido da Frente Liberal de Pernambuco (PFL/PE), e a última é de autoria do deputado João Herman, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT/SP), sob forma de Projeto de Resolução nº 158/2009. Esses dados mostram que a preocupação com a regulamentação da atividade não é nova e que tem ocupado parte considerável da atenção dos parlamentares há pelo menos 28 anos. Toda essa atividade legislativa ao longo do tempo tem gerado controvérsias profundas e as propostas retratam um debate bastante plural. Mas este debate, como era de se esperar, é marcado muito mais pelo

16. Alguns projetos estão repetidos, em função das suas sucessivas reapresentações. Neste contingente também está incluído o substitutivo do deputado Cesar Colnago, do Partido da Social Democracia Brasileira do Espírito Santo (PSDB/ES), ao PL nº 1.202/2007, do deputado Carlos Zarattini (PT/SP). O substitutivo é tratado como outra proposta porque seu conteúdo se afasta substancialmente do projeto inicial.

dissenso do que pela possibilidade de um acordo capaz de se converter numa legislação que regule o *lobby*.

A grande tarefa que se apresenta é retomar o debate. E o principal argumento que justifica esta retomada já foi delineado nas seções anteriores. As relações entre Estado e sociedade mudaram, o ambiente no qual atuam os grupos de interesse no Brasil hoje é completamente diferente, e a disputa por influência como consequência do pluralismo e da diferenciação social praticamente impõem tal tarefa.

6 CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E AGENDA DE PESQUISA

A representação de interesses no Brasil tem assumido formas bastante diferentes nos últimos anos. O Legislativo se converteu numa arena decisória relevante, transformando-se num espaço político que tem sido cada vez mais ocupado por múltiplos interesses. O pluralismo na representação desses interesses é um fato, e sua convivência com estruturas do corporativismo tradicional forma um sistema de representação de interesses complexo e multifacetado, permeado por um número cada vez maior de organizações que oferecem, na mesma proporção, um grande numero de *inputs* ao sistema político. Por fim, a complexidade do aparato estatal impõe reflexões sobre os problemas de governabilidade, da incorporação de demandas da sociedade e da eficiência do Estado.

Esse quadro inspira pelo menos duas tarefas a serem enfrentadas. Aprofundar os conhecimentos disponíveis sobre fenômeno e colocar na agenda política o debate sobre a regulamentação do *lobby*.

No que diz respeito ao aprofundamento dos conhecimentos sobre o tema, a agenda de pesquisa é tanto necessária quanto desafiadora. O pouco acúmulo acadêmico na área precisa ser superado. Fomentar pesquisas sobre o assunto é, portanto, uma decisão estratégica necessária e recomendável. A agenda de investigação deve ser priorizada para que os fundamentos do fenômeno sejam melhor explicados e ofereçam subsídios para a retomada do debate.

Já com relação à regulamentação do *lobby*, o quadro delineado sugere que as tentativas no âmbito do Legislativo foram, até agora, insuficientes. Considerando que

o Poder Executivo é o principal *agenda setter* do processo decisório, conclui-se que se o governo não colocar entre suas prioridades o debate sobre um novo marco regulatório para a atividade de *lobby*, dificilmente essa mudança se efetivará.

Por fim, as evidências aqui analisadas não deixam dúvidas. A luta por um desenvolvimento econômico mais inclusivo, a melhoria na representação política e, no limite, o aperfeiçoamento das instituições democráticas passam necessariamente pelo cumprimento destes desafios.

REFERÊNCIAS

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in Brazilian Congress. **The journal of politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo de medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ARAGÃO, J. M. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. **Regulating lobbying**: a global comparison. Manchester University Press, 2010.

DAHL, R. A. Dil**emmas of pluralist democracy**: autonomy vs control. New Haven: Yale University Press, 1982.

DINIZ, E. Empresariado, Estado y políticas públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio. **América Latina hoy**, v. 33, p. 125-156, 2003.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus revista histórica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

_____. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, n. 52, 2003.

_____. **Empresários, interesses e mercado**. Dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições e política no controle do executivo. **Dados** - Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 1999.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GEEDES, B. **Politician's dilemma**. Building state capacity in Latin America. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1994.

LAMOUNIER, B. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova economia**, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991.

MAINWARING, S. Multipartism, robust federalism, and Presidentialism in Brazil. *In*: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1997.

_____. **Sistemas partidários em novas democracias**. O caso do Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MANCUSO, W. P. O lobby e democracia no Brasil. **ComCiência**, n. 67, 2005. Disponivel em: <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/09.shtml>.

_____. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: EDUSP, 2007a.

_____. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 28, p. 13-146, jun. 2007b.

MELO, M. A. O jogo das regras: a política da reforma constitucional de 1993/96. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. l2, n. 33, p. 63-85, 1997.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 15, n. 43, jun. 2000.

SAMUELS, D. **Careerism and its consequences**: federalism, elections, and policy-making in Brazil. Ph.D. Diss. University of California at San Diego, 1998.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 465-492, 1997.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002.

SANTOS, F. G.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de Coalizão**. São Paulo: Appris, 2011.

SANTOS, M. L. **O Parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

THOMAS, C. S. (Ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westpost, CT: Praeger Publishers, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMOND, G. A comparative study of interest groups and the political process. **American political science review**, n. 52, 1958. (Research Note).

BAUMGARTNER, F.; LEECH, B. **Basic interests**: the importance of groups in politics and in political science. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. **The quarterly journal of economics**, v. 98, n. 3, 1983.

BENTLEY, A. **The process of government**: a study of social pressures. Bloomington: Principia Press, 1908.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R.; SANTOS, F. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, ano 8, n. 23, 1993a.

_____. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 1993b.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

GRAZIANO, L. Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. **Dados** – revista brasileira de ciências sociais, v. 37, n. 2, 1994.

_____. O lobby e o interesse público. **Dados** – revista brasileira de ciências sociais, v. 12, n. 35, 1997.

McFARLAND, A. Interest groups and the policymaking process: sources of countervailing power in America. In: PETRACCA, M. (Org.). **The politics of interests**: interest groups transformed. Boulder: Westview Press, 1992.

MITCHELL, W.; MUNGER, M. Economic models of interest groups: an introductory survey. **American journal of political science**, v. 35, n. 2, 1991.

MORTON, R.; CAMERON, C. Elections and the theory of camping contributions: a survey and critical analysis. **Economics and politics**, v. 4. n. 1, Mar. 1992.

MÜLLER, Gustavo. Comições e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidárrios de recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados –** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro v. 48, n. 1 p. 371-394, 2005.

NORTON, P. Putting pressure on parliaments. *In*: NORTON, P. (Ed.). **Parliaments and pressure groups in Western Europe**. London: Frank Cass Publisher.1999.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP. 1999.

PETRACCA, M. (Org.). **The politics of interests**: interest groups transformed. Boulder: Westview Press, 1992.

POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. **Handbook of political science**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. v. 4.

POTTERS, J.; SLOOF, R. Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. **European journal of political economy**, v. 12, 1996.

SALISBURY, R. Interest groups. *In*: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (Org.). **Handbook of political science**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. v. 4.

SCHMITTER, P. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SMITH, R. Interest group influence in the U.S. Congress. **Legislative studies quarterly**, v. 20, n. 1, 1995.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. Leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2000. v. 1.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos