

Santos, Manoel Leonardo; Mancuso, Wagner Pralon; Baird, Marcello Fragano;
Resende, Ciro Antônio da Silva

Working Paper

Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência

Texto para Discussão, No. 2334

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Santos, Manoel Leonardo; Mancuso, Wagner Pralon; Baird, Marcello Fragano; Resende, Ciro Antônio da Silva (2017) : Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência, Texto para Discussão, No. 2334, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177550>

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.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2334

**LOBBYING NO BRASIL:
PROFISSIONALIZAÇÃO,
ESTRATÉGIAS E INFLUÊNCIA**

**Manoel Leonardo Santos
Wagner Pralon Mancuso
Marcello Fragano Baird
Ciro Antônio da Silva Resende**



LOBBYING NO BRASIL: PROFISSIONALIZAÇÃO, ESTRATÉGIAS E INFLUÊNCIA¹

Manoel Leonardo Santos²
Wagner Pralon Mancuso³
Marcello Fragano Baird⁴
Ciro Antônio da Silva Resende⁵

1. Os autores agradecem a leitura atenciosa e os diversos comentários feitos por Acir Almeida e dois pareceristas anônimos, que foram muito úteis para o aprimoramento do trabalho. Eventuais problemas remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

2. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e diretor do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. *E-mail*: <lmanoelsantos@fafich.ufmg.br>.

3. Professor do curso de gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). *E-mail*: <wpralon@hotmail.com>.

4. Professor do MBA em economia e gestão: relações governamentais da Fundação Getulio Vargas (FGV); professor da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo; e professor de relações internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). *E-mail*: <marcellofb@hotmail.com>.

5. Mestrando em ciência política pela UFMG. *E-mail*: <ciro.sr@hotmail.com>.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura**
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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** 2017

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 dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: Y8.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 BREVE REVISÃO DA LITERATURA	8
3 A PESQUISA EMPÍRICA: METODOLOGIA E DADOS	14
4 RESULTADOS.....	20
5 CONCLUSÕES	51
REFERÊNCIAS	54
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	59

SINOPSE

O estudo analisa dados de uma pesquisa do tipo *survey*, realizada com representantes de entidades públicas ou privadas cadastrados na Câmara dos Deputados. As questões dizem respeito a três dimensões do *lobbying*: a recente profissionalização da atividade, estratégias e repertórios próprios desses grupos e, por fim, as percepções dos respondentes sobre sua influência no processo decisório. Os resultados apontam para uma tendência de profissionalização da atividade no Brasil; para um repertório de ações bastante amplo, mas centrado na troca e na disseminação de informações como principal ativo dos grupos de interesses; e para uma visão otimista a respeito da sua capacidade de influência parlamentar.

Palavras-chave: grupos de interesse; *lobbying*; Poder Legislativo; Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The study analyzes data from an original survey conducted with representatives of public or private entities registered in the Brazilian Chamber of Deputies. The questions relate to three dimensions of the lobbying activity: its recent professionalization, strategies and repertoires of activities of these groups and, finally, the respondents' perceptions about their influence in the decision making process. The results point to a trend towards professionalization, a very broad repertoire of activities, but focused on the exchange and dissemination of information as the main asset of interest groups, and to an optimistic view regarding its capacity for parliamentary influence.

Keywords: interest groups; lobbying; legislature.

1 INTRODUÇÃO

Fazer *lobbying* – defender interesses junto a membros do poder público que tomarão decisões – é um fenômeno onipresente nos sistemas democráticos (Thomas, 2004), inclusive na jovem democracia brasileira (Mancuso e Gozetto, 2013). Apesar de importante, é algo que tem sido relativamente negligenciado pela ciência política no Brasil, em contraste com o que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, onde a atividade é regulamentada e tem recebido da academia atenção muito maior. Este *Texto para Discussão* procura contribuir para o preenchimento dessa relevante lacuna.

É importante registrar que esta pesquisa investiga o fenômeno considerando exclusivamente as atividades de representação de interesses realizadas na esfera legal, ou seja, as atividades efetuadas por grupos formalmente constituídos, observadas suas ações nos limites da lei. Não foi negligenciado, sob nenhuma hipótese, que as tentativas de influenciar decisões políticas podem assumir uma forma ilícita. Mancuso (2007) chama a atenção para esse fato.

A interação de empresários [ou quaisquer outros atores políticos] com o setor público pode assumir uma forma degenerada. É o que acontece quando está em jogo a obtenção de vantagens ilícitas para ambas as partes; quando empresários [ou seus prepostos] concedem dinheiro e/ou outros benefícios aos tomadores de decisão, em troca de diversos tipos de recompensas ilegais.

Investigar ações dessa natureza, obviamente, é muito relevante, mas essa tarefa escapa ao escopo deste estudo.

O objetivo deste trabalho é analisar, à luz da teoria sobre grupos de interesses,¹ os dados de uma pesquisa de *survey* realizada com assessores parlamentares que atuam na Câmara dos Deputados. As questões aqui tratadas dizem respeito a três dimensões do *lobbying*: a recente profissionalização da atividade; estratégias e repertórios próprios desses grupos; e, por fim, as percepções dos respondentes sobre sua influência no processo decisório. Os resultados apontam para uma tendência de profissionalização da atividade

1. Elencamos a seguir apenas as referências mais importantes e substantivas, assim como as revisões de literatura: Fritschler (1969); Heclo (1978); Moe (1985); Schlozman e Tierney (1986); Heinz *et al.* (1993); Langbein (1993); Baumgartner e Leech (1998); Binderkrantz (2005); Furlong e Kerwin (2005); Victor (2007); Baumgartner *et al.* (2009); Hojnacki *et al.* (2012); Figueiredo e Richter (2014).

no Brasil, para um repertório de ações bastante amplo, mas centrado na troca e na disseminação de informações como principal ativo dos grupos de interesses e para uma visão relativamente bem fundamentada dos próprios grupos sobre sua influência política.

Este texto está organizado em cinco seções, contando com esta introdução. A próxima seção apresenta uma breve revisão da literatura sobre os grupos de interesse, oferecendo as bases para a interpretação dos resultados da pesquisa empírica. Na terceira seção discute-se a metodologia empregada: um *survey* original realizado com os grupos de interesse representantes do empresariado, dos trabalhadores e do setor público, cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados durante o biênio 2011-2012, para acompanhamento dos trabalhos legislativos daquela casa. A quarta seção discute os resultados da pesquisa, os quais são apresentados e analisados em cinco subseções, que tratam dos seguintes assuntos: *i*) a profissionalização da atividade de *lobbying* no Brasil; *ii*) as percepções dos lobistas acerca de seus principais alvos e arenas políticas de atuação; *iii*) as estratégias mais frequentemente utilizadas pelos grupos de interesse e a visão dos lobistas sobre a eficiência dessas estratégias; *iv*) as relações entre os grupos de interesse e a opinião pública; e *v*) a questão da influência exercida por meio do *lobbying* e do financiamento de campanhas eleitorais, e a percepção dos lobistas a respeito da própria influência *vis-à-vis* o impacto de outros fatores sobre as decisões legislativas. As considerações finais retomam e resumem as conclusões do trabalho.

2 BREVE REVISÃO DA LITERATURA

2.1 *Lobbying*: arenas, estratégias e influência

Como se organizam os grupos que defendem interesses junto ao poder público no Brasil? Qual é o grau de profissionalismo das atividades de *lobbying* desenvolvidas pelos grupos de interesse no país? Quais são as estratégias mais utilizadas por eles para alcançar seus objetivos? Quais são as arenas e os atores-chave no Congresso Nacional mais acionados por esses grupos na defesa de seus interesses? Por fim, qual é o grau de sucesso alcançado por meio do *lobby*, bem como de outras atividades políticas usualmente associadas ao trabalho de promoção de interesses, como o financiamento de campanhas eleitorais?

Essas são, possivelmente, algumas das perguntas mais relevantes e instigantes formuladas por aqueles que estudam o papel do *lobbying* e dos grupos de interesse no sistema político e na produção de políticas públicas de maneira geral.

No final da década de 1990, Baumgartner e Leech (1998), ao fazerem uma ampla revisão da literatura sobre grupos de interesse, identificaram que o conhecimento sobre o tema havia avançado entre 1950 e 1996, mas que esse avanço foi desigual ao longo do tempo, de modo que a comunidade que estuda *lobbying* já entendia bem algumas dessas questões, enquanto outras careciam de maiores esforços analíticos e teóricos. Mais recentemente, Hojnacki *et al.* (2012), ao atualizarem a revisão da literatura feita por Baumgartner e Leech (1998), registraram que algumas das limitações apontadas por esses autores foram superadas, enquanto outras permanecem ainda em estágio mais superficial de conhecimento.

Tomemos como referência duas das questões mais relevantes da área, as quais são essenciais para este artigo: estratégias e influência. O tema em que o conhecimento acumulado mais avançou, segundo Baumgartner e Leech (1998), à época, foi o de relatar e descrever as estratégias de atuação dos grupos de interesse. Já no período mais recente, o problema da influência, identificado como forte limitação do campo, passou ao centro do debate.

Segundo Hojnacki *et al.* (2012), muitos avanços teóricos e empíricos podem ser elencados,² mas é do ponto de vista temático que se podem ver as maiores mudanças. O aspecto que mais chama atenção foi o avanço na capacidade de analisar o contexto em que essas organizações operam e as táticas e estratégias que elas empregam em seus esforços para afetar – leia-se influenciar – políticas públicas. Nas palavras dos autores, “pesquisadores hoje [1996-2011] estão muito mais empenhados em entender as condições sob as quais os interesses se mobilizam, se engajam em diferentes atividades de *advocacy* e alcançam seus objetivos” (Hojnacki *et al.*, 2012).

A partir da década de 1980, diversos estudos – Schlozman e Tierney (1986); Heinz *et al.* (1993); Binderkrantz (2005); Furlong e Kerwin (2005); e Victor (2007) – lançaram mão de *surveys* para compreender o comportamento dos grupos de interesse. A partir desses trabalhos, foi possível ter um quadro mais preciso a respeito da atuação dos lobistas e do rol de estratégias utilizadas por eles.

2. “Em geral, observamos estudos mais amplos e longitudinais entre 1996 e 2011 do que Baumgartner e Leech observaram entre 1950 e 1995” (Hojnacki *et al.*, 2012).

No Brasil, as poucas pesquisas que exploraram as estratégias dos grupos de interesse focalizaram a atuação política de segmentos empresariais específicos, tais como a indústria (Mancuso, 2007; Santos, 2011); campos ligados a políticas públicas, como a regulação ambiental (Cabral, 2007) ou a previdência social (Ramos, 2005); ou, ainda, questões características, como a discussão sobre biossegurança (Taglialegna e Carvalho, 2006) ou a regulamentação da publicidade de alimentos (Baird, 2016). Esses esforços também são importantes, pois ensejam a compreensão da utilização das estratégias dos grupos de interesse de forma contextual, mas não permitem maior generalização sobre a atuação dos grupos de interesse. Nesse sentido, a pesquisa aqui realizada é inédita no país e, em que pese suas limitações, fornecerá, pela primeira vez, informações sistemáticas sobre estratégias e arenas-chave acionadas pelos grupos de interesse.

Em relação à influência efetivamente exercida pelos grupos de interesse, a dificuldade de alcançar um conhecimento sólido é enorme. Afinal, é muito difícil inferir que determinada decisão de política pública foi tomada em função do *lobbying* ou da transferência de recursos na campanha. Diversos fatores podem estar envolvidos e concorrer para um determinado resultado ou curso de política pública.³

Tendo em vista essas dificuldades, muitos pesquisadores da área, especialmente aqueles ligados aos estudos de políticas públicas, enveredaram por estudos de caso nos quais buscaram identificar as relações entre grupos de interesse e decisores públicos e a influência daí advinda em nichos específicos de políticas públicas (Fritschler, 1969; Hecl, 1978; Moe, 1985). No Brasil, diversos estudos também adotaram a metodologia de aferir a influência a partir do acompanhamento sistemático do processo decisório num caso específico (Taglialegna e Carvalho, 2006; Baird, 2016). Em que pese a riqueza de detalhes e a observação de variáveis contextuais relevantes, esses estudos têm caráter mais descritivo, impedindo a generalização sobre a influência dos grupos de interesse nos processos políticos.

3. No momento em que concluímos este *Texto para Discussão*, o Brasil se depara com incontáveis episódios de corrupção, tráfico de influência e financiamento ilegal de campanha (caixa dois). As delações premiadas da Operação Lava Jato têm demonstrado, com farto material probatório, que a influência política no Brasil está fortemente marcada por práticas ilícitas. Como afirma Mancuso (2007), “a análise da interação ilícita entre empresários e o setor público não precisa ser monopólio dos jornalistas [nem da polícia]. Os cientistas sociais podem tratar deste fenômeno em suas pesquisas. Por outro lado, a parcela não ilegal da interação público-privada também oferece um terreno fertilíssimo para a investigação acadêmica, um terreno muito mais acessível e que ainda permanece relativamente inexplorado.” Esse é o foco deste trabalho.

Para superar essa lacuna, alguns autores começaram a realizar estudos mais abrangentes, que pudessem explicar o sucesso dos grupos de interesse, particularmente do empresariado, nas decisões do Congresso Nacional (Mancuso, 2007; Santos, 2011) e de instâncias do Executivo (Cabral, 2007; Baird, 2016). Esses trabalhos representaram importante avanço, especialmente ao inovar metodologicamente na forma de aferir o sucesso do *lobbying* a partir dos resultados verificados.

Nos Estados Unidos, estudos mais quantitativos de *lobbying* buscaram mensurar a influência dos grupos de interesse no Congresso local por meio de votações em temas específicos, como meio ambiente (Fowler e Shaiko, 1987) e controle de armas (Langbein, 1993). Esses trabalhos também constituíram importante avanço em relação à tradição anterior de estudos de caso.

Baumgartner e Leech (1998), porém, foram bastante críticos em relação a esses estudos, pois entendem que seu escopo tem sido, no mais das vezes, muito limitado. O número de temas, de votos e de grupos analisados é muito estreito, além de as metodologias empregadas serem muito diversas, o que impediria um verdadeiro progresso na construção coletiva de conhecimento sobre a influência dos grupos de interesse. Não à toa, as conclusões desses estudos apontam para diversos lados, algumas vezes mostrando que o *lobbying* pode ser influente, outras mostrando que não tem qualquer influência. É nesse sentido que os referidos autores situam os estudos de poder e influência como zonas de confusão dentro da ciência política.

Exceções a esses problemas encontrados na literatura são os trabalhos de Heinz *et al.* (1993) e Baumgartner *et al.* (2009), que partem de dezenas de casos em diversas áreas de políticas públicas para verificar a influência exercida pelos grupos de interesse em contextos diferentes. Alguns trabalhos mais recentes, apontados por Figueiredo e Richter (2014), também se distanciam desse contexto pouco conclusivo dos estudos sobre influência – e se diferenciam exatamente porque começam a superar os problemas de inferência causal, lançando mão de desenhos de pesquisa quase experimentais e também com o uso de modelagens estruturais.⁴

4. Figueiredo e Richter (2014) apontam cinco trabalhos importantes que utilizam diferentes estratégias avançadas de identificação: Kang (2012); Richter, Samphantharak e Timmons (2009); Figueiredo e Silverman (2006); Jayachandran (2006); Vidal, Draca e Fons-Rosen (2012).

Assim, fato relevante é que a literatura vem mudando e avançando em direção a explicações mais robustas sobre a real influência dos grupos de interesse, especialmente do ponto de vista metodológico (Figueiredo e Richter, 2014). Esse progresso, porém, não deve ser tomado como a solução definitiva para o problema, visto que estimar influência continua sendo um tema espinhoso. Embora tenhamos hoje mais clareza sobre a questão (Hojnacki *et al.*, 2012),⁵ ainda não se pode contar com um arcabouço suficientemente bem construído que permita o acúmulo de conhecimento de tal modo que se possa ter maior clareza acerca do grau de efetividade da influência exercida pelos grupos de interesse (Figueiredo e Richter, 2014).

De fato, segundo Hojnacki *et al.* (2012), muitos estudos desviam do espinhoso problema de medir influência e buscam elucidar aspectos relacionados a estratégias de ação dos grupos. Entre os enfoques mais relevantes nesses estudos destacam-se: *i*) as condições sob as quais os grupos formam coalizões;⁶ *ii*) as condições sob as quais os grupos investem mais em *grassroots campaign* do que em *inside lobbying*;⁷ *iii*) quais *policy makers* são contatados pelos grupos e quais não são;⁸ *iv*) a ideia do *lobbying* como subsídio e sua natureza colaborativa;⁹ *v*) a diferenciação entre bens públicos e bens privados perseguidos pelos grupos;¹⁰ e *vi*) a importância do *status quo*.¹¹

Nesse sentido, vale apostar em pesquisas de *survey*, que têm um grande potencial de agregar conhecimento à área, ao inquirir os grupos de interesse sobre as estratégias com maior capacidade de influenciar as decisões políticas. Evidentemente, esses estudos amparam-se apenas nas percepções dos grupos de interesse, e não em resultados concretos. De todo modo,

5. Os autores apontam muitos estudos sobre influência no período recente (1996-2011), acrescentando que eles perseguem explicações em vários contextos. Há trabalhos sobre o judiciário (Hansford, 2004; Collins Junior, 2007; Caldeira e Wright, 1998), sobre a burocracia (Drope e Hansen, 2004; Kelleher e Yackee, 2006; Yackee e Yackee, 2006), sobre partidos e grupos de interesse (Karol, 2009) e sobre eleições (Gerber e Phillips, 2003; McDermott, 2006).

6. Hojnacki (1997; 1998); Hula (1999); Holyoke (2009).

7. Kollman (1998). Vale explicar que *grassroots campaign* é o *lobby* feito pela base (também conhecido como *lobbying* indireto). Trata-se da mobilização das pessoas para gerar influência sobre os tomadores de decisão. Essa atividade se diferencia do *inside lobbying* (*lobby* direto), que se dá por meio do ato de se dirigir ao tomador de decisão de forma direta e pessoal. O *grassroots lobbying* implica mobilizar um determinado público para que ele entre em contato com legisladores e funcionários do governo, em vez de transmitir diretamente a mensagem aos legisladores.

8. Hojnacki e Kimball (1998; 2001); Goldstein (1999); Carpenter, Esterling e Lazer (2004); Heberlig (2005); Naoi e Krauss (2009).

9. Hall e Deardorff (2006); Baumgartner *et al.* (2009).

10. Hansen, Mitchell e Drope (2005); Godwin, Lopez e Seldon (2008).

11. Hojnacki e Kimball (1998); Baumgartner *et al.* (2009).

dado o cenário de escassez de trabalhos nessa área, no Brasil, este trabalho apresenta potencial de contribuir para o estudo do *lobbying* e seus mecanismos de influência no país, bem como de estabelecer bases para o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema.

2.2 Debates da literatura revisitados no trabalho

Um primeiro ponto interessante a se observar nos dados é a importância atribuída pelos grupos de interesse à atuação junto aos poderes Executivo e Legislativo. Os estudos de referência sobre o sistema político no Brasil (Figueiredo e Limongi, 2001) apontam para a preponderância do Poder Executivo na produção legislativa. Isso ocorreria não apenas pelos poderes constitucionais à disposição do presidente da República (medidas provisórias, iniciativa exclusiva e prerrogativa de solicitar urgência nos projetos), mas também pela centralização do poder decisório no Legislativo (Mesa Diretora e colégio de líderes), que permitiriam ao presidente maior controle sobre sua coalizão de apoio no parlamento. Reforçando essa análise, Bennedsen e Feldmann (2002), ao pesquisarem o efeito de diferentes legislaturas sobre o *lobbying*, observam que o controle partidário centralizado dos parlamentos europeus tende a dificultar o trabalho dos grupos de interesse, que passariam a focalizar as burocracias do Poder Executivo. Apesar de diversos autores sinalizarem o fortalecimento do Poder Legislativo no Brasil (Diniz e Boschi, 1999), será interessante observar se os grupos de interesse tenderão a priorizar, em suas respostas, o Poder Executivo como alvo do *lobbying*, ou se o Poder Legislativo já aparecerá em grau semelhante de importância.

Ao mesmo tempo, alguns autores, como Almeida (2015), têm revelado que, com o revigoramento do Legislativo, as comissões passaram a ganhar maior centralidade no processo legislativo. Por um lado, isso pode reforçar a importância atribuída pelos grupos de interesse ao Poder Legislativo. Por outro, valerá observar também se essas arenas e os principais atores nelas atuantes (presidente da comissão e relatores) são valorizados pelos grupos de interesse na mesma medida que os líderes partidários e o presidente da Casa legislativa.

Ainda tratando dos impactos do aspecto institucional sobre o *lobbying*, será interessante identificar se para as duas Casas legislativas será atribuída a mesma importância, tendo em vista a simetria do bicameralismo brasileiro (Amorim Neto, 2009). Já a diferença de perfis entre a Câmara dos Deputados e o Senado (Araújo, 2013), inclusive decorrente de regras eleitorais, tende a acarretar distintas formas de acesso e comportamento dos parlamentares, o que ensejaria abordagens também diferentes da parte dos grupos de interesse.

Do ponto de vista das ações estratégicas empregadas pelos grupos de interesse, cabe observar ao menos dois aspectos. Primeiramente, se essas estratégias guardam relação com aquelas levadas a cabo pelos grupos investigados em outros países. Em segundo lugar, se há diferenças entre os distintos tipos de grupos no tocante às suas formas de ação. Autores como Binderkrantz (2005), por exemplo, detectam consideráveis diferenças no padrão de atuação dos grupos empresariais em face dos grupos menos privilegiados.

Por fim, o objeto da ação de *lobbying* e os outros fatores que pesam na decisão dos parlamentares para além dessa própria atividade são elementos interessantes de se observar na percepção dos grupos de interesse. A visão corrente e até do senso comum sobre o alvo dos lobistas afirma que estes visam persuadir especialmente os decisores indecisos ou mesmo os contrários, mas sem convicção forte. Outros autores, como Hall e Deardorff (2006), vão em direção oposta, defendendo que o *lobbying* teria como função apenas subsidiar parceiros, sendo improvável o esforço de atuar junto a outros parlamentares.

No tocante às variáveis que afetam o voto parlamentar, será interessante observar se os pressupostos institucionalistas citados anteriormente fazem parte da visão dos lobistas. Em outras palavras, os grupos de interesse terão a percepção, por exemplo, de que os líderes partidários e do governo têm um papel crucial na definição do voto do legislador individual, para além da influência exercida pela entidade que representa ou por alguma outra? Acaso, haverá ainda outros fatores que impactam no resultado de seu trabalho?

Em síntese, essas são algumas das principais questões levantadas pela literatura da área e que revisitaremos ao longo do texto.

3 A PESQUISA EMPÍRICA: METODOLOGIA E DADOS¹²

Pouco se sabe sobre a comunidade de *lobbying* que atua no sistema político brasileiro. Assim, a primeira dificuldade enfrentada pelos pesquisadores é a inexistência de um levantamento abrangente de organizações e profissionais dedicados ao trabalho de

12. Para mais detalhes da metodologia de pesquisa, ver o *Texto para Discussão* nº 2141, que aborda as percepções sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil e utiliza dados do mesmo *survey* aqui considerado. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=comcontent&view=article&id=26459&Itemid=383>>.

influência sobre os tomadores de decisão. Essa dificuldade não é exclusiva do caso brasileiro, pois o mesmo se verifica em outros contextos, inclusive em alguns países que já regulamentaram a atividade e que preveem o cadastramento como condição para atuar. Por exemplo, Chari, Hogan e Murphy (2010) afirmam que, na Austrália e na Polônia, mesmo depois da regulamentação, falhas na legislação geraram sub-registro dos profissionais da influência e, com isso, muito da atividade de *lobbying* continuou fora do radar.

Dada essa limitação, optou-se por trabalhar aqui com o melhor dado disponível, qual seja, o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Ao todo, no biênio 2011-2012, 179 organizações tinham representantes credenciados junto à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, para prestar informações àquela Casa.¹³

A tabela 1 mostra, inicialmente, que essas organizações podem ser divididas em quatro grupos: 94 representantes do mundo do capital e do trabalho (52,5% do total de organizações cadastradas na Câmara); 79 representantes do setor público (44,1% do total); quatro organizações não governamentais (ONGs) ou representantes da sociedade civil (2,2% do total); e duas organizações que não puderam ser classificadas (1,1% do total).¹⁴

13. Para outros trabalhos que também utilizaram o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados como fonte, ver Aragão (1994), Santos (2007) e Santos (2014a). O texto do art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é o seguinte: "Além dos ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras *instituições de âmbito nacional* da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas comissões, às lideranças e aos deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. §1º Cada ministério ou entidade poderá indicar *apenas um representante*, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por comissão ou deputado. §2º Esses representantes fornecerão aos relatores, aos membros das comissões, às lideranças e aos demais deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. §3º Caberá ao primeiro-secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos deputados" (Brasil, 2017).

14. As duas organizações não encontradas e que, portanto, não puderam ser classificadas foram as seguintes: Federação de Servidores Públicos de Brasília (FSPB) e Instituto de Pesquisas e Estudo da Qualidade de Vida (Ipeq). Ambas não responderam ao questionário.

TABELA 1
População e subconjunto de respondentes

Áreas	Subáreas	Tipos de organização	População	População (%)	Amostra	Amostra (%)
1 Capital e trabalho	1.1 Capital	Associações não sindicais	25	14,0	12	18,5
		Entidades sindicais	17	9,5	5	7,7
		Órgãos de assessoria e pesquisa	1	0,6	0	0,0
		Serviços sociais	5	2,8	0	0,0
	Subtotal 1.1		48	26,8	17	26,2
	1.2 Trabalho	Associações não sindicais	15	8,4	7	10,8
		Entidades sindicais	16	8,9	7	10,8
		Órgãos de assessoria e pesquisa	1	0,6	1	1,5
	Subtotal 1.2		32	17,9	15	23,1
	1.3 Profissionais liberais	Associações não sindicais	5	2,8	3	4,6
		Entidades sindicais	5	2,8	0	0,0
	Subtotal 1.3		10	5,6	3	4,6
	1.4 Associações de cartórios	Associações	4	2,2	1	1,5
	Subtotal 1.4		4	2,2	1	1,5
Subtotal 1			94	52,5	36	55,4
2 Sociedade civil e ONGs	2.1 Sociedade civil e ONGs	Sociedade civil e ONGs	4	2,2	1	1,5
	Subtotal 2.1		4	2,2	1	1,5
Subtotal 2			4	2,2	1	1,5
3 Setor público	3.1 Poder Executivo federal	Ministérios e secretarias	28	15,6	4	6,1
		Forças Armadas	3	1,7	0	0,0
		Autorquias	7	3,9	2	3,1
		Sociedades de economia mista	8	4,5	4	6,1
		Empresas públicas	9	5,0	5	7,7
		Agências reguladoras	7	3,9	5	7,7
		Outras organizações	6	3,3	2	3,1
	Subtotal 3.1		68	38,0	22	33,8
	3.2 Judiciário	Judiciário	5	2,8	2	3,1
	Subtotal 3.2		5	2,8	2	3,1
3.3 Outras instituições públicas	Outras instituições públicas	6	3,3	4	6,1	
Subtotal 3.3		6	3,3	4	6,1	
Subtotal 3			79	44,1	28	43,1
4 Não classificadas	4.1 Não classificadas	Não classificadas	2	1,1	0	0,0
	Subtotal 4.1		2	1,1	0	0,0
Subtotal 4			2	1,1	0	0,0
Total			179	100,0	65	100,0

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

O primeiro grupo é formado assim: 48 organizações são ligadas ao universo das empresas (26,8% do total), sendo que, se usarmos a terminologia proposta por Diniz e Boschi

(1979), 25 são associações empresariais extracorporativistas (14,0% do total), dezessete são associações corporativistas (9,5% do total), cinco são entidades do Sistema S (2,8% do total) e uma é órgão de pesquisa de associação empresarial corporativista (0,6% do total).¹⁵

Ainda no primeiro grupo, 32 organizações são ligadas ao universo dos trabalhadores (17,9% do total), entre as quais quinze são associações extracorporativistas, basicamente de trabalhadores do setor público (8,4% do total), dezesseis são associações corporativistas (8,9% do total) e uma é órgão de assessoria de associações corporativistas (0,6% do total). Completam este grupo dez organizações de profissionais liberais (5,6% do total), sendo que metade delas são entidades sindicais; e quatro são organizações que representam os interesses de cartórios (2,2% do total).

O terceiro grupo é composto por organizações do setor público, sendo que a grande maioria delas (68 organizações, ou 38,0% do total) é ligada ao Poder Executivo federal, ao passo que cinco são do Poder Judiciário (2,8% do total) e seis de outras instituições públicas (3,3% do total).

O segundo e o quarto grupos, bem menores, contêm, respectivamente, organizações da sociedade civil não ligadas diretamente à produção ou à distribuição de bens e serviços (2,2% do total) e organizações que não puderam ser classificadas (1,1% do total).

Alguns achados advindos desses dados são dignos de nota. O primeiro e mais conspícuo é o papel do poder público e, particularmente, do Poder Executivo, na representação de interesses. A força do Executivo brasileiro no sistema político e no processo legislativo é tamanha (Figueiredo e Limongi, 2001), que sua atuação é preponderante também na defesa de interesses no Poder Legislativo, à frente dos grupos de interesse da sociedade civil, inclusive o empresariado.

Se o predomínio do Executivo no Brasil destoa do que ocorre nos Estados Unidos (Schlozman e Tierney, 1986; Furlong e Kerwin, 2005), a força do empresariado aproxima os dois países. Nesse caso, a metáfora de Schattschneider (1960), consagrada

15. As associações corporativistas pertencem ao sistema oficial de representação de interesses criado por Getúlio Vargas na década de 1930 e que persiste até hoje. É formado por sindicatos, federações e confederações, tanto de trabalhadores quanto de empresários. As associações extracorporativistas também representam os interesses de trabalhadores e empresários, mas não estão ligadas ao sistema oficial mencionado anteriormente.

pela literatura de ciência política, está correta: o viés do coro dos interesses organizados que acompanham de perto o trabalho da Câmara dos representantes privilegia o empresariado. Deve-se destacar, todavia, que, devido ao histórico do corporativismo no Brasil, é notável a participação dos trabalhadores nessa população, o que também contrasta fortemente com a experiência norte-americana. Por fim, chama atenção também a inexpressiva participação de outras entidades da sociedade civil e ONGs.

Todas as 179 organizações cadastradas na Câmara foram contatadas diretamente e convidadas a responder ao questionário.¹⁶ Portanto, não houve seleção prévia de uma amostra aleatória de respondentes. Sessenta e cinco entidades efetivamente atenderam ao convite, o que representa uma taxa de resposta de 36,3%.

O índice não é alto, mas pode ser considerado satisfatório, por duas razões: em primeiro lugar, porque a taxa de resposta em pesquisas dessa natureza tende mesmo a ser baixa. Chari, Hogan e Murphy (2010), responsáveis por um dos principais estudos recentes sobre regulamentação do *lobbying* em perspectiva comparada, relataram que a taxa de resposta por eles obtida foi de cerca de 10%: “Estamos francamente decepcionados com a baixa taxa de resposta, mas, se pensarmos bem, isso talvez reflita o quão sensível esta questão pode ser” (*op. cit.*, p.117). O comentário dos autores se aplica perfeitamente ao nosso caso.

Em segundo lugar, a taxa é satisfatória porque existe uma correspondência considerável entre a população de organizações e o subconjunto que respondeu ao

16. Entre julho de 2011 e dezembro de 2012 foi realizado o procedimento de coleta de dados. Em primeiro lugar, foram enviadas cartas-convite pelo correio convencional, acompanhadas do questionário impresso e de um envelope de resposta previamente selado. Paralelamente, foram enviadas as mesmas cartas-convite via correio eletrônico, contendo um *login* e senha para o preenchimento do questionário, que também foi disponibilizado de forma *on-line*. Posteriormente, foram enviados mais três *e-mails*, com intervalos de dois meses entre cada retomada de contato, visando lembrar aos que ainda não haviam respondido. Por fim, entre outubro e novembro de 2012, foram feitos contatos telefônicos com o objetivo de estimular a resposta. Como forma de garantir o anonimato, a segurança e a livre participação dos respondentes, foram tomadas três providências. A primeira foi abrigar o questionário *on-line* no domínio do servidor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Para a pesquisa, foi utilizado o LimeSurvey, um *software* aberto, que permite incluir rotinas de proteção dos dados, evitando, portanto, as ferramentas mais comuns oferecidas por provedores e empresas que atuam na *web*. Além disso, a pesquisa foi registrada no Conselho de Ética e Pesquisa (Coep) da UFMG, que, ao aprovar a metodologia, emitiu parecer atestando que todos os procedimentos estavam dentro das diretrizes éticas daquele conselho. Cópias do parecer foram enviadas a todos os respondentes, tanto impressas como de forma eletrônica. Por fim, todos os respondentes também receberam um termo de consentimento livre e informado, que garantia ao respondente tanto o sigilo dos dados como sua inteira liberdade de participar ou não da pesquisa. O termo de consentimento livre e informado foi elaborado segundo normas do Coep/UFMG e foi previamente aprovado pelo mesmo conselho.

questionário. Por exemplo, a proporção de organizações de empresários e de trabalhadores na população e no subconjunto de respondentes é, respectivamente, de 52,5% e 55,4%. No caso das organizações do setor público, as proporções observadas são 44,1% e 43,1%. Entre as organizações da sociedade civil, os percentuais são 2,2% e 1,5%. Ou seja, não há discrepâncias significativas entre a população e o subconjunto de respondentes, sendo adequado afirmar que, apesar da taxa de resposta obtida, o subconjunto de respondentes é um bom “espelho”, uma miniatura, da população como um todo.

Quanto ao erro aleatório, um subconjunto de 65 respostas para uma população finita de 179 organizações corresponde a uma margem de erro de 0,08, para mais ou para menos, com intervalo de confiança de 90%.¹⁷ Ou seja, tem-se 90% de confiança de que a proporção verdadeira de uma característica na população está contida no intervalo definido pela proporção estimada, acrescida da margem de erro de 0,08, para mais e para menos. Acredita-se que esse é um resultado bastante satisfatório, dada a dificuldade, já mencionada anteriormente, de se obterem taxas de respostas mais elevadas em campo de investigação tão sensível. Além disso, por se tratar de estudo pioneiro, é natural que se tenha limitações um pouco maiores do que as apresentadas em campos de investigação mais amadurecidos.

Nunca é demais lembrar, no entanto, que se está tomando como população apenas os grupos cadastrados na Câmara, o que impede considerar o subconjunto de respondentes como amostra representativa de toda a comunidade lobista que atua no parlamento. De fato, a diversidade interna dessa comunidade é muito mais ampla que a observada no subconjunto estudado. Portanto, esse subconjunto deve ser visto como representativo apenas de uma parte do universo de grupos de interesses que fazem *lobbying* no Congresso.

Em comparação com esse universo, pode-se supor que o subconjunto de respondentes da pesquisa possui alguns vieses, referentes, por exemplo: *i)* ao grau de institucionalização

17. O erro foi calculado de acordo com a fórmula apropriada para o tamanho de amostra finita (n) necessário para se estimar a proporção de uma pequena população de tamanho N , com 90% de confiança. Fórmula do tamanho da amostra para população finita (n):

$$n = m / (1 + (m - 1) / N), \text{ tal que } m = z_{\alpha/2}^2 p(1 - p) / e^2$$

onde:

m = tamanho da amostra para população infinita;

N = tamanho da população;

$z_{\alpha/2} = 1,65$ é valor da estatística z correspondente ao intervalo de confiança de 90% ($\alpha = 0,10$);

$p(1 - p) = 0,25$ é a variância populacional máxima; e

$e = 0,08$ é o erro máximo.

das entidades, que provavelmente é maior entre os respondentes que no universo de grupos; *ii*) à natureza dos interesses representados, sendo a proporção de organizações da sociedade civil provavelmente maior na comunidade de *lobbying* como um todo; *iii*) à profissionalização da atividade de representação de interesses, que provavelmente é mais intensa entre os respondentes; *iv*) ao nível prioritário de atuação, sendo que, entre os respondentes, as entidades de âmbito nacional provavelmente estão sobre-representadas, em função das determinações do regimento interno da Câmara, entre outros.

Tendo sido apresentada a metodologia da pesquisa e feitas as ressalvas necessárias quanto ao alcance e ao limite dos dados obtidos, segue a análise dos resultados.

4 RESULTADOS

Esta seção é dedicada à análise dos dados da pesquisa e está dividida em cinco subseções. Na primeira discute-se a profissionalização da atividade de *lobbying* no Brasil. Na segunda, analisam-se as percepções dos respondentes acerca dos principais alvos e arenas políticas de suas atividades de influência. Na terceira subseção, focalizam-se as estratégias mais frequentemente utilizadas pelos grupos de interesse, assim como se avalia, conforme a visão dos próprios grupos, em que medida aquelas estratégias são eficientes. Na quarta são exploradas as relações entre *lobbying* e opinião pública. Por fim, na quinta subseção, trata-se das relações entre *lobbying*, financiamento de campanhas e influência, bem como se discute a percepção dos grupos a respeito da própria influência e do impacto de outros fatores sobre as decisões legislativas. Tema espinhoso, o problema da influência é analisado aqui sob a ótica de quem faz *lobbying*, levando-se em conta que outros atores – como os próprios parlamentares, por exemplo – podem ter percepções diferentes daquelas dos lobistas. Os resultados apurados são os que seguem.

4.1 A profissionalização do *lobbying* no Brasil

Embora esse debate, no Brasil, remonte, pelo menos, a Gueiros (1958), é em Lodi (1982; 1986) que se começa a encontrar a preocupação com a profissionalização da atividade.¹⁸

18. Para uma revisão abrangente e fartamente documentada sobre o tema no Brasil, ver Santos (2007).

Pelo menos três referências já apontaram para a tendência de aumento na profissionalização da atividade no país, tanto no período da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) quanto no pós-1988. Aragão (1994) documentou a intensa atuação dos grupos de interesse na ANC e apontou que, já naquele período, empresários contratavam escritórios de representação de interesses em Brasília, o que foi intensificado posteriormente. Diniz e Boschi (1999), analisando transformações na relação entre Estado e sociedade no período posterior à redemocratização, já apontavam para a intensificação das ações de *lobbying* no parlamento como estratégia paralela à representação corporativista de interesses. Assim, as ações políticas do empresariado passariam a ser mais pontuais e atomizadas. Os autores registram também os esforços de regulamentação da atividade por alguns parlamentares. Mancuso (2007), por sua vez, apontou que, no começo da década de 2000, as entidades empresariais do setor industrial já compartilhavam de uma visão do *lobbying* regulamentado e profissionalizado, semelhante àquela mantida por grupos de interesse nos Estados Unidos.

Os resultados do *survey* dialogam com as afirmações dos autores supracitados. A tabela 2 mostra como os respondentes veem o grau de profissionalização de suas entidades/órgãos, com base em sete questões. Ela resume os resultados e compara as respostas dos três grupos de respondentes: entidades de empresários, de trabalhadores e do setor público.

Em linhas gerais, é possível afirmar que há evidências de profissionalização do *lobbying* feito pelas entidades respondentes, a saber: praticamente a metade dos respondentes afirmou que suas organizações possuem orçamento próprio satisfatório para financiar o trabalho de representação de interesses; 55% dos respondentes declararam ter experiência prévia no trabalho de representação de interesses, tendo desempenhado anteriormente essa atividade para outras organizações; 58,3% das organizações classificaram sua atividade de representação de interesses como “profissionalizada” ou “muito profissionalizada”; 67,8% dos respondentes sustentaram que há, em suas organizações, uma equipe especializada em assuntos de políticas públicas e de governo, o que proporciona condições objetivas para o trabalho de representação de interesses; 75% dos respondentes afirmaram dedicar-se exclusivamente à atividade de representação de interesses em suas organizações; e 85% das entidades relataram possuir, em seu organograma, um setor dedicado exclusivamente à defesa de interesses junto aos órgãos do Estado. Além disso, em média, os respondentes têm atuado no trabalho do *lobbying* há 8,4 anos (a mediana, nesse caso, é de seis anos).

TABELA 2
Grau de profissionalização do *lobbying* em diferentes tipos de organizações
 (Em %)

Questão	Respostas	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Grau de profissionalização	Profissional	82,4	40,0	53,6	58,3
	Não profissional	17,6	60,0	46,4	41,7
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Dedicação à atividade de relações governamentais (RelGov)	Parcial	35,3	46,7	7,1	25,0
	Exclusiva	64,7	53,3	92,9	75,0
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Setor exclusivo de RelGov	Sim	88,2	73,3	89,3	85,0
	Não	11,8	26,7	10,7	15,0
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Equipe especializada em políticas públicas	Sim	82,4	60,0	63,0	67,8
	Não	17,6	40,0	37,0	32,2
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (59)
Orçamento satisfatório para a atividade	Sim	62,5	64,3	33,3	49,1
	Não	37,5	35,7	66,7	50,9
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (27)	100,0 (57)
Experiência prévia	Sim	58,8	53,3	53,6	55,0
	Não	41,2	46,7	46,4	45,0
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Tempo de atividade	Média	10,6	9,9	6,2	8,4
	Mediana	7	7	4	6
	Mínimo	2	1	1	1
	Máximo	32	30	22	32

Fonte: Pesquisa UFMG/Ipea, 2014.

A análise da tabela revela, portanto, uma tendência à profissionalização dessa atividade no país. Em que pese a reconhecida superioridade do empresariado em termos de recursos financeiros, humanos e organizacionais, especialmente *vis-à-vis* os trabalhadores, o quadro mais geral que decorre da leitura dos dados aponta significativa organização para as atividades de *lobbying*. Algumas diferenças importantes, no entanto, foram notadas entre os tipos de organizações respondentes.

A primeira diz respeito ao grau de profissionalização da atividade de representação de interesses. Testes estatísticos como o qui-quadrado ($\chi^2 = 6,371$, p -valor= 0,041) e o *tau*

de Goodman-Kruskal¹⁹ ($\tau = 0,104$, sig.aprox= 0,044) mostram que a profissionalização do *lobbying* é muito mais elevada entre as organizações empresariais que nos outros tipos de organização. Associado a esse item, também sobressai a capacidade do empresariado em contar com equipes especializadas em políticas públicas. Assim, a despeito da generalizada profissionalização, nota-se que os grupos de interesse empresariais aparecem de forma destacada nesse esforço.

Outra diferença significativa refere-se à posse de orçamento próprio satisfatório para o trabalho de *lobbying*. Os testes permitem afirmar, com chance de erro inferior a 10%, que há diferença significativa nesse quesito ($\chi^2 = 5,127$, p -valor= 0,077; $\tau = 0,090$, sig.aprox.= 0,081). A proporção de entidades do setor público que afirmam possuir orçamento satisfatório para a atividade é bem menor que a de entidades de empresários e trabalhadores. Esse fato deve-se, possivelmente, ao menor grau de discricionariedade dos órgãos públicos para manejar o orçamento.

Em terceiro lugar, a proporção de respondentes do setor público que afirmam dedicar-se exclusivamente à representação de interesses (92,9%) é bastante superior à de respondentes ligados a organizações empresariais (64,7%) e de trabalhadores (53,3%) que afirmam a mesma coisa. No entanto, nesse caso, a significância estatística dessa diferença não pode ser testada, porque um dos pressupostos do teste qui-quadrado não foi atendido (haver, no máximo, 20% das células com frequência esperada inferior a cinco). Essa diferença também pode ser facilmente compreendida quando se tem em mente que a administração pública possui órgãos específicos para a atuação no Congresso Nacional – as assessorias parlamentares –, enquanto é comum, em que pese a crescente profissionalização do setor, que outras instituições apontem funcionários para atuarem *ad hoc* nos temas de interesse da organização.

Outras evidências empíricas convergentes com esta pesquisa ajudam a sustentar o argumento aqui defendido. Em 2015, a Associação Brasileira de Relações Governamentais (Abrig) realizou uma pesquisa sobre o perfil do profissional de relações governamentais.²⁰ A pesquisa mostra que os profissionais são bem remunerados, com alto grau de especialização

19. As estatísticas de Goodman-Kruskal são medidas de associação entre variáveis categóricas. O *tau* de Goodman-Kruskal é uma medida de associação por tabulação cruzada de variáveis nominais.

20. A base de dados geral da pesquisa pode ser acessada para outros recortes e leituras pelo link: <<https://goo.gl/awBSWE>>.

e que o tempo de experiência profissional é bem recompensado. Como conclusão, o estudo aponta que

os profissionais de relações governamentais estão ganhando espaço no mundo corporativo. Empresas, entidades de classe, ONGs e movimentos sociais percebem cada vez mais a importância de, não apenas anteverem as decisões governamentais, mas também de participarem de suas definições (Abrig, 2015).

Sobre o mercado de trabalho, Abrig (2015) afirma que “a atividade existe e não é nova (...) e a necessidade do mercado é cada vez maior”. Ainda segundo o relatório, “a amostragem contou com respostas de 160 profissionais de todo o país, de um universo de 2 mil, seguindo estimativa da Abrig” (*op. cit.*). Ou seja, estima-se que sejam cerca de 2 mil profissionais atuando hoje no Brasil. Embora não se tenha um levantamento mais seguro para o tamanho dessa comunidade, estima-se que seja bastante ampla.

Para além de avaliar o grau de profissionalização do *lobbying*, o objetivo deste trabalho é mapear como a atividade é realizada. Esse é o propósito das próximas subseções.

4.2 Lobbying em múltiplas arenas: relevância e produtividade

4.2.1 Relevância das arenas

Sabe-se que grupos de interesse atuam em múltiplas arenas. De fato, quando inquiridos sobre onde atuam, os respondentes afirmaram que, além do Congresso Nacional, atuavam também junto a outros órgãos públicos. Como mostra a tabela 3, o parlamento é onde os grupos operam com maior frequência, sendo que todos os respondentes apontaram o Senado e a Câmara como arenas relevantes de atuação. Os dados indicam, como já salientado por Diniz e Boschi (1999), Mancuso (2007) e Santos (2014a), a revalorização do Poder Legislativo como arena decisória. Vale lembrar que esse espaço já esteve esvaziado.

Com o golpe militar de 1964, a atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional perdeu impulso frente ao deslocamento do eixo das decisões políticas para o Executivo, controlado pelos militares. (...) O retorno dos grupos de pressão ao Congresso Nacional, a partir do final dos anos 1970, foi obviamente facilitado pela “abertura política” e pela real perspectiva de que as oposições poderiam assumir o poder (Aragão, 1994, p. 21-22).

Entre as arenas mais relevantes, em seguida, vem o Poder Executivo, citado por 98,2% dos respondentes. A grande atenção destinada pelos lobistas ao Poder Executivo é compreensível não apenas pelo papel crucial que este poder desempenha no processo legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi, 2001), mas também pela miríade de decisões que se encontram sob sua esfera, tanto no plano administrativo quanto no plano da regulamentação das decisões legislativas.

Outras duas arenas também foram mencionadas como relevantes, mas com frequência menor que as primeiras. São elas o Judiciário e as agências reguladoras, com, respectivamente, 83,5% e 69,6% dos respondentes afirmando que ali atuam.

TABELA 3
Arenas de lobbying: relevância das arenas
(Em %)

Arenas	Relevância ¹	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Câmara	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	0,0	0,0
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Senado	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	0,0	0,0
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Poder Executivo	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	3,8	1,8
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	96,2	98,2
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Judiciário	Nenhuma/pouca	20,0	0,0	24,0	16,7
	Moderada/normal/muita	80,0	100,0	76,0	83,5
	Total	100,0 (15)	100,0 (14)	100,0 (25)	100,0 (54)
Agências reguladoras	Nenhuma/pouca	6,3	35,7	42,3	30,4
	Moderada/normal/muita	93,7	64,3	57,7	69,6
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (26)	100,0 (56)

Fonte: Pesquisa UFMG/Ipea, 2014.

Nota: ¹ Optou-se pela agregação das categorias *nenhuma e pouca*, e *moderada, normal e muita*. A opção se justifica pelos pontos de vista substantivo e prático. Do ponto de vista substantivo, a ideia é distinguir os respondentes que dão pouca ou nenhuma importância daqueles que dão importância moderada ou grande. A agregação poderia ser feita de várias formas, e qualquer forma de agregação teria inevitavelmente algum grau de "arbitrariedade". A solução que evitaria isso seria colocar todas as categorias desagregadas nas tabelas. Ocorre que aí vem a segunda justificativa. Do ponto de vista prático, com a agregação de categorias proposta, evita-se apresentar tabelas com muitas células e poucos casos em cada uma delas, fato que inviabilizaria testes estatísticos importantes como o qui-quadrado.

Se compararmos os grupos, veremos que não há diferenças importantes entre eles quanto à relevância atribuída às arenas do parlamento e do Poder Executivo. Entretanto,

no que diz respeito à ação desses grupos no Judiciário e nas agências reguladoras, aí sim aparecem algumas diferenças maiores.

No que se refere ao Judiciário, 100% dos respondentes do grupo de trabalhadores afirmaram que há relevância na atuação nessa arena. Já os percentuais registrados para respondentes de grupos empresariais e ligados ao setor público são, respectivamente, 80,0% e 76,0%. O maior valor encontrado no grupo de trabalhadores pode estar atrelado à importância da Justiça do Trabalho para a categoria. Com relação às agências reguladoras, o maior percentual é verificado entre respondentes ligados aos grupos de interesse dos empresários, cujo percentual encontrado foi de 93,7%, contra 64,3% dos trabalhadores e 57,7% do setor público ($\tau = 0,113$, sig. aprox = 0,044). Esse dado faz sentido, já que a regulação que emana das agências afeta diretamente o ambiente de negócios, o que justifica o maior interesse empresarial nessa arena (Baird, 2016).²¹

4.2.2 Outras arenas

Numa questão aberta, outras arenas políticas foram apontadas como campo de atuação. A arena citada com maior frequência foram os ministérios. Os grupos, porém, não restringem sua atuação apenas a esse âmbito. Foram apontados também órgãos específicos da administração pública, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a Câmara de Comércio Exterior (Camex), a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Serviços (Secex/MDIC) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Outros órgãos mencionados do Poder Executivo foram bancos públicos, entre eles a Caixa Econômica Federal (Caixa), o Banco do Brasil (BB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O sistema de justiça foi assinalado em pelo menos quatro de suas instituições: Supremo Tribunal Federal (STF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Ministério Público.

21. A significância estatística dessas diferenças não pode ser testada, porque um dos pressupostos do teste qui-quadrado não foi atendido (no máximo, 20% das células com frequência esperada inferior a cinco).

Houve menção também ao Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo que fiscaliza as entidades da administração direta e indireta da União.

Por fim, embora com menor frequência, órgãos estaduais como assembleias legislativas, tribunais de contas e tribunais de justiça também foram apontados como campo de atuação dos representantes das organizações respondentes.

4.2.3 Produtividade do *lobbying*

O questionário aplicado também perguntou sobre a produtividade do *lobbying* realizado nas diversas arenas políticas ou, em outras palavras, sobre a factibilidade da obtenção de resultados positivos em diferentes espaços de atuação. Os ambientes políticos recebem e processam *inputs* (demandas) de maneiras distintas, e os respondentes podem perceber isso. Chama atenção, em primeiro lugar, que 98,2% dos respondentes acreditam que o *lobbying* na Câmara e no Senado seja produtivo. Em seguida, vem o Poder Executivo, considerado como arena produtiva por 82,0% dos respondentes; as agências reguladoras, com 71,1%; e, por fim, o Judiciário, com percentual de 64,9%. Como se vê, a maioria dos respondentes acredita que todas as arenas mencionadas na questão podem ser locais de atuação política produtiva para os interesses que representam. Todavia, alguns espaços de atuação são considerados mais produtivos que outros.

Há muita simetria entre as percepções dos diferentes grupos quanto à produtividade de suas ações junto à Câmara e ao Senado. Nessas arenas, os percentuais dos três grupos são altíssimos e muito próximos, sugerindo não haver diferenças significativas entre eles.

Em relação ao Poder Executivo, observa-se algo um pouco distinto. Todos os respondentes ligados ao setor produtivo percebem que suas ações de *lobbying* junto a esse poder são produtivas. No caso de respondentes ligados ao setor público, o percentual se mantém em patamar elevado, mas cai para 75%. Entre os respondentes ligados aos trabalhadores, a proporção cai um pouco mais, indo a 71,4% ($\tau = 0,105$, sig.aprox = 0,077). Os resultados sugerem que todos os grupos veem o Poder Executivo como *locus* produtivo para a ação política, mas os lobistas do empresariado são particularmente otimistas no que se refere aos frutos que podem ser colhidos por meio da ação junto a este poder do Estado.

TABELA 4
Produtividade do *lobbying* por arena
 (Em %)

Arenas	O <i>lobbying</i> é produtivo?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Câmara	Nada/pouco	0,0	0,0	4,2	1,8
	Moderado/normal/muito	100,0	100,0	95,8	98,2
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (24)	100,0 (55)
Senado	Nada/pouco	0,0	0,0	4,2	1,8
	Moderado/normal/muito	100,0	100,0	95,8	98,2
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (24)	100,0 (55)
Poder Executivo	Nada/pouco	0,0	28,6	25,0	18,0
	Moderado/normal/muito	100,0	71,4	75,0	82,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (20)	100,0 (50)
Judiciário	Nada/pouco	33,3	30,8	40,0	35,1
	Moderado/normal/muito	66,7	69,2	60,0	64,9
	Total	100,0 (9)	100,0 (13)	100,0 (15)	100,0 (37)
Agências reguladoras	Nada/pouco	0,0	63,6	26,7	28,9
	Moderado/normal/muito	100,0	36,4	73,3	71,1
	Total	100,0 (12)	100,0 (11)	100,0 (15)	100,0 (38)

Fonte: Pesquisa UFMG/Ipea, 2014.

Tratemos, agora, de possíveis diferenças entre os grupos nesse ponto da pesquisa.

É possível, ainda, levantar a hipótese de que esses resultados estejam ligados aos da subseção referente à profissionalização do *lobbying*. A maior percepção de produtividade do *lobbying* empresarial junto ao Executivo estaria ligada à maior profissionalização da representação de interesses desse setor. Estabelecer acesso produtivo ao alto escalão da administração federal seria mais complexo do que realizar uma visita a um parlamentar, conectar-se com o relator de uma matéria ou participar de uma reunião ou audiência pública no parlamento. Os grupos mais profissionalizados seriam beneficiados nesse sentido. Futuros testes com amostras mais numerosas podem indicar se a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa e se a hipótese aqui aventada é plausível.

As diferenças entre os grupos são mais notáveis no que tange às agências reguladoras. Todos os respondentes ligados ao setor empresarial consideram o *lobbying* nas agências reguladoras como produtivo. Entre os representantes do setor público, a

proporção é de 73,3%. Já entre os representantes de trabalhadores, o percentual cai para 36,4%.²² A grande importância das agências reguladoras para o segmento empresarial já havia ficado clara na tabela 3. O resultado observado agora é compreensível se levarmos em conta a função desses órgãos.

Criadas a partir de meados da década de 1990, as agências foram concebidas, no bojo da reforma do Estado, como órgãos técnicos insulados do Poder Executivo central, encarregados de regular a prestação de diversos serviços pela iniciativa privada. O caráter técnico do órgão e o impacto de suas decisões sobre a prática empresarial acabam favorecendo a participação do empresariado, que é motivado a aplicar seus recursos políticos para influenciar, em alguma medida, aquelas decisões. Isso é mostrado com detalhes em estudos como os de Silva (2012) e Baird e Fernandes (2014), que se detiveram, respectivamente, sobre as consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Por fim, não se observam diferenças muito notáveis entre os respondentes quanto à percepção de produtividade do *lobbying* junto ao Judiciário. Nos três casos, a atuação nessa instância é considerada moderada, normal ou alta pela maioria dos respondentes, oscilando em patamares semelhantes: 60% para o setor público, 66,7% para o empresariado e 69,2% para os trabalhadores.

4.3 O *lobbying* no parlamento: arenas, atores e estratégias

Nesta subseção, o foco da análise recai mais especificamente sobre a representação de interesses realizada no âmbito do Poder Legislativo. O primeiro ponto a ser observado é a opinião dos respondentes sobre quais arenas são relevantes no interior do parlamento. Na sequência, serão observados os atores-chave do processo legislativo, assim como as estratégias empreendidas pelos grupos e suas percepções sobre a eficiência das mesmas.

22. A significância estatística das diferenças observadas no que se refere ao Executivo e às agências reguladoras não pode ser testada, porque um dos pressupostos do teste qui-quadrado não foi atendido (no máximo, 20% das células com frequência esperada inferior a cinco).

4.3.1 Arenas parlamentares estratégicas

A tabela 5 apresenta a relevância para os lobistas de seis arenas políticas que, segundo a literatura, são consideradas como importantes no processo legislativo.

TABELA 5
O lobbying no parlamento: arenas relevantes
(Em %)

Arenas	Relevância	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Comissões	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	0,0	0,0
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Presidência	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	7,7	3,5
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	92,3	96,5
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Plenário	Nenhuma/pouca	12,5	6,7	15,4	12,3
	Moderada/normal/muita	87,5	93,3	84,6	87,7
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Consultoria legislativa	Nenhuma/pouca	12,5	20,0	15,4	15,8
	Moderada/normal/muita	87,5	80,0	84,6	84,2
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Mesa Diretora	Nenhuma/pouca	31,3	26,7	23,1	26,3
	Moderada/normal/muita	68,7	73,3	76,9	73,7
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Primeira Secretária	Nenhuma/pouca	40,0	33,3	23,1	30,4
	Moderada/normal/muita	60,0	66,7	76,9	69,6
	Total	100,0 (15)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (56)

Fonte: Pesquisa UFMG/ipea, 2014.

Todas as arenas mencionadas no questionário foram consideradas relevantes para a grande maioria dos respondentes, embora possam ser notadas algumas variações de arena para arena e de grupo para grupo. Começamos pela arena das comissões.

Todos os respondentes de todos os tipos de grupos consideram as comissões do parlamento como arena relevante de atuação. Os resultados convergem com a análise de Zampieri (2013), segundo a qual, nas comissões permanentes do parlamento, são

encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão, exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados.

Em seguida, vem a presidência das Casas, que também é considerada como alvo relevante por praticamente todos os respondentes de todos os tipos de grupos. A relevância estratégica do plenário é atestada por 84,6% dos lobistas do setor público, 87,5% dos lobistas do empresariado e 93,3% dos respondentes ligados aos trabalhadores.

Outro órgão de destaque é a consultoria legislativa, cuja importância para os grupos de interesse já foi tratada, por exemplo, por Taglialegna (2005). A grande maioria de todos os tipos de grupo reconhece a importância estratégica da consultoria legislativa, em percentuais que flutuam na casa dos 80%.

Com percentuais um pouco menores, mas ainda assim muito expressivos, os respondentes também reconheceram a relevância para o trabalho de *lobbying* de instâncias como a Mesa Diretora e a Primeira Secretaria.

Em nenhum dos seis casos foi observada diferença estatisticamente significativa entre os três tipos de grupos no que tange à importância atribuída às diferentes arenas para o trabalho de *lobbying*.

4.3.2 Os postos estratégicos no parlamento

A tabela 6 focaliza a percepção dos respondentes sobre a relevância estratégica de uma série de atores-chave do processo legislativo para o trabalho de *lobbying*.

Em geral, pode-se dizer que a grande maioria dos respondentes atribui relevância moderada a alta a todos os atores-chave mencionados na pesquisa. Em alguns casos, há diferenças entre os grupos, mas nenhuma é estatisticamente significativa.

Destaque-se, em primeiro lugar, que houve unanimidade acerca da importância de três postos: líder de governo, presidente de comissão e relator de proposição legislativa sob análise. A importância de líderes partidários e membros titulares das comissões também foi reconhecida de forma praticamente unânime. O papel de líder da oposição foi destacado pela vasta maioria dos respondentes, com discordância ligeiramente

maior entre representantes do empresariado. Mais de 80% dos respondentes de todos os grupos concordam com a relevância de líderes de bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares. Por fim, a importância dos membros da Mesa Diretora também foi amplamente reconhecida, com discordância um pouco mais elevada entre representantes do setor público.

TABELA 6
Relevância de diferentes atores estratégicos no processo legislativo
(Em %)

Atores-chave	Relevância	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Relator da matéria	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	0,0	0,0
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (58)
Presidente de comissão	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	0,0	0,0
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (58)
Líder do governo	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	0,0	0,0
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (58)
Líder de partido	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	3,8	1,8
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	96,2	98,2
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Líder da oposição	Nenhuma/pouca	12,5	6,7	0,0	5,2
	Moderada/normal/muita	87,5	93,3	100,0	94,8
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (58)
Membro titular de comissão	Nenhuma/pouca	0,0	6,7	3,7	3,4
	Moderada/normal/muita	100,0	93,3	96,3	96,6
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (58)
Líder de bancada e frentes parlamentares	Nenhuma/pouca	18,8	13,3	14,8	15,5
	Moderada/normal/muita	81,3	86,7	85,2	84,5
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (58)
Membros da Mesa Diretora	Nenhuma/pouca	0,0	20,0	25,9	17,5
	Moderada/normal/muita	100,0	80,0	74,1	82,5
	Total	100,0 (15)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (57)

Fonte: Pesquisa UFMG/Ipea, 2014.

A literatura brasileira de ciência política (Figueiredo e Limongi, 2001) tem destacado a importância dos líderes como organizadores dos trabalhos legislativos e mediadores da relação entre o parlamento e o Poder Executivo. Os resultados do nosso questionário sugerem que os pesquisadores também devem atentar para outra face do trabalho dos líderes, muitas vezes negligenciada: a mediação entre as bancadas e os interesses organizados.

Nossos resultados dialogam ainda com o trabalho de Zampieri (2013), que, ao estudar o *lobbying* nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, observou que o trabalho dos lobistas se desdobra em três momentos principais: *i*) a definição da relatoria; *ii*) a formulação do parecer; e *iii*) a tomada de posição da comissão. Em decorrência disso, o autor afirma que “em cada fase do ciclo, as relações dos grupos de pressão são realizadas com deputados em diferentes funções: o presidente da comissão indica o relator, o relator faz o parecer, e o plenário da comissão delibera” (Zampieri, 2013, p. 132). Nossa pesquisa agrega evidências em favor dessa afirmação, confirmando que a notável maioria dos grupos de interesse atribui relevância pelo menos moderada, ou ainda maior, aos ocupantes desses cargos.

4.3.3 O dia a dia dos lobistas

Tratamos até aqui da importância atribuída pelos lobistas a determinadas arenas e atores-chave do processo legislativo. Focalizaremos, a partir de agora, a frequência com que os lobistas se dedicam a certas atividades e a eficiência percebida em diversos tipos de ações.

Apesar de algumas variações, pode-se afirmar, em linhas gerais, que a grande maioria dos respondentes se dedica com frequência pelo menos moderada a todas as atividades listadas na tabela 7, e que não é possível apontar diferenças estatisticamente significativas entre os grupos neste ponto.

TABELA 7
Ações de lobbying: frequência
 (Em %)

Ação	Frequência	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Contato direto com os parlamentares	Nunca/raramente	0,0	0,0	7,1	3,3
	Moderada/muita/sempre	100,0	100,0	92,9	96,7
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Acompanhamento de reuniões das comissões	Nunca/raramente	5,9	6,7	3,6	5,0
	Moderada/muita/sempre	94,1	93,3	96,4	95,0
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Participação em audiências públicas	Nunca/raramente	23,5	0,0	10,7	11,7
	Moderada/muita/sempre	76,5	100,0	89,3	88,3
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Contatos com a assessoria das comissões	Nunca/raramente	17,6	20,0	7,1	13,3
	Moderada/muita/sempre	82,4	80,0	92,9	86,7
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Visitas aos gabinetes dos parlamentares	Nunca/raramente	17,6	0,0	17,9	13,3
	Moderada/muita/sempre	82,4	100,0	82,1	86,7
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Contato com outros grupos para ações articuladas	Nunca/raramente	5,9	6,7	25,0	15,0
	Moderada/muita/sempre	94,1	93,3	75,0	85,0
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Acompanhamento de reuniões plenárias	Nunca/raramente	11,8	33,3	14,3	18,3
	Moderada/muita/sempre	88,2	66,7	85,7	81,7
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Contato com líderes, acompanhamento de bancadas e frentes	Nunca/raramente	17,6	20,0	25,0	21,7
	Moderada/muita/sempre	82,4	80,0	75,0	78,3
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)
Contatos com a consultoria legislativa	Nunca/raramente	41,2	40,0	14,3	28,3
	Moderada/muita/sempre	58,5	60,0	85,7	71,7
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (28)	100,0 (60)

Fonte: Pesquisa UFMG/Ipea, 2014.

O contato direto com os parlamentares, em frequência moderada ou ainda mais assídua, é uma atividade citada por praticamente todos os respondentes (96,7% do total), exceto alguns lobistas do setor público. Em seguida, vêm as atividades

relacionadas com o trabalho das comissões parlamentares, como o acompanhamento de reuniões (95% dos respondentes), a participação em audiências públicas (88,3%) e o contato com a assessoria técnica (86,7%). Essas atividades confirmam a ideia de autores como Zampieri (2013) e Santos (2014a), segundo os quais as comissões são *loci* para onde se dirige grande parte do trabalho de pressão dos grupos de interesse, em função das relevantes decisões tomadas nessas instâncias. Confirmam, também, o argumento de Cesário (2016), para quem as audiências públicas são espaços altamente importantes, nos quais interagem e se articulam os mais variados interesses da sociedade e do governo. Outros espaços frequentes de ação política dos lobistas são os gabinetes dos parlamentares (visitados, em média, por 86,7% dos respondentes) e as reuniões de plenário (81,7% do total).

Por fim, deve-se destacar a relevância atribuída pelos lobistas ao cultivo de contatos com diferentes atores, tais como potenciais aliados de outros grupos de pressão (85% do total), líderes e membros de bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares (78,3%) e servidores que trabalham na consultoria legislativa (71,7%). Em comparação com os respondentes de outros grupos, os do setor público tendem a articular-se um pouco menos com outros grupos de pressão e um pouco mais com os consultores legislativos ($\tau = 0,085$, sig.aprox= 0,081).

O uso generalizado das estratégias arroladas pela grande maioria dos grupos coaduna-se, de maneira geral, com os resultados encontrados por Schlozman e Tierney (1986) em seu clássico trabalho, também baseado em *survey* sobre a atuação dos lobistas junto ao Congresso em Washington. Os autores mostraram que mais de 90% dos grupos de interesse declararam recorrer às principais estratégias de ação – participação em audiências públicas, contatos formais e informais com autoridades e provisão de informações – e que a variação entre os diferentes tipos de grupos, quanto a este ponto, era pequena.

4.3.4 Repertório de ações estratégicas mais eficientes

Nossa pesquisa perguntou aos entrevistados sobre o grau de eficiência de uma série de atividades tipicamente desempenhadas por lobistas (tabela 8).

TABELA 8
Ações de lobbying: eficiência
 (Em %)

Ação	Eficiência	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Gestão junto ao relator	Eficiente	100,0	100,0	100,0	100,0
	Ineficiente	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (58)
Notas/relatórios técnicos	Eficiente	100,0	93,3	100,0	98,3
	Ineficiente	0,0	6,7	0,0	1,7
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (59)
Minutas de emendas	Eficiente	100,0	100,0	92,6	96,6
	Ineficiente	0,0	0,0	7,4	3,4
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (59)
Visita aos parlamentares	Eficiente	100,0	93,3	96,2	96,6
	Ineficiente	0,0	6,7	3,8	3,4
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (58)
Minutas de proposições	Eficiente	94,1	93,3	92,0	93,0
	Ineficiente	5,9	6,7	8,0	7,0
	Total	100,0 (17)	100,0 (15)	100,0 (25)	100,0 (57)
Mídia	Eficiente	100,0	92,9	96,0	96,4
	Ineficiente	0,0	7,1	4,0	3,6
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (25)	100,0 (55)
Gestão junto ao presidente da comissão	Eficiente	100,0	93,3	88,9	93,0
	Ineficiente	0,0	6,7	11,1	7,0
	Total	100,0 (15)	100,0 (15)	100,0 (27)	100,0 (57)
Eventos técnicos	Eficiente	81,2	100,0	92,6	91,2
	Ineficiente	18,8	0,0	7,4	8,8
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (27)	100,0 (57)
Encontros informais com parlamentares	Eficiente	93,7	92,9	90,9	92,3
	Ineficiente	6,3	7,1	9,1	7,7
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (22)	100,0 (52)
Gestão ao presidente da comissão para influir agenda	Eficiente	92,9	86,7	87,5	88,7
	Ineficiente	7,1	13,3	12,5	11,3
	Total	100,0 (14)	100,0 (15)	100,0 (24)	100,0 (53)

(Continua)

(Continuação)

Ação	Eficiência	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Boletins e informações técnicas	Eficiente	87,5	92,9	75,0	83,3
	Ineficiente	12,5	7,1	25,0	16,7
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (24)	100,0 (54)
Missões de trabalho	Eficiente	69,2	92,3	95,7	87,8
	Ineficiente	30,8	7,7	4,3	12,2
	Total	100,0 (13)	100,0 (13)	100,0 (23)	100,0 (49)
Eventos sociais	Eficiente	86,7	78,6	70,8	77,4
	Ineficiente	13,3	21,4	29,2	22,6
	Total	100,0 (15)	100,0 (14)	100,0 (24)	100,0 (53)
Mobilizações	Eficiente	64,3	100,0	63,6	73,5
	Ineficiente	35,7	0,0	36,4	26,5
	Total	100,0 (14)	100,0 (13)	100,0 (22)	100,0 (49)
E-mail ou correspondência	Eficiente	43,8	71,4	45,8	51,9
	Ineficiente	56,2	28,6	54,2	48,1
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (24)	100,0 (54)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

As atividades citadas na tabela 8 podem ser divididas em seis grupos: *i*) gestões junto a ocupantes de postos-chave no processo legislativo (presidente de comissão e relator); *ii*) trabalhos técnicos (relatórios, eventos, boletins e missões de trabalho); *iii*) oferecimento de sugestões legislativas (proposições e emendas); *iv*) contato com parlamentares (visitas, encontros informais e eventos sociais); *v*) uso da mídia; e *vi*) técnicas de *grassroots lobbying* (manifestações públicas e campanhas de envio de *e-mails* e cartas).

A maioria expressiva dos respondentes considera praticamente todas as ações mencionadas na tabela 8 como eficientes. A única exceção é o envio de *e-mails* ou cartas aos parlamentares, técnica que é particularmente valorizada pelos representantes dos trabalhadores, o que é bastante compreensível, pois as categorias profissionais abrangem grande número de pessoas, e isso favorece o exercício de pressão sobre os decisores por meio de correspondências.

Também é digno de nota que todos os representantes do setor dos trabalhadores consideram as mobilizações públicas (manifestações, passeatas, eventos de grande

porte etc.) como atividades eficientes, enquanto essa visão é compartilhada por cerca de dois terços dos representantes do empresariado e do setor público ($\tau = 0,130$, sig. aprox = 0,044).²³ Esse achado guarda correspondência com o trabalho de Binderkrantz (2005), que realizou, na Dinamarca, um *survey* com diversos tipos de grupos de interesse. A autora identificou que todos os tipos de grupos fazem uso das mais variadas táticas de *lobbying*. No entanto, os grupos mais poderosos – empresariado –, com maior acesso aos postos-chave do sistema político, tendem a utilizar de forma mais intensa estratégias diretas, como gestão junto a ocupantes daqueles postos-chave e contatos com políticos e burocratas (as categorias *i* e *iv*, citadas anteriormente). Os grupos menos privilegiados, por sua vez, recorrem mais a estratégias indiretas, como mobilizações (categoria *vi*).

4.3.5 Comparando a Câmara e o Senado

Um conjunto de perguntas do questionário inquiriu os respondentes sobre o trabalho por eles realizado junto às duas Casas do Congresso Nacional: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. As perguntas trataram, respectivamente, da frequência de atuação junto às duas Casas, de diferenças na forma de atuação diante das duas instâncias e da facilidade de obtenção de resultados positivos em cada uma delas. As respostas são apresentadas nas tabelas 9, 10 e 11.

TABELA 9
Intensidade de atuação na Câmara e no Senado
(Em %)

Onde atua com mais intensidade?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Câmara	31,3	46,7	38,5	38,6
Senado	6,3	0,0	0,0	1,8
Ambos	62,4	53,3	61,5	59,6
Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

A tabela 9 mostra que mais da metade dos respondentes, num total de 59,6%, atua em ambas as Casas com a mesma intensidade, enquanto 38,6% atuam predominantemente na Câmara dos Deputados. Não há diferença significativa entre os

23. As diferenças observadas entre os três grupos de lobistas não foram estatisticamente significativas, segundo o teste qui-quadrado.

grupos quanto à instância preferencial de atuação. O trabalho igualmente intenso da maior parte dos respondentes nas duas Casas do Congresso reflete a importância similar que cada uma delas possui no processo legislativo brasileiro. De fato, praticamente todas as proposições relevantes para os grupos de interesse nacionais precisam ser aprovadas em ambas as instâncias, seja como Casa iniciadora ou revisora. No entanto, parte importante dos respondentes atua com mais intensidade junto à Câmara dos Deputados, e isso possivelmente se explica por duas razões.

A primeira, porque o Poder Executivo é a origem de boa proporção da produção legislativa nacional (Figueiredo e Limongi, 2001), e a tramitação dos projetos elaborados por este poder sempre se inicia pela Câmara dos representantes. A segunda, porque a Câmara é muito maior que o Senado (são 513 deputados federais e 81 senadores), originando, assim, um número muito maior de proposições legislativas e oferecendo uma quantidade bem maior de portas de entrada para as demandas dos grupos de interesse.

TABELA 10
Estratégias de atuação na Câmara e no Senado
(Em %)

Há diferenças na estratégia de atuação nas duas Casas?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Sim	81,3	80,0	68,0	75,0
Não	18,8	20,0	32,0	25,0
Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (25)	100,0 (56)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

A tabela 10, por sua vez, revela que a grande maioria dos respondentes de todos os tipos de grupos adota estratégias de atuação distintas diante das duas Casas do Congresso. Uma pergunta aberta solicitou aos respondentes que explicitassem a causa dessa diferença. As principais respostas obtidas foram as apresentadas a seguir.

- 1) Acesso: doze menções foram feitas sobre a diferença de acesso aos parlamentares. Todas apontam para o mesmo resultado: na Câmara, o acesso é mais fácil. No Senado, o acesso é mais restrito, e as negociações usualmente são conduzidas por assessores.
- 2) Natureza e extensão das duas Casas: nove menções registram que o número menor de senadores torna o trabalho menos exaustivo, mas, por sua vez, a representação

mais ampla na Câmara gera mais chances para os grupos de interesses encontrarem quem apoie suas demandas. No que diz respeito ao processo decisório, alguns respondentes afirmaram que no Senado há mais matérias terminativas nas comissões e menor propensão a contestar o posicionamento dos colegas, além de uma importância maior do relacionamento mais direto com o senador, muito embora estes sejam menos acessíveis. Assim, as ações no Senado devem ser mais *lowprofile* (discretas) e frequentemente devem envolver o convencimento de um número proporcionalmente maior de senadores.

- 3) Qualificação dos parlamentares e dos quadros técnicos: oito menções sugerem que, em geral, os senadores são mais preparados que os deputados, e as assessorias do Senado são mais qualificadas que as da Câmara. A qualidade dos parlamentares e de seus assessores geraria um ambiente de debate mais complexo no Senado.
- 4) Relevância da informação e influência: seis menções indicam que os senadores são mais independentes e conservadores que os deputados e menos influenciáveis ou suscetíveis à pressão. Em função disso, a relevância da informação técnica e do debate político qualificado seria maior no Senado.

TABELA 11
Influência na Câmara e no Senado
(Em %)

Onde é mais fácil influenciar?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Um pouco/muito mais fácil na Câmara	50,0	66,6	45,8	52,7
Um pouco/muito mais fácil no Senado	18,7	6,7	29,2	20,0
É igual nas duas Casas	31,3	26,7	25,0	27,3
Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (24)	100,0 (55)

Fonte: Pesquisa UFMG/Ipea, 2014.

Por fim, a maior parte dos respondentes dos três grupos aponta que o exercício da influência é mais fácil na Câmara que no Senado, embora uma parcela não desprezível dos respondentes de cada grupo afirme que a facilidade de obter resultados positivos é igual nas duas Casas. Entre os representantes do setor público, a última opinião é ligeiramente superada por aquela segundo a qual o exercício de influência é mais fácil no Senado.

Mais estudos precisam ser feitos para entender melhor a dinâmica bicameral na percepção dos grupos de interesses, mas os dados aqui considerados já apontam para diferenças interessantes.

4.4 A importância da opinião pública

Um dos aspectos mais tratados na literatura sobre *lobbying* é o efeito da opinião pública sobre a probabilidade de os grupos de interesse alcançarem seus objetivos junto aos tomadores de decisão. A literatura sustenta, por exemplo, que os grupos tendem a ser mais bem-sucedidos quando: *i*) seus objetivos são compartilhados por um grande número de cidadãos que não os integram (Rothenberg, 1992); *ii*) é baixa a capacidade dos eleitores de monitorar o comportamento dos decisores (Rothenberg, 1992); *iii*) a questão é protegida da opinião pública ou do escrutínio da mídia e não desperta demandas ou convicções sentimentais muito profundas no eleitorado, nem linhas de clivagem nos partidos (Schlozman e Tierney, 1986); e *iv*) não existe oposição do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos (Fowler e Shaiko, 1987; Schlozman e Tierney, 1986). Em síntese, o sucesso dos grupos tende a ser maior quando a opinião pública está em seu favor, ou quando simplesmente não está mobilizada.

O questionário que aplicamos aos lobistas registrados na Câmara dos Deputados possui duas perguntas sobre o eventual impacto da opinião pública no trabalho que desenvolvem. A primeira pergunta trata do efeito da mobilização da opinião pública na estratégia dos grupos. A segunda aborda as implicações dessa mobilização para o exercício da influência. Os resultados são apresentados nas tabelas 12 e 13.

TABELA 12
Opinião pública e estratégia de *lobbying*
(Em %)

Quando uma matéria mobiliza a opinião pública, a estratégia muda?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Sim	73,3	78,6	87,0	80,8
Não	26,7	21,4	13,0	19,2
Total	100,0 (15)	100,0 (14)	100,0 (23)	100,0 (52)

Fonte: Pesquisa UFMG/Ipea, 2014.

A tabela 12 mostra que a grande maioria dos respondentes dos três tipos de grupo acredita que a estratégia de *lobbying* é afetada quando uma matéria mobiliza a opinião pública. No geral, nada menos que 80,8% disseram sim a essa questão.

Afinal, o que realmente muda quando um tema sai das paredes do governo ou do parlamento e atinge a opinião pública? Em declarações abertas sobre esse ponto, os entrevistados responderam o que se segue.

- 1) A direção da opinião pública pode ampliar ou restringir as chances de se obter um resultado favorável.
- 2) Em certos casos é preciso investir na formação da opinião pública, seja para reforçar a posição do grupo, seja para contrapor quem se opõe àquela posição.
- 3) Há casos em que é preciso “proteger” o parlamentar aliado, ou reforçar o *lobbying*, pois a opinião pública pode mudar (ou relativizar) a posição do parlamentar sobre o tema.
- 4) É importante buscar apoio do executivo ou formar coalizões de grupos para maximizar as chances de aprovação.
- 5) Deve-se buscar uma solução mais alinhada possível com a opinião pública.
- 6) Levando-se em conta que há mobilização da opinião pública, é preciso reavaliar o *timing* e as estratégias para apresentar ou atuar sobre uma determinada questão.

TABELA 13
Opinião pública e influência do *lobbying*
 (Em %)

Quando uma matéria mobiliza a opinião pública, como fica a influência?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Mais fácil	30,0	71,4	54,2	54,2
Mais difícil	70,0	28,6	45,8	45,8
Total	100,0 (10)	100,0 (14)	100,0 (24)	100,0 (48)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

A tabela 13 indica que uma apertada maioria de 54,2% dos respondentes acredita que o exercício da influência se torna mais fácil quando a matéria focalizada mobiliza a opinião pública. Note-se, entretanto, que há diferenças sensíveis entre os três grupos neste ponto, embora o teste qui-quadrado não assegure, com baixa chance de erro, que essas diferenças sejam estatisticamente significativas. Fato é que 71,4% dos representantes dos trabalhadores consideram que a mobilização da opinião pública e a exposição do tema na mídia facilitam a influência, enquanto 70% dos representantes de empresários têm visão oposta, ou seja, creem que os fatores anteriormente mencionados dificultam a influência. O resultado é mais equilibrado entre os representantes do setor público, com ligeira predominância (54,2%) dos que acreditam na facilitação da influência. Esses dados são compatíveis com as informações contidas na tabela 8, que mostram os lobistas ligados ao mundo do trabalho recorrendo com mais frequência a ações coletivas mobilizadoras da opinião pública e voltadas para o envolvimento de um grande número de pessoas, tais

como grandes manifestações públicas e campanhas de correspondências. Os lobistas da esfera empresarial, por sua vez, apostariam mais num trabalho profissionalizado, e talvez atomizado e discreto, como sugere a tabela 2. Outra interpretação possível para esses resultados é que a opinião pública tenderia a ver os pleitos empresariais como demandas excessivamente particularísticas, destinadas a beneficiar diretamente um segmento social estreito, ao passo que as reivindicações de entidades representativas de trabalhadores seriam vistas como demandas mais coletivas e amplas, que contemplariam um grande número de beneficiados. Por isso, os lobistas do trabalho perceberiam que suas chances aumentam quando o tema passa pelo escrutínio da opinião pública.

4.5 A importância do financiamento de campanha e do *lobbying*

Dois mecanismos são reconhecidos pela literatura como as principais formas de atuação política dos grupos de interesse: o financiamento de campanhas eleitorais e o *lobbying* (Smith, 1995; Potters e Sloof, 1996).²⁴

A ideia dos grupos é que, intervindo no momento eleitoral por meio do financiamento de campanhas e no momento pós-eleitoral por meio do *lobbying*, possam exercer influência sobre os decisores e, assim, promover seus interesses. Sabe-se que medir influência é um tema espinhoso e que usar apenas as percepções dos próprios grupos como indicador de influência pode gerar viés na análise (Mancuso, 2007). As opiniões dos principais envolvidos no processo não podem, entretanto, ser ignoradas; elas constituem fontes relevantes, ainda que não exaustivas, sobre a questão. Essas percepções dos respondentes são importantes na medida em que oferecem *insights* a serem complementados e cotejados com pesquisas específicas sobre o financiamento de campanhas e de partidos.

4.5.1 Vale a pena financiar campanhas?

A literatura encontra resultados ambíguos sobre o efeito do financiamento de campanha nos *outputs* (resultados) do poder público (Smith, 1995; Potters e Sloof, 1996; Figueiredo Filho, 2009; Mancuso, 2015). Alguns estudos apontam relação causal entre as variáveis, enquanto outros sustentam que não há evidências inequívocas de relação entre elas.

24. É importante registrar que uma decisão do STF, tomada em setembro de 2015, proibiu o financiamento de campanhas por empresas no Brasil.

No Brasil, por exemplo, Santos *et al.* (2015) encontraram relação positiva entre doações do setor empresarial e as votações nominais em temas relacionados à agenda legislativa da indústria, organizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). No entanto, a correlação observada é fraca e, ainda que subsista quando controlada por outras variáveis importantes, os resultados exigem interpretação cuidadosa e com pouca capacidade de generalização. Em vez de proporcionar uma resposta definitiva acerca do potencial do financiamento político para determinar decisões públicas – potencial que, naturalmente, varia caso a caso –, a literatura tem sido mais bem-sucedida em indicar as condições que favorecem ou condicionam o exercício da influência.

Entre as condições usualmente apontadas pela literatura como favoráveis à influência dos financiadores, destacam-se as enumeradas adiante:

- quando não existem outros grupos atentos e suficientemente fortes para induzir resultados diferentes;
- quando o tema discutido tem pouca visibilidade;
- quando a questão em voga é mais técnica e especializada que política;
- quando os membros sob influência estão ou estiveram ante a uma eleição difícil;
- quando os decisores são pragmáticos ou ideologicamente moderados, em vez de fortemente ideológicos, seja qual for a ideologia;
- quando o grupo de interesse, além de fazer doações de campanha, também faz *lobbying*; e
- quando os benefícios são concentrados para os grupos de interesse, e os custos são difusos pelo eleitorado.

Em outras palavras, talvez a melhor conclusão possível até o momento é que a influência existe, mas é condicional.

Em nossa pesquisa, com o intuito de verificar a visão dos lobistas acerca do financiamento eleitoral e de seus efeitos, decidimos incluir três perguntas sobre o tema. A primeira pergunta, cujas respostas são apresentadas na tabela 14, questiona os entrevistados se o financiamento político é mais importante para garantir acesso aos decisores do que para conseguir resultados específicos concretos. Trabalhos importantes da literatura norte-americana sobre grupos de interesse dedicam-se a esta discussão (Langbein, 1986).

TABELA 14
Financiamento de campanhas e acesso aos decisores
(Em %)

Mais do que conseguir um resultado específico, financiar campanha é importante para garantir acesso?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Concordo (plenamente ou mais que discordo)	43,7	46,6	45,5	45,3
Discordo (plenamente ou mais que concordo)	50,0	26,7	54,5	45,3
Não discordo, nem concordo	6,3	26,7	0,0	9,4
Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (22)	100,0 (53)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

A divisão das respostas entre as alternativas oferecidas é semelhante nos diversos grupos, não havendo, portanto, diferença estatisticamente significativa entre eles quanto a esse ponto. Uma parcela relevante, porém minoritária, dos lobistas ligados ao empresariado, aos trabalhadores e ao setor público concorda totalmente, ou em grande medida, com a tese de que o acesso aos políticos é o principal corolário do financiamento eleitoral. Uma maioria estreita de respondentes vinculados a empresas e ao setor público, entretanto, discorda dessa tese, sugerindo que o financiamento eleitoral pode ter em vista outros resultados, inclusive, talvez, mais concretos que apenas o acesso aos decisores. A maioria dos lobistas do trabalho se divide, em partes iguais, entre a discordância da tese e a dubiedade em relação a ela.

A segunda questão verifica se, na opinião dos respondentes, o financiamento eleitoral aumenta a chance de conquistar o apoio dos legisladores de nível nacional e estadual (tabela 15).

Mais uma vez, o padrão de resposta dos três grupos é muito parecido. A grande maioria dos respondentes de todos os grupos entende que o financiamento de campanha aumenta muito, ou pelo menos razoavelmente, a chance de se obter o apoio dos legisladores, tanto no Congresso Nacional quanto nas assembleias legislativas. Uma pequena parte dos representantes do empresariado e dos trabalhadores (respectivamente, 15,4% e 23,1%) crê que, no caso dos senadores, o financiamento eleitoral aumenta pouco ou nada a chance de conquistar seu apoio político. Embora pequena, esta proporção é maior que no caso dos deputados federais (respectivamente, 0% e 7,7%) ou estaduais (9,1% e 7,7%). A proporção que acredita em baixa ou nenhuma vulnerabilidade dos senadores a essa forma de influência é ainda menor entre os representantes do setor público (apenas 5%). Entre esses respondentes, a mesma proporção crê em pouca

ou nenhuma vulnerabilidade dos deputados federais. A taxa no caso dos deputados estaduais é um pouco maior (11,1%).

TABELA 15
Financiamento de campanhas e apoio de legisladores
(Em %)

Financiar a campanha de um candidato aumenta a chance de conquistar seu apoio durante o mandato?					
Cargo	Resposta	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Senador	Nada/pouco	15,4	23,1	5,0	13,0
	Razoavelmente/muito	84,6	76,9	95,0	87,0
	Total	100,0 (13)	100,0 (13)	100,0 (20)	100,0 (46)
Deputado federal	Nada/pouco	0,0	7,7	5,0	4,3
	Razoavelmente/muito	100,0	92,3	95,0	95,7
	Total	100,0 (13)	100,0 (13)	100,0 (20)	100,0 (46)
Deputado estadual	Nada/pouco	9,1	7,7	11,1	9,5
	Razoavelmente/muito	90,9	92,3	88,9	90,5
	Total	100,0 (11)	100,0 (13)	100,0 (18)	100,0 (42)

Fonte: UFMG/lpea, 2014.

A terceira pergunta procura esclarecer um pouco mais sobre as estratégias que regem o financiamento de campanhas. A quem os lobistas prefeririam financiar se tivessem essa escolha em suas mãos? Candidatos oriundos de seus próprios grupos, candidatos previamente alinhados a seus grupos, para reforçar o apoio já existente, ou candidatos indiferentes a seus grupos ou então de posição desconhecida, a fim de se cultivar novos vínculos com a classe política? As frequências das respostas estão na tabela 16.

TABELA 16
Financiamento de campanhas e posição do financiado
(Em %)

Se pudesse financiar uma campanha, ou indicar o financiamento, o que faria?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Financiaria candidato com posição desconhecida	6,7	0,0	0,0	2,2
Financiaria candidato com posição conhecida, indiferente	0,0	0,0	11,8	4,3
Financiaria candidato com posição conhecida, alinhado	86,6	64,3	82,3	78,3
Financiaria um membro do próprio grupo	6,7	35,7	5,9	15,2
Total	100,0 (15)	100,0 (14)	100,0 (17)	100,0 (46)

Fonte: UFMG/lpea, 2014.

A maioria expressiva dos respondentes de todos os grupos é adepta de investimentos políticos conservadores, isto é, prefere financiar candidatos cuja posição já é conhecida e que se perfilam no campo dos aliados. Uma parcela relevante de representantes dos trabalhadores prefere adotar estratégia ainda mais segura e financiar aliados cuja origem está ligada a seus próprios grupos, retomando assim o conhecido lema da esquerda de que “trabalhador vota em trabalhador” ($\tau = 0,087$, sig.aprox = 0,068). Prevalece, portanto, em linhas gerais, a visão de que o financiamento de campanhas é mais propício para consolidar apoios previamente estabelecidos, reforçando conexões e identidades políticas, do que para angariar apoios novos entre políticos indiferentes às causas dos grupos, ou de posição desconhecida em relação a elas.

4.5.2 Vale a pena fazer *lobbying*?

Da mesma forma que na literatura sobre financiamento de campanha, também existem controvérsias acerca dos efeitos do *lobbying* sobre os resultados políticos, em geral, e sobre o comportamento individual dos membros do poder público, em particular (Smith, 1995; Potters e Sloof, 1996). Para conhecer a opinião dos grupos de interesse sobre este tema, a pesquisa incluiu três perguntas. A primeira, cujos resultados estão na tabela 17, questiona se as ações dos lobistas realmente podem mudar a posição de um parlamentar. A segunda, tratada na tabela 18, inquire sobre o tipo de parlamentar em que os lobistas concentrariam seus esforços. A terceira e última pergunta, apresentada na tabela 19, solicita aos respondentes que indiquem o peso relativo de outros fatores, que não o *lobbying*, sobre as decisões dos parlamentares.

TABELA 17
Lobbying e influência
(Em %)

As ações de <i>lobbying</i> podem mudar a opinião ou o voto de um parlamentar?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Sim	100,0	100,0	100,0	100,0
Não	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (25)	100,0 (56)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

A reação dos respondentes à primeira pergunta é impressionante. Absolutamente todos acreditam que o *lobbying* pode ser eficaz, alterando a opinião ou o voto de parlamentares. A questão foi lançada em termos bem gerais. Os lobistas, no entanto, podem agir de forma estratégica, superestimando sua influência, para valorizar o

próprio trabalho, ou subestimando-a, para que o eventual exercício de poder não seja alvo de críticas. O mesmo pode ocorrer com decisores públicos, que podem superestimar a influência dos lobistas, quando quiserem enfatizar sua abertura ao diálogo com os interesses organizados, ou subestimá-la, quando quiserem parecer invulneráveis a pressões.²⁵

TABELA 18
Lobbying e posição do parlamentar
(Em %)

Em que tipo de parlamentar concentraria esforços?	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Parlamentar com posição desconhecida	18,8	6,7	0,0	7,8
Parlamentar com posição conhecida, indiferente	37,5	20,0	28,6	28,8
Parlamentar com posição conhecida, alinhado	43,7	53,3	57,1	51,9
Parlamentar com posição conhecida, contrário	0,0	20,0	14,3	11,5
Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (21)	100,0 (52)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

A tabela 18 espelha a tabela 16, ao apresentar os resultados sobre em qual tipo de parlamentar os respondentes concentrariam esforços, pensando em influenciar suas decisões. Embora o conteúdo das perguntas seja parecido, os resultados observados são diferentes. Nesse último caso, a maior parte de todas as categorias de respondentes também afirma que concentraria esforços em parlamentares já alinhados com a posição defendida por seus grupos.

Santos (2014b) apresentou resultado parecido quando analisou a influência das ações de *lobbying* da CNI sobre o comportamento dos parlamentares. Nesse trabalho, o autor mostra que o efeito da atividade é mais significativo nos deputados ligados ao setor industrial que entre os demais parlamentares.

As proporções observadas aqui, entretanto, são menores que no caso da pergunta sobre financiamento eleitoral: elas são ligeiramente superiores a 50% entre os representantes de trabalhadores e do setor público, e inferiores a esse patamar entre os representantes do empresariado.

25. Uma discussão mais extensa sobre esse ponto pode ser encontrada no capítulo 3 de Mancuso (2007).

A segunda opção preferida pelos respondentes dos três grupos é focalizar parlamentares indiferentes, que possam ser arrebanhados para seu lado por meio do trabalho de convencimento. Essa opção é apontada por 37,5% dos lobistas empresariais, 28,6% dos lobistas do setor público e 20% dos lobistas de trabalhadores. Os grupos se distanciam um pouco quanto às outras opções, mas em nenhum caso pode-se afirmar que as diferenças entre eles são estatisticamente significativas. Vinte por cento dos representantes do mundo do trabalho e 14,3% dos representantes do setor público tentariam convencer parlamentares com posições notoriamente opostas às de seus grupos. Nenhum representante das empresas escolheu essa posição, mas 18,8% dos lobistas dessa categoria se concentrariam em parlamentares de posição desconhecida, opção indicada por apenas 6,7% dos representantes de trabalhadores e por nenhum do setor público.

Esses resultados são interessantes e se assemelham ao modelo proposto por Hall e Deardorff (2006), de *lobbying* como subsídio legislativo. Esses autores sugerem que a atividade do *lobbying* não serviria para persuadir legisladores (especialmente indecisos e opositores), mas sim para apoiar políticos aliados. Os dados aqui apresentados revelam que, de fato, os lobistas destinam prioritariamente mais atenção aos parlamentares com posição favorável, atuando para reforçar seu apoio. No entanto, eles não pregam apenas para convertidos, dirigindo esforços persuasivos também para parlamentares indiferentes, opostos ou cuja posição ainda é incógnita. Nesse sentido, o *lobbying* se mostra como uma atividade de defesa de interesses que atravessa mais fronteiras que o financiamento político.

Por fim, solicitamos aos respondentes que mensurassem a importância de diversos fatores, além do *lobbying*, como fontes de influência sobre as decisões parlamentares (tabela 19).

A tabela 19 revela que a grande maioria dos respondentes dos três tipos de grupo atribui importância a todos os fatores citados no questionário, não havendo diferença estatisticamente significativa entre as categorias de lobistas. Entre eles, portanto, é clara a percepção de que o parlamentar conta com diferentes *inputs* que podem influenciar a sua decisão. Em outras palavras, para eles, o *lobbying* é importante, mas não é a única medida que importa. Atinge a unanimidade, ou aproxima-se dela, a relevância atribuída pelos lobistas a fatores como a posição do líder do governo, a posição dos líderes dos partidos, a pressão dos grupos de interesse e a repercussão do voto do parlamentar junto à mídia e à opinião pública.

TABELA 19
Fatores que afetam decisões parlamentares
 (Em %)

Incentivo	Relevância	Empresários	Trabalhadores	Setor público	Total
Indicação do líder do governo	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	0,0	0,0
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0 (16)	100,0 (14)	100,0 (26)	100,0 (56)
Indicação do líder do partido	Nenhuma/pouca	6,3	0,0	3,8	3,5
	Moderada/normal/muita	93,7	100,0	96,2	96,5
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Pressão dos grupos de interesse	Nenhuma/pouca	0,0	0,0	7,7	3,5
	Moderada/normal/muita	100,0	100,0	92,3	96,5
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Repercussão do voto	Nenhuma/pouca	6,3	0,0	7,7	5,3
	Moderada/normal/muita	93,7	100,0	92,3	94,7
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (26)	100,0 (57)
Opinião do eleitorado	Nenhuma/pouca	18,8	6,7	8,3	10,9
	Moderada/normal/muita	81,2	93,3	91,7	89,1
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (24)	100,0 (55)
Convicções pessoais	Nenhuma/pouca	25,0	20,0	20,8	21,8
	Moderada/normal/muita	75,0	80,0	79,2	78,2
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (24)	100,0 (55)
Compromissos programáticos e ideológicos	Nenhuma/pouca	43,8	33,3	16,7	29,1
	Moderada/normal/muita	56,2	66,7	83,3	70,9
	Total	100,0 (16)	100,0 (15)	100,0 (24)	100,0 (55)

Fonte: Pesquisa UFMG/lpea, 2014.

Outros fatores considerados muito relevantes pelos lobistas para a tomada de decisão parlamentar são a opinião do eleitorado e as convicções pessoais dos próprios decisores, que não são vistos como tábula rasa em que os grupos de interesse escrevem tudo o que querem. A importância atribuída aos compromissos programáticos e ideológicos dos partidos dos parlamentares alcança um patamar um pouco mais baixo, sobretudo entre representantes do empresariado e da classe trabalhadora, mas, mesmo assim, a maioria dos representantes de todos os grupos reconhece a relevância desse fator.

5 CONCLUSÕES

Em síntese, os resultados deste trabalho permitem que se faça as afirmações apresentadas a seguir.

- 1) Há evidências de profissionalização do *lobbying* no Brasil, caso se tome como indicador desse fenômeno a taxa de entidades que:
 - a) possuem orçamento próprio adequado para o trabalho de representação de interesses;
 - b) dispõem de lobistas experimentados, com trabalho na área há vários anos;
 - c) classificam sua própria atividade como “profissionalizada” ou “muito profissionalizada”;
 - d) possuem equipe especializada em assuntos de políticas públicas e de governo;
 - e) possuem profissionais dedicados exclusivamente à atividade de representação de interesses em suas organizações; e
 - f) possuem em seu organograma um setor dedicado exclusivamente à defesa de interesses junto aos órgãos do Estado.
- 2) Muitas arenas e alvos despertam a atenção dos grupos de interesse. As principais arenas, sem dúvida, são o parlamento e o Poder Executivo, mas outras também têm sua importância reconhecida, tais como o Judiciário e as agências reguladoras, sendo essas objeto de particular atenção dos grupos de interesse empresariais. De acordo com a maioria dos respondentes, todas as arenas mencionadas podem se constituir em espaços de atuação política produtiva. Especificamente no que se refere ao trabalho realizado junto ao parlamento, com alguma variação de grupo para grupo, a expressiva maioria dos respondentes considera relevantes arenas como a presidência das Casas, a Mesa Diretora, a Primeira Secretaria, as comissões temáticas, o plenário e a consultoria legislativa. No que se refere aos alvos preferenciais dos lobistas, a grande maioria dos respondentes apontou para a relevância de atores estratégicos, tais como líderes (de governo, da oposição, de partido ou de bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares), membros da Mesa Diretora e integrantes de comissões temáticas (presidente, relator e membros titulares). Câmara e Senado foram indicados como instâncias de intensa atuação do *lobbying*, mas os respondentes entendem que essas Casas demandam abordagens diferentes e que há maior facilidade para o exercício de influência junto à Câmara.
- 3) Em relação às atividades desempenhadas para promover os interesses dos segmentos representados, o portfólio dos lobistas é amplo. Destacam-se, sobretudo, o corpo

a corpo junto aos parlamentares, o trabalho diante das comissões temáticas (acompanhamento de reuniões, participação em audiências públicas, contato com assessoria técnica), a construção de coalizões com outros grupos de pressão e a atuação junto à consultoria legislativa. Instados a avaliar a eficiência de uma série de ações estratégicas, a maioria dos respondentes reconheceu o valor de ações como a atuação junto a ocupantes de postos-chave no processo legislativo (presidente de comissão e relator), a redação e apresentação de trabalhos técnicos (relatórios, eventos, boletins e missões de trabalho), o oferecimento de sugestões legislativas (proposições e emendas), o contato com parlamentares em circunstâncias diversas (visitas, encontros informais e eventos sociais), o uso da mídia e de técnicas de *grassroots lobbying* (manifestações públicas e campanhas de envio de *e-mails* e cartas), sendo que as últimas foram particularmente valorizadas pelos representantes dos trabalhadores.

- 4) No que tange ao financiamento de campanhas eleitorais, a estratégia amplamente preferida é a doação para candidatos previamente alinhados com o grupo. A grande maioria dos lobistas concordou que a chance de se obter o apoio de um eleito é maior quando se financia sua campanha, e isso vale tanto para legisladores de nível federal quanto estadual. Nesse sentido, o financiamento pode facilitar o acesso aos eleitos, mas seus possíveis desdobramentos não se esgotam por aí.
- 5) No que diz respeito ao *lobbying*, todos os respondentes entendem que essa atividade pode mudar a posição de parlamentares, enquanto a grande maioria prefere concentrar seus esforços junto a parlamentares previamente alinhados com seus grupos, ou então que tenham estado indiferentes às suas demandas até o momento. De qualquer modo, por mais que o consenso relativo à eficácia da atividade seja unânime, os respondentes admitem que uma série de outros elementos também pesa na decisão dos legisladores, tais como a posição dos líderes do governo e dos partidos, a pressão de outros grupos de interesse, a repercussão do voto do parlamentar junto à mídia e à opinião pública, a opinião do eleitorado, as convicções pessoais dos decisores e os compromissos programáticos e ideológicos de seus partidos. O *lobbying* importa, mas sua importância deve ser considerada à luz de um conjunto de outras variáveis relevantes. Uma das variáveis mais importantes é a opinião pública, que, quando mobilizada, muda a estratégia de defesa de interesses e afeta as perspectivas de sucesso – negativamente, para os representantes do empresariado, e favoravelmente, para os representantes dos trabalhadores e, em menor medida, do setor público.

Entender a ação dos grupos de interesse no processo político é uma questão essencial e complexa. Ninguém de bom senso estaria disposto a negar que setores econômicos e grupos mais organizados e institucionalizados da sociedade exercem

influência política no processo decisório. A extensão dessa influência, no entanto, já é mais difícil de estimar com precisão, do ponto de vista acadêmico. Há quem advogue que o poder econômico captura as instituições de Estado e domina a política. Os que assim pensam não terão dificuldades em encontrar literatura e evidências que os amparem. Os fatos recentes da Operação Lava Jato, por exemplo, mostram a força das relações promíscuas entre o setor público e o setor privado, especialmente as grandes corporações.

Há, por sua vez, quem veja de forma mais atenuada esse fenômeno e reconheça que em regimes democráticos, pelo menos naqueles com algum pluralismo, não existe tanto espaço para o monopólio do poder por um ou poucos grupos. Da mesma forma, aqui, esses não estarão isolados em seus argumentos. De uma ou de outra forma, o importante é reconhecer que o *lobbying* é um fenômeno onipresente em democracias, e no Brasil não é diferente. Esse fenômeno merece ser abordado com mais frequência e rigor pela ciência política, por meio de estudos de caso ou de investigações mais gerais, como a conduzida neste texto.

Como foi dito anteriormente, do ponto de vista acadêmico, pouco se sabe sobre a real influência dos grupos de interesse sobre o processo decisório no Brasil. Não se conhece sequer a extensão dessa comunidade de *lobbying* no país, em que pesem os esforços recentes.

Segundo Przeworski (2011), as relações entre dinheiro, política e democracia não se resumem ao problema da corrupção. O dinheiro e a influência são poderosos e afetam as decisões políticas mesmo que sejam legalmente aceitos.

Nesse sentido, a faceta pública e lícita do *lobby* passa a ter, depois dos fatos recentes, um destaque e uma relevância ainda mais pronunciados do que até então. Mais estudos precisam ser realizados, especialmente cotejando as ações de *lobbying* e financiamento de campanha legais com os episódios de corrupção, que revelam a faceta mais deteriorada do nosso sistema político. A relativa escassez de estudos sobre o tema contrasta com sua importância.

Assim, o objetivo deste artigo foi contribuir para diminuir essa lacuna. Espera-se que ele seja capaz de induzir a intensificação da pesquisa sobre o tema no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRIG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS. O perfil do profissional de relações governamentais. 2015. Disponível em: <<http://www.relgovemfoco.com.br/o-perfil-do-profissional-de-relacoes-governamentais/>>.

ALMEIDA, A. S. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, 2015. n.7.

AMORIM NETO, O. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. *In*: INÁCIO, M.; RENNO, L. (Coord.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. cap. 5, p. 105-132.

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

ARAÚJO, P. M. Os parlamentares no Congresso Nacional: uma abordagem longitudinal e comparada do perfil de deputados e senadores brasileiros. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37, 2013, Águas de Lindóia, São Paulo. **Anais...** Águas de Lindóia: Anpoc, 2013.

BAIRD, M. F. O *lobby* na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.

BAIRD, M. F.; FERNANDES, I. F. A. L. P. Flying in clear skies: technical arguments influencing ANAC regulations. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.

BAUMGARTNER, F. R. *et al.* **Lobbying and policy change**: who wins, who loses, and why. Chicago: University of Chicago Press, 2009. 360 p.

BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. **Basic interests**: the importance of groups in politics and in political science. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BENNEDSEN, M.; FELDMANN, S. E. Lobbying legislatures. **Journal of Political Economy**, v. 110, n. 4, p. 919-946, 2002.

BINDERKRANTZ, A. Interest group strategies: navigating between privileged access and strategies of pressure. **Political Studies**, v. 53, n.4, p.694-715, Dec. 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 18. ed. Brasília: Edições Câmara, 2017.

CABRAL, E. R. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental**: convergências e divergências. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CALDEIRA G. A.; WRIGHT J. R. Lobbying for justice: organized interests, Supreme Court nominations, and the United States Senate. **American Journal of Political Science**, v. 42, p. 499-523, 1998.

CARPENTER, D. P.; ESTERLING, K. M.; LAZER, D. M. J. Friends, brokers, and transitivity: who informs whom in Washington politics? **The Journal of Politics**, v. 66, n. 1, p. 224 - 246, 2004.

CESÁRIO, P. S. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

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

COLLINS JUNIOR, P. M. Lobbyists before the US Supreme Court: investigating the influence of amicus curiae briefs. **Political Research Quarterly**, v. 60, n.1, p. 55-70, 2007.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. Autonomia e dependência na representação dos interesses industriais. **Revista Dados**, v. 22, n. 1, 1979.

_____. O legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos *lobbies* empresariais. **Locus. Revista de História**, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

DROPE, J. M.; HANSEN, W. L. Purchasing protection? The effect of political spending on US trade policy. **Political Research Quarterly**, v. 57, n. 1, p. 27-37, 2004.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, J. M.; RICHTER, B. K. Advancing the empirical research on lobbying. **Annual Review of Political Science**, v.17, p. 163-185, 2014.

FIGUEIREDO, J. M.; SILVERMAN, B. S. Academic earmarks and the returns to lobbying. **The Journal of Law Economics**, v. 49, n. 2, p. 597- 625, 2006.

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

FOWLER, L. L.; SHAIKO, R. The Grass Roots Connection: environmental activists and senate roll calls. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 3, p. 484-510, 1987.

FRITSCHLER, A. L. **Smoking and politics: policymaking and the federal bureaucracy**. Des Moines: Meredith Corporation, 1969.

FURLONG, S. R.; KERWIN, C. M. Interest group participation in rule making: a decade of change. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, p. 353-370, 2005.

GERBER, E. R.; PHILLIPS, J. H. Development ballot measures, interest group endorsements, and the political geography of growth preferences. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 4, p. 625-639, 2003.

GODWIN, R. K.; LOPEZ, E. J.; SELDON, B. J. Allocating lobbying resources between collective and private results. **Political Research Quarterly**, v. 61, p. 345-59, 2008.

GOLDSTEIN, K. M. **Interest groups, lobbying, and participation in America**. New York: Cambridge University Press, 1999.

GUEIROS, N. **Assessoria a parlamentares e às comissões técnicas do Congresso: legitimidade do “lobbying”**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB, 1., 1958, Rio de Janeiro, 1958. Mimeografado.

HALL, R.; DEARDORFF, A. V. Lobbying as legislative subsidy. **American Political Science Review**, v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.

HANSEN, W. L.; MITCHELL, N. J.; DROPE, J. M. The logic of private and collective action. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 1, p.150-167, 2005.

HANSFORD, G. Information provision, organizational constraints, and the decision to submit an amicus curiae brief in a US Supreme court case. **Political Research Quarterly**, v. 57, n. 2, p. 219-230, 2004.

HEBERLIG, E. S. Getting to know you and getting your vote: lobbyists' uncertainty and the contacting of legislators. **Political Research Quarterly**, v. 58, p. 511-520, 2005.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: King, A. (Ed.). **The new American political system**. Washington: American Enterprise Institute, 1978.

HEINZ, J. *et al.* **The hollow core: private interests in national policy making**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

HOJNACKI, M. Interest groups' decisions to join alliances or work alone. **American Journal of Political Science**, v. 41, p. 61-87, 1997.

_____. Organized interests' advocacy behavior in alliances. **Political Research Quarterly**, v. 51, n.2, p. 437-459, 1998.

HOJNACKI, M.; KIMBALL, D. C. Organized interests and the decision of whom to lobby in Congress. **American Political Science Review**, v. 92, n. 4, p. 775-790, 1998.

_____. PAC contributions and lobbying contacts in congressional committees. **Political Research Quarterly**, v. 54, n. 1, p. 161-180, 2001.

HOJNACKI, M. *et al.* Studying organizational advocacy and Influence: reexamining interest group research. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 379-399, 2012.

HOLYOKE, T. T. Interest group competition and coalition formation. **American Journal of Political Science**, v. 53, p. 360-375, 2009.

HULA, K. W. **Lobbying together**: interest group coalitions in legislative politics. Washington: Georgetown University Press, 1999.

JAYACHANDRAN, S. The Jeffords effect. **The Journal of Law Economics**, v. 49, n. 2, p. 397-425, 2006.

KANG, K. Policy influence and private returns from lobbying in the energy sector. **Review of Economic Studies**, v. 83, n. 1, p. 269-305, 2012.

KAROL, D. **Party position change in American politics**: coalition management. New York: Cambridge University Press, 2009.

KELLEHER, C.; YACKEE, S. W. Who's whispering in your ear? The influence of third parties over state agency decisions. **Political Research Quarterly**, v. 59, p. 629-643, 2006.

KOLLMAN, K. **Outside lobbying**: public opinion and interest group strategies. Princeton: Princeton University Press, 1998. 216 p.

LANGBEIN, L. Money and access: some empirical evidence. **The Journal of Politics**, v. 48, n. 4, 1986.

_____. PACs, lobbies, and political conflict: the case of gun control. **Public Choice**, v. 75, p. 254-71, 1993.

LODI, J. B. **Lobby and holding**. 1 ed. São Paulo: Pioneira, 1982.

_____. **Lobby**: os grupos de pressão. São Paulo: Pioneira, 1986. 170 p.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007. 228 p.

_____. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: LUKIC, M.; TOMAZINI, C. (Org.). **As ideias também importam**: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2013.

MCDERMOTT, M. L. Not for members only: group endorsements as electoral information cues. **Political Research Quarterly**, v. 59, n. 2, p. 249-257, 2006.

MOE, T. M. Control and feedback in economic regulation: the case of the NLRB. **American Political Science Review**, v. 79, n. 4, p. 1094-1116, 1985.

NAOI, M.; KRAUSS, E. Who lobbies whom? Special interest politics under alternative electoral systems. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 874-892, 2009.

POTTERS, J.; SLOOF, R. Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. **European Journal of Political Economy**, v. 12, n. 3, p. 403-442, 1996.

PRZEWORSKI, A. **Money, politics, and democracy**. New York University, 2011. Working Paper.

RAMOS, D. P. **Comportamento parlamentar e grupos de pressão: a reforma previdenciária de 1995-1998**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

RICHTER, B. K.; SAMPHANTHARAK, K.; TIMMONS, J. F. Lobbying and taxes. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 893-909, 2009.

ROTHENBERG, L. **Linking citizens to government: interest group politics at common cause**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SANTOS, L. A. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

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

_____. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Brasília: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1975).

_____. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, n. 1, 2014b.

SANTOS, M. L. *et al.* Financiamento de campanha e apoio parlamentar à agenda legislativa da indústria na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **Semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHLOZMAN, K. L.; TIERNEY, J. T. **Organized interests and American democracy**. New York: Harper and Row, Publishers, 1986.

SILVA, M. S. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2012.

SMITH, R. A. Interest group influence in the U.S. congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 89-139, 1995.

TAGLIALEGNA, G. H. F. **Grupos de pressão e a tramitação do projeto de lei de biossegurança no Congresso Nacional**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2005. (Texto para Discussão, n. 28).

TAGLIALEGNA, G. H. F.; CARVALHO, P. A. F. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 43, n. 169, 2006.

THOMAS, C. S. (Ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004. 544 p.

VICTOR, J. Strategic Lobbying: demonstrating how legislative context affect interest groups' lobbying tactics. **American Politics Research**, v. 35, n. 6, p. 826-845, 2007.

VIDAL, J. B.; DRACA, M.; FONS-ROSEN, C. Revolving door lobbyists. **American Economic Review**, v. 102, n. 7, p. 3731-3748, 2012.

YACKEE, J. W.; YACKEE, S. W. A bias towards business? Assessing interest group influence on the US bureaucracy. **The Journal of Politics**, v. 68, n. 1, p.128-139, 2006.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, v. 6, n. 12, p. 122-136, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CALDEIRA, G. A.; WRIGHT, J. R.; ZORN, C. Organized interests and agenda-setting in the US Supreme Court. **American Political Science Review**, n. 82, p. 1109 -1128, 1988.

KLÜVER, H. Europeanization of lobbying activities: when national interest groups spill over to the european level. **Journal of European Integration**, v. 32, n. 2, p. 175-191, 2010.

MANCUSO, W. P. Lobby e democracia no Brasil. **Revista ComCiência**, 2005.

SMITH, M. **American business and political power**: public opinion, elections, and democracy. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

