

# A INFLUÊNCIA EM BRASÍLIA: OS GRUPOS DE INTERESSE NO PODER LEGISLATIVO

---

PABLO SILVA CESÁRIO

## INTRODUÇÃO

Ao lado de partidos políticos e eleições, grupos de interesse são um dos elementos centrais da democracia. Apesar de serem vistos negativamente pela grande imprensa e até por alguns cientistas políticos, os grupos de pressão, de defesa de interesses, *lobbies* ou *advocacies* são um mecanismo de participação indireta por meio do qual os cidadãos com interesses semelhantes se reúnem em organizações de cunho político para defender seus pontos de vista frente aos poderes públicos e a opinião pública. De acordo com Levine e Molina (2011, pg. 9), a qualidade da democracia está diretamente relacionada, entre outros, com a “liberdade de associação e assembléia” e com a existência de associações autônomas do governo. Segundo os autores, quanto maior e mais diversificada a participação em partidos políticos e em grupos de interesse, maior a probabilidade de que governos e suas decisões sejam mais responsivas às necessidades da população.

No entanto, apesar de exercer um papel importante para a democracia, grupos de interesse são muito pouco estudados, especialmente quando comparados com a pesquisa sobre partidos políticos e a processos de participação direta. No Brasil, em particular, essa é uma literatura ainda no estágio embrionário.

Uma das fronteiras dessa arena de pesquisa aqui e em outros lugares do mundo é justamente identificar a população de grupos de interesse. Quais são os principais grupos de interesses? Quais são seus interesses? Além de serem importantes por si mesmas, essas respostas também são necessárias

e anteriores a estudos sobre suas características internas, suas estratégias e táticas de ação para só então tornar possível a avaliação de sua capacidade de influenciar políticas públicas e seu papel dentro do sistema democrático, o Santo Graal do estudo sobre grupos de interesse.

Este artigo pretende fazer sua contribuição ao estudar a população de grupos de interesse em atuação no Congresso Nacional durante os primeiros anos do Governo Dilma. O objetivo principal é identificar os principais grupos em atuação no Congresso Nacional e as políticas públicas a que se dedicam.

O período analisado são os primeiros anos, 2011 e 2012, do governo Dilma Rousseff. O Poder Legislativo foi escolhido para ser a primeira etapa do estudo por ser mais aberto ao relacionamento com a sociedade e ter o papel de representá-la. O Brasil possui um Poder Legislativo altamente permeável. Cada um dos parlamentares pode apresentar propostas legislativas e são escolhidos por uma eleição proporcional, existem vários mecanismos de participação direta, como os projetos de lei de iniciativa popular, e, finalmente, os parlamentares vêm de toda parte do país e precisam manter relações com suas bases eleitorais se quiserem se (re)eleger<sup>1</sup>. Dessa forma, o legislativo federal brasileiro é considerado uma caixa de ressonância dos movimentos políticos e sociais do país. Essas características devem se refletir também na maior abertura para a ação de grupos de interesse.

Ainda que boa parte da influência exercida por grupos de interesse ocorra por mecanismos informais, como encontros pelos corredores do parlamento e visitas às bases eleitorais, ainda há espaço para um processo formal de influência por meio das audiências públicas. Graças a elas a participação dos principais grupos de influência pode ser registrada de acordo com as políticas públicas em discussão. Assim, registramos para os anos de 2011 e 2012 a participação de grupos de interesse da sociedade civil em audiências públicas no congresso, seja por meio de suas comissões permanentes ou temporárias.

Os resultados, ainda que parciais, indicam que a comunidade dos principais grupos de interesse no Brasil é razoavelmente grande e bastante diversificada. Foram registrados 975 grupos de interesse e 2092 ações

---

1 As taxas de renovação parlamentares no Brasil são particularmente altas e uma das chaves para a renovação de mandatos é manter uma interlocução direta com sua base de representação.

de lobby. Mais importante, os resultados indicam que o Brasil é um caso excepcional no mundo em que os grupos de interesse ligados a empresas não ultrapassam os 30% das ações de lobby. Em outros termos, sindicatos de trabalhadores, grupos de profissionais e organizações voltadas para o “interesse público” formam juntas um grupo com maior acesso, ainda que sua participação esteja ainda muito concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares.

Os resultados indicam que a atividade de influência é principalmente levada a cabo por organizações com interesse focado em uma ou poucas políticas públicas. Existem, todavia, organizações que desempenham papéis mais sistêmicos de articulação e que lideram a ação de grupos de interesse no Congresso.

Este artigo primeiro irá apresentar uma revisão da produção recente da pesquisa sobre grupos de interesse no Brasil e, logo em seguida, um sumário da pesquisa sobre as principais linhas de pesquisa sobre a população de grupos de interesse no mundo. O desenho da pesquisa é apresentado antes dos resultados e algumas notas de conclusão, limites dos resultados e implicações a continuidade da pesquisa são feitas na última seção.

## 1. GRUPOS DE INTERESSE NO BRASIL

O estudo sobre grupos de interesse no Brasil ainda está em fase embrionária, apesar de haver uma aceleração no ritmo das contribuições nos últimos 10 anos, tal como relatado em Mancuso (2007a, 2007b) e Santos (2006). Sobre a ação de grupos de pressão específicos, foram realizados estudos sobre a ação de lobby de ONGs (Benine, 2010), empresários da indústria (Mancuso, 2004, 2007a, 2007b), empresários do comércio (Azevedo, 2007), sobre papel dos think tanks (Rigolin e Hayashi, 2012), a ação de grupos de pressão atuantes na questão de saúde pública (Dallari et alii, 1996; Delduque e Bardal 2008 e vários) e a relação entre movimentos sociais e grupos de pressão (Gozetto, 2008). No campo dos estudos de caso há estudos sobre o lobby transnacional a favor do etanol brasileiro (Consentino, 2011), a ação do lobby do aço sobre a política externa brasileira (Cintra, 2007). Seguindo a metodologia comparativa, o destaque fica por conta de Oliveira (2004), que comparou as estratégias de ação do lobby classista

(CNI e DIAP) no Congresso Nacional, e de Santos (2007), que estuda a regulamentação do lobby sob o ponto de vista comparado com os EUA<sup>2</sup>.

Apesar disso, a produção acadêmica nacional sobre grupos de interesse ainda necessita da identificação da população de grupos de interesse no Brasil. A inexistência de um cadastro mandatório ou mesmo de bases de dados privadas sobre organizações que praticam a atividade de lobby dificultam sobremaneira o mapeamento e restringe o avanço das pesquisas. A primeira tentativa de identificar o tamanho da comunidade de lobby no Brasil até o momento foi realizada por Santos (2007). O autor buscou dados do IBGE sobre o registro de associações e sindicatos, além de ter mapeado a participação formal de grupos de interesse em grupos de trabalho, conselhos e outras formas de consulta e deliberação que envolvam a sociedade civil no Poder Executivo. Mais recentemente, Santos (2014) utilizou o registro voluntário da Câmara dos Deputados para identificar os grupos de interesse ativos entre 1983 e 2012. Os resultados indicaram uma crescente participação de grupos de interesse, seja da sociedade civil ou do Estado, evoluindo de 47 em 1983 para 179 em 2012. Essas tentativas, todavia, ainda sofrem de limitações reconhecidas pelos próprios autores. No primeiro caso, Santos (2007) reconhece que a população de grupos da sociedade civil não é igual ao de grupos de interesse, já que muitos deles podem não apresentar atividade política e se restringir a prover serviços para seus membros. No segundo caso, Santos (2014) reconhece que os grupos de interesse estão subrepresentados no registro, que acabou ficando restrito às organizações mais ativas e freqüentes. Desta forma, a caracterização da população de grupos de interesses brasileiros ainda se mantém como um desafio a ser superado.

Outro aspecto limitante da produção brasileira é a distância da produção local das discussões teóricas e de pesquisas empíricas realizadas em outros países. Mais avançada na Europa e nos EUA, várias hipóteses e teorias já foram desenvolvidas e testadas sobre a população de grupos de interesse

---

2 Ainda, Graziano (1997) discute o papel do lobby na democracia, Portugal (2006) elabora modelos quantitativos sobre a participação de grupos de lobby no processo eleitoral e no financiamento e Marzagão (2007) aplica a Teoria da Proteção Endógena sobre grupos de pressão brasileiros.

e a competição entre eles. Essas discussões ou seus testes não foram ainda aplicados sobre a população de grupos de interesse no Brasil.

## 2. POPULAÇÕES DE GRUPOS DE INTERESSE EM OUTROS PAÍSES

Na Europa, tal como no Brasil, o estudo sobre os grupos de interesse enfrenta também a inexistência de um registro mandatório de lobistas. Desse modo, não existe um registro oficial, confiável e de longo prazo. Diante desse cenário, várias estimativas sobre o tamanho da comunidade de relações lobby foram feitas sem nenhum tipo de comprovação (Greenwood, 2011). Para superar essa limitação a pesquisa científica tem buscado 1) conjugar bases de dados oficiais de registro voluntário ou privadas na tentativa de estabelecer uma referência (Wonka et alli, 2010); 2) estudar a dinâmica demográfica e as taxas de natalidade e mortalidade dessa população ao longo do tempo (Berkhout e Lowery, 2010, 2011); ou 3) investigar populações nacionais de grupos de interesse, tal como na Inglaterra (Bernhagen e Trani, 2012) e da Dinamarca (Fisker 2012).

Entre os estudos sobre a população de grupos de interesse na União Europeia cumpre destacar a base de dados produzidas por Wonka et alli (2010), que pode ser considerada uma referência. Os autores buscaram estudar a evolução no tempo da população de grupos de interesse<sup>3</sup> a partir da consolidação de várias bases de dados oficiais e privadas. Wonka et alli (2010) apontam que existem pelo menos 3700 grupos de lobby atuando junto à União Europeia em Bruxelas. Os autores demonstram que há uma proporção bastante elevada de organizações que representam interesses de empresas, sob diferentes formas, se comparado a outros tipos de interesse, como o de trabalhadores, acadêmicos ou outros.

Wonka et allii (2010) admite que sua base de dados de grupos de interesse deve estar subestimada, mas acredita que os principais grupos estariam ali listados. A subnotificação, segundo a autora, deve ocorrer principalmente em grupos com atuação ocasional, não constante junto à União

---

3 Há vários estudos que tratam da população de certos grupos de lobby ou que buscam identificar os agentes dedicados a políticas públicas específicas. Eles não fazem parte dessa revisão porque o objetivo do trabalho é mapear os grupos de interesse em geral dado um certo nível de granularidade.

Europeia. Do mesmo modo, uma parte relevante do esforço de lobby deve estar direcionada para os políticos e funcionários no nível nacional, mais uma vez escapando ao registro pela base de dados.

Berkhout e Lowery (2010) exploraram a evolução demográfica dos grupos de interesses em atuação na União Europeia desde 1990. Buscaram, assim, identificar quando e com que rapidez a população de grupos de interesse na União Europeia cresceu. Os autores notam que o crescimento dos grupos de interesse ocorreu principalmente no início dos anos 1990, no encaço da ampliação das competências da União Europeia. Outro elemento relevante trazido pelos autores é que grupos sem fins lucrativos apresentaram um crescimento mais acelerado do que grupos empresariais, tornando o sistema de representação de interesses mais balanceado a partir de 1996. Um dos destaques que apoia esse posicionamento está na retração de 10% das empresas de lobby e do lobby de empresas. Outro fenômeno relevante é o crescimento de think tanks, representações de regiões e associações nacionais.

Assim, Berkhout e Lowery (2010) defendem que o sistema de representação de interesses europeu ainda é jovem, dado que a população de grupos de interesse ainda é dinâmica e está longe do ponto de maturação, quando novos grupos de pressão surgiriam apenas com o desaparecimento de outros.

No curto prazo, os grupos de pressão na União Europeia são caracterizados por um alto nível de volatilidade, com altas taxas de natalidade e mortalidade de organizações, segundo Berkhout e Lowery (2011). Ao contrário do que se imaginava, um grande número de organizações entra e sai do ambiente de discussão de políticas públicas e os chamados “suspeitos usuais” são menos comuns do que o inicialmente imaginado. Na visão dos autores, a volatilidade de grupos de interesse é característica importante porque mantém a permeabilidade a novos interesses e, por outro lado, a permanência mais longa das organizações mais estáveis pode representar uma facilitação ao trabalho de influência.

Nos Estados Unidos, por outro lado, a existência da regulamentação da atividade de lobby resultou em bases de dados detalhadas sobre grupos de interesses, seus principais temas de interesse, gastos com a atividade de influência e etc. Surgiu ai então um campo fértil para pesquisas sobre as popu-

lações de grupos de interesse. Esse campo é hoje disputado por duas linhas de pesquisa que partem de bases distintas e que podem ser representadas a partir dos trabalhos de Olson (vários) e Gray e Lowery (vários).

Olson (1971, 1984) buscou, primeiro, explicar a dinâmica interna de grupos de pressão baseados em sua capacidade de atrair membros. A partir de uma análise econômica dos benefícios e custos individuais da participação, o autor propôs as condições para o surgimento e crescimento de grupos de pressão. A partir deste modelo, o autor extrapolou suas conclusões sobre a participação de indivíduos em grupos para a população de grupos de pressão. Chegou assim à hipótese de demoscлерose (Olson 1971, 1984), segundo a qual a população de grupos de interesse tenderia a crescer indefinidamente e, do mesmo modo, cresceria sua influência sobre as políticas públicas. O Estado, sob influência crescente de grupos de pressão, estaria cada vez mais voltado para atender às demandas particularistas e menos atento ao interesse público. Assim, o Estado perderia paulatinamente sua legitimidade e, ao fim, a ampliação ilimitada de grupos de interesse fragilizaria a própria democracia. Este fenômeno seria observado principalmente em democracias maduras e é tratado como uma ameaça.

A partir dessa ameaça estabelecida pelo que é chamado de teoria econômica dos grupos de interesse, seguiu-se uma agenda de políticas públicas voltada para regular e restringir a atividade e a influência de grupos de interesse sobre as políticas públicas. Essa visão negativa justifica em grande medida explica o alto nível de regulamentação da atividade nos níveis governamentais dos EUA.

Gray e Lowery (vários), em contraste, partem de variáveis ambientais que limitam e condicionam o tamanho da população de grupos de interesse. Os autores lançaram mão de uma teoria popular na biologia que defende que o tamanho de uma população é determinado pela quantidade energia, estabilidade e área disponível. Essas variáveis foram adaptadas para o ambiente político, de modo que, por exemplo, energia foi identificada com o nível de atividade de formulação sobre uma determinada política. Assim, os autores chegaram a dois conceitos centrais, que são o de densidade e o de diversidade de grupos de pressão. A densidade consiste na quantidade de grupos de interesse atuando sobre um determinado tema e instância governamental. A diversidade está relacionada à existência de grupos de

interesse com diferentes pontos vista e origens. Os autores chegam, assim, à conclusão de que existem limitantes naturais ao tamanho da população de grupos de pressão e sua influência é em grande medida limitada pela própria existência de grupos com posições divergentes que se anulam em termos de influência. Os autores, desse modo, afastam a hipótese de demoscлерose e passam a encarar grupos de pressão como um elemento constituinte da democracia.

Do ponto de vista da diversidade de grupos de interesse segundo a teoria ESA, Gray e Lowery (1996) estenderam o conceito de densidade para a interação de diferentes grupos. A diversidade de grupos de interesse, nessa perspectiva, é uma função de soma das limitações ambientais impostas a cada uma das subpopulações separadamente. Ou seja, a diversidade populacional é a resultante da aplicação de restrições externas de energia, estabilidade e área à densidade de cada uma das populações, por meio de um processo separado e independente. Defendem, assim, que a diversidade de grupos de interesse não está relacionada à diversidade de interesses que podem ser ou são afetados pelas políticas públicas. Antes, ela depende da aplicação de restrições ambientais e do perfil de resposta de cada um desses grupos às mesmas restrições. Outra implicação da teoria ESA é o particionamento do espectro de atuação de grupos de interesse em temas cada vez mais segmentados, adotando assim uma estratégia de criação de nichos ao invés de competir diretamente com organizações mais antigas e de escopo mais abrangente<sup>4</sup>.

Para ambas as linhas de pesquisa um grande volume de teste empírico foi realizado. Mais recentemente, todavia, predominam os estudos baseados no modelo ESA de Gray e Lowery. Entre os de maior destaque cabe ressaltar, no que tange à demanda por grupos de interesse, ou seja, por aqueles grupos que se mobilizam em resposta à ação governamental Leech et alii (2005), que exploraram o efeito de audiências públicas sobre a atração de grupos de interesse, Gray et alii (2005), que estudaram o efeito da agenda legislativa estadual sobre a atração de grupos de interesse, Baumgartner et alii (2007), com a reação de grupos de interesses no estado a iniciativas na

---

4 Esse fenômeno foi empiricamente verificado em vários estudos com modelagens distintas e apresenta resultados robustos (Lowery et alii , 2012; Haider-Markel, 1997; Chamberlain, 2009)



esfera federal. A conclusão dessas pesquisas indica que a atividade governamental, medida pela intensidade da ação governamental e pelo orçamento público, serve como um catalisador importante para a criação de novos grupos de interesse.

### 3. DESENHO DA PESQUISA

No Poder Legislativo, não existe a publicação sistemática das agendas de reuniões dos parlamentares. Ao contrário da dinâmica do Poder Executivo, que possui regras rígidas para a ação de grupos de interesse, o relacionamento entre parlamentares e grupos de interesse e cidadãos é menos estruturado e marcadamente informal, acontecendo nos corredores do parlamento e nas visitas à bases. Por essa razão a estratégia adotada nessa pesquisa será estudar as audiências públicas, que são um epifenômeno em que as diversas forças e interesses legítimos são chamados a apresentar seus pontos de vista formalmente, em uma reunião pública. Por meio dessas audiências públicas que são realizadas por comissões parlamentares, mais uma vez, será possível identificar os grupos de interesse em atuação por meio dos palestrantes e os temas de interesse, que está sempre dado no próprio título da audiência.

Em contraste com sua publicidade, audiências públicas são pouco estudadas, mas não chegam a ser uma novidade no estudo de grupos de interesse (Holyoke, 2008; Brasher, 2006; Heitshusen, 2000). Para os parlamentares uma audiência pública serve como uma maneira de i) demonstrar empenho sobre um tema para suas bases eleitorais, ii) chamar atenção dos demais parlamentares e grupos de interesse para o tema em discussão (aumentando a saliência), iii) coletar informações e pontos de vista, iv) influenciar seus pares e v) demonstrar liderança sobre o tema.

A participação de um grupo de interesse em uma audiência pública é feita por meio de convite. O presidente da comissão, o relator da matéria e a equipe técnica da comissão são responsáveis pelos convites. Usualmente, a participação requer apenas um ofício para o presidente da comissão ou para o relator. Frequentemente também as equipes técnicas sugerem aos parlamentares grupos a serem convidados. Apenas os temas mais salientes contam com grande influxo de pretendentes e resultam na exclusão de al-

guns grupos e a situação mais comum é a equipe técnica investir esforços para atrair grupos de interesse.

A participação em audiências públicas exclui, portanto, interesses puramente assistencialistas ou de troca de favores, dada sua natureza pública. Também em função dessa publicidade, serão excluídos grupos de interesse que adotam estratégias de conciliação de interesses ou agem nas franjas da legalidade.

Um limite imposto por essa escolha é a participação de especialistas “isentos”, muitas vezes professores universitários ou “especialistas, que, apesar de parecem *prima facie* como isentos, muitas vezes estão alinhados com grupos de interesses e representam seus interesses. Sua participação ou escolha frequentemente deve-se ao seu alinhamento com a visão de um grupo ou interesse específico. Esse tipo de representação impede registro de maneira estruturada do grupo de interesse envolvido na ação.

Foram coletados dados sobre a participação de grupos da sociedade civil em audiências públicas das comissões da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes>) e do Senado Federal (<http://legis.senado.leg.br/comissoes/>). A primeira fonte foi as páginas das comissões da Câmara e do Senado, onde estão disponíveis informações sobre as audiências públicas. Em seguida, foram utilizados os relatórios anuais elaborados pelas comissões para complementar os dados. Finalmente, em caso de dúvidas ou quando faltaram informações, os registros de reuniões foram empregados. Neste caso as informações são as mais completas, mas são de difícil recuperação. Em todos os casos, as informações são apresentadas de maneira não estruturada e foram transformadas para uma matriz comum. Dessas fontes foram extraídas informações sobre a audiência como a data, o tema, os participantes da sociedade civil, com nome, cargo, nome da organização e abreviatura, a comissão e a casa legislativa.

Uma questão relevante que decorre desse método de pesquisa é sobre a representatividade de sua base de dados. Seria ela um senso ou, no mínimo, suficiente para criar uma amostra não enviesada da população de grupos de interesse? Essa preocupação é essencial porque pode limitar a utilização dessa população para pesquisas posteriores.

É possível dizer que existem vantagens e desvantagens relacionadas a esse método de coleta de dados. As principais vantagens são: 1) identifica-se grupos por sua ação efetiva e não apenas potencial (que o faria deixar de

ser considerado como um grupo de interesse), 2) é possível identificar os interesses perseguidos por grupos de pressão, 3) as relações de cooperação e competição entre grupos de interesse podem ser mapeadas, 4) o congresso e as audiências públicas são etapas muito importantes da formulação de audiências públicas e contam com ampla participação. As desvantagens são: 1) grupos de pressão de baixa tolerância a publicidade não participam de audiências públicas e, portanto, não farão parte da base de dados, 2) apenas os principais componentes de grandes coalizões serão registrados dada limitação de tempo e espaço à qual as audiências públicas estão submetidas.

Assim, de uma forma geral, argumenta-se que a amostra gerada por esse processo é representativa na medida em que 1) está baseada em uma etapa importante do processo de formulação de políticas públicas e 2) gera uma amostra não enviesada, dado que não existem barreiras à participação de tipos de grupos de interesse. É necessário ressaltar, todavia, que se trata de uma amostra e que a população de grupos de interesse e de temas de políticas públicas deverão ser muito maiores, ainda que não seja possível estimar o quanto maiores.

Outra questão sobre o estudo de populações de grupos de interesse é a criação de categorias. Tal como Lowery (2012) ressalta, a criação de categorias ainda tem obedecido a interesses transitórios e pouco tem contribuído para permitir a comparabilidade entre estudos. Assim, uma das escolhas desse trabalho foi aplicar códigos de classificação já existentes.

A primeira classificação necessária foi a dos grupos de interesse. Neste caso foi utilizada a classificação de tipos de grupos de interesse foi feita por Schlozman (2012). O autor procurou fazer um retrato mais detalhado dos tipos de grupos de interesse. A estrutura resultante consiste em 24 categorias com várias subdivisões. A segunda classificação necessária foi de políticas públicas. Nesse caso foi utilizado o código de classificação do *policy agendas* (Baumgartner e Jones, 2013), que registra informações sobre política públicas nos EUA desde a II Guerra Mundial. As duas estruturas mostraram-se bastante aderentes ao sistema político brasileiro, embora algumas categorias tivessem que ser adaptadas para o ambiente político brasileiro<sup>5</sup>.

---

5 Por exemplo, a categoria *native americans*, foi adaptada para indígenas e comunidades tradicionais.

## 4. RESULTADOS

O registro da participação de grupos de interesse em audiências públicas no Congresso Nacional demonstrou uma população grande e diversa, típica de democracias mais consolidadas. Apenas nos anos de 2011 e 2012, foram registradas 2092 ações de lobby no Congresso Nacional. Elas foram levadas a cabo por 975 grupos de interesse dos mais diversos tipos, tal como se pode ver na tabela 1 a seguir.

Tabela 1. Perfil da participação em audiências públicas por grupos de interesse

Tipo de Grupo	Participações em audiências públicas	Grupos de Interesse	Média de participações por grupo
B – Negócios	725	323	2,24
C – Associações profissionais	309	125	2,47
D – Sindicatos	387	129	3
E – Agricultura	50	36	1,38
F – Educação	26	18	1,44
G – Saúde	31	20	1,55
H – Governo	35	7	5
J – Estrangeiros	19	17	1,11
K – Interesse Público	253	147	1,72
L – Eleitoral ou partidário	2	2	1
N – Grupos de direitos civis, raciais, de minorias e nacionalidades	101	47	2,14
O – Idade	22	6	3,66
P – Gênero	4	2	2
Q – Orientação sexual	4	3	1,33
R – Grupos de deficientes ou portadores de doenças	40	35	1,14
S – Serviço social e pobreza	37	19	1,94
U – Artes e Cultural	17	13	1,30
W – Centros de Conhecimento (think tanks) e outras organizações de pesquisa sem fins lucrativos	21	18	1,16
X – Outros	9	9	1
Total	2092	976	1,92

A participação de grupos de interesse ligados aos negócios é frequente, com 34,6% das ações de lobby e 33% dos grupos de interesse, mas está lon-

ge de ser preponderante. Ao seu lado, aparecem com destaque os grupos de interesse público (12% das ações e 15% dos grupos), sindicatos de trabalhadores (18,5% das ações e 13% dos grupos) e associações profissionais (14,7% das ações e 12,8% dos grupos). Essas organizações respondem, em conjunto, por 45% das ações de lobby e 41% dos principais grupos de interesse em atuação no Poder Legislativo federal.

Uma das questões que sobressaltam aos olhos, todavia, é que a intensidade da participação é bastante heterogênea. Ainda que a média de participações seja de quase duas participações em audiências públicas no período, 662 grupos (67,8% da amostra) participaram de apenas uma audiência. Por outro lado, os 25 grupos de interesse mais ativos participaram de mais de 10 audiências públicas e respondem por 21,6% das ações de lobby no Congresso.

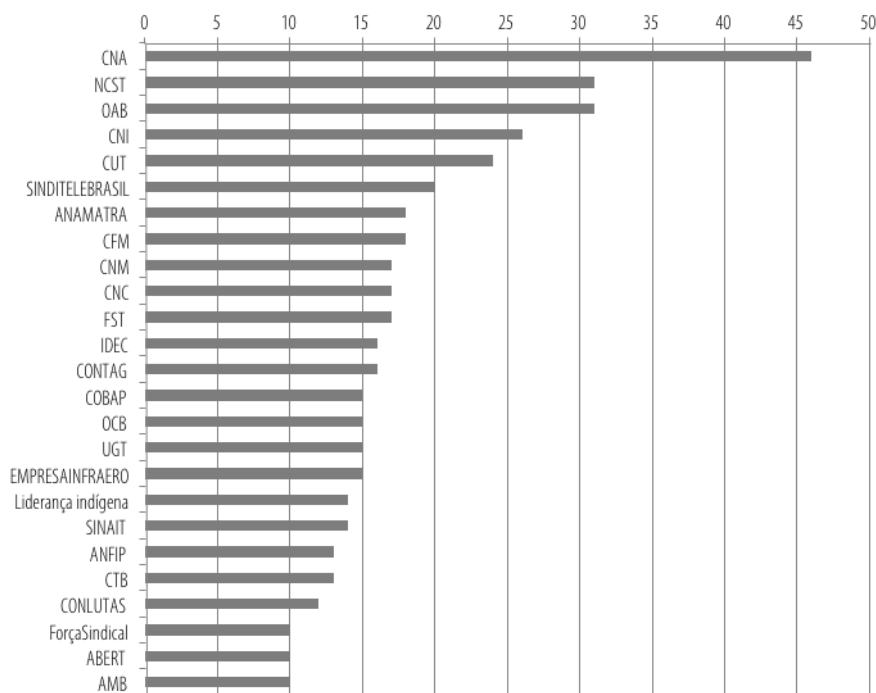
Mesmo entre os grupos mais ativos, encontra-se uma diversidade relevante. Desses, 4 grupos representam os interesses de categorias de funcionários públicos; os magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), os fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego (SINAIT), os fiscais da Receita Federal (ANFIP) e os magistrados (AMB). Ainda na categoria de associações profissionais está a representação dos advogados (OAB) e dos médicos (CFM).

Os interesses de empresas são representados por 7 grupos, dos quais 3 são organizações sindicais de nível superior, as conhecidas confederações (CNA da agricultura, CNI da indústria, e CNC do comércio e serviços), a maior organização de cooperativas (OCB), um sindicato do setor de telecomunicações (Sinditelebrasil), que é afiliado da CNI, a associação de rádio e televisão (ABERT) e apenas uma empresa, a estatal Infraero. É interessante notar que Sinditelebrasil e a Infraero enfrentaram principalmente audiências com pautas negativas, na medida em que consistiam em explicações para deficiências em serviços públicos sob sua responsabilidade.

Sindicatos de trabalhadores também constam nessa lista e são representados principalmente pelas centrais sindicais NCST, CUT, UGT, Força Sindical, CTB e Conlutas. Ainda merecem destaque o Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), que é composto federações e confederações de trabalhadores e tenta representar suas posições conjuntas. Também com 7 grupos de interesses, os trabalhadores possuem o mesmo nível de atividade do que os empresários.

Os grupos representantes de interesses públicos ou de minorias também estão presentes com os interesses dos consumidores (IDEC), da agricultura familiar (CONTAG), dos aposentados (COBAP), de várias lideranças indígenas.

Gráfico 1. Grupos de interesses mais ativos nas audiências públicas do Congresso Nacional 2011-2012



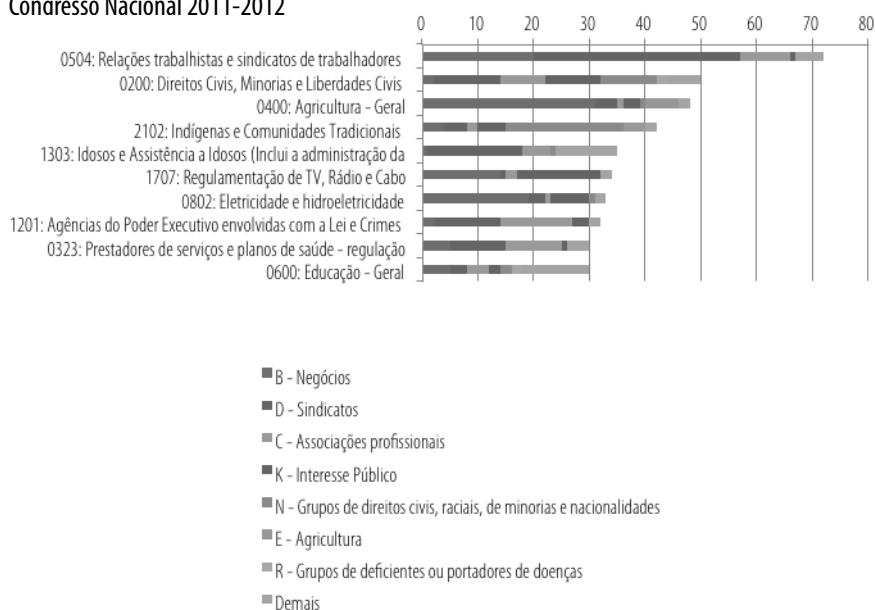
Fonte: o autor.

A participação de grupos de interesse em audiência públicas no Congresso Nacional pode ser analisada de duas perspectivas distintas: do número de grupos e de seus tipos que participam nessas discussões e da quantidade total de participações. Eles indicam o grau de saliência, de conflitividade e de intensidade do debate de um tema. Quanto maior o número de grupos discutindo uma política pública, mais distintos serão os pontos de vista sobre a questão, o que significa maior saliência. Quanto mais tipos de grupos diferentes envolvidos em uma discussão, maior será a

conflitividade. Quanto maior a participação de grupos em geral, maior sua importância para a agenda de debates. Naturalmente, essas são medidas aproximadas e servem apenas como um indicativo. Idealmente, essas medidas deveriam ser resultado de análise de conteúdo, mas em sua ausência podem servir para caracterizar preliminarmente o ambiente de debates dos grupos de interesse.

Uma visão geral das três dimensões nas audiências públicas no Congresso Nacional indica a predominância de grupos de interesse e de temas da agenda social, um resultado contraintuitivo quando tomada em vista a maior parte da literatura internacional. Indicam também, nesses temas, altos níveis de saliência e conflito.

Gráfico 2. 10 principais temas de debate por grupos de interesse categorizados no Congresso Nacional 2011-2012



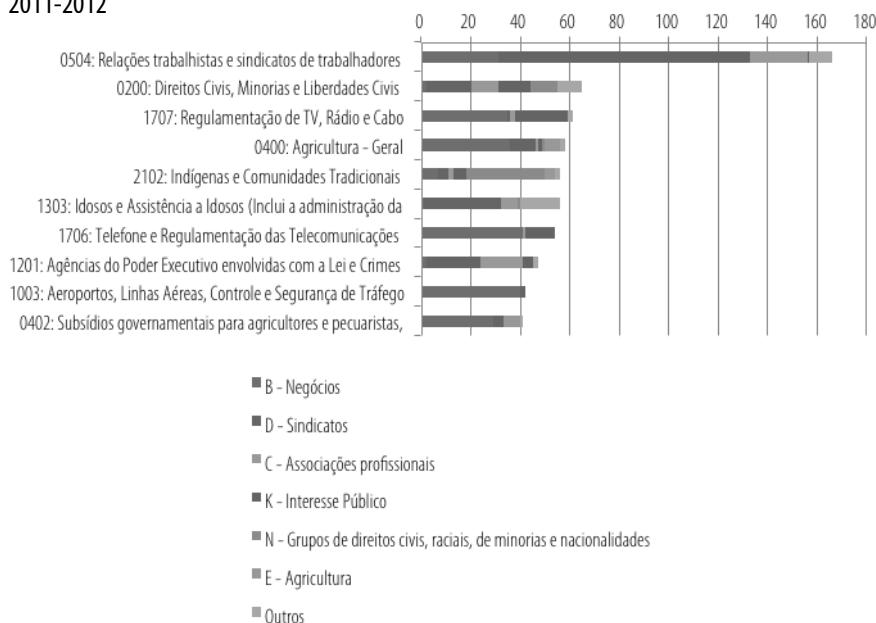
Fonte: o autor.

Os dados demonstram uma participação bastante ativa de sindicatos trabalhistas (relações do trabalho e seguridade social), associações profissionais, especialmente de funcionários públicos, (combate ao crime, funcionalismo público e operações governamentais), de grupos de interesse público (direitos civis e a regulamentação da radiodifusão) e de represen-

tantes de comunidades tradicionais (minorias). O destaque nesse caso cabe para o tema de “Relações trabalhistas e sindicatos dos trabalhadores”, ao redor do qual orbitaram 72 grupos de interesse.

No campo empresarial, sob esse mesmo critério, os temas que catalisaram, em ordem, o maior número de organizações participantes estão ligados ao campo (agricultura e subsídios governamentais para a agricultura), regulação de serviços públicos concedidos (rádio e TV, saúde, energia e telecomunicações). Chama atenção nesse caso que a participação de entidades empresariais e empresas esteja ligada a uma pauta negativa de cobranças pela qualidade de serviços públicos (radiodifusão e saúde). Nesta lista as agendas positivas para os interesses empresariais estiveram reduzidos a energia e agricultura.

Gráfico 3. 10 principais temas de debate por ações de defesa de interesses no Congresso Nacional 2011-2012



Fonte: o autor.

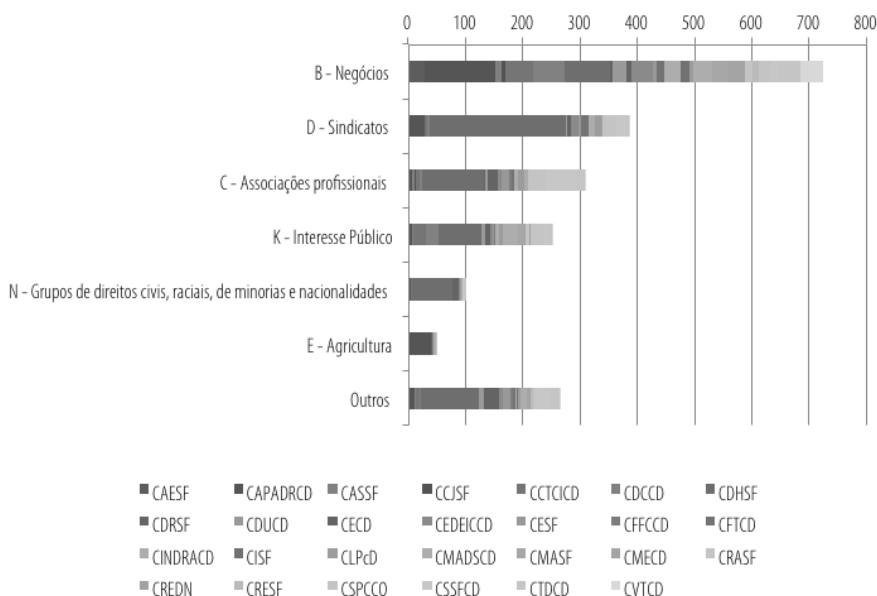
Quando o critério passa a ser o número de ações de defesa de interesses (ou participações em audiências públicas), no Gráfico 3, ressalta-se ainda mais a importância do tema de relações do trabalho, que se descola em ter-



mos intensidade do debate. A pauta social e seus grupos de interesse ainda se mantêm predominantes, mas um número maior de temas de interesse de empresas aparecem. Nesta pauta ainda predominam pautas negativas para as empresas na medida em que tratam da deficiência no provimento de serviços públicos, seja na radiodifusão e telefonia, aeroportos.

Ainda que a participação de sindicatos de trabalhadores, associações profissionais, organizações de interesse público e de direitos civis e minorias sejam bastante ativa, como mostram os gráficos acima, essa atuação está em grande medida concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares, com se pode ver no Gráfico 4.

Gráfico 4. Grupos de interesse e comissões parlamentares no Congresso Nacional 2011-2012



Fonte: o autor.

A Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal é para esses grupos um locus central de participação para sindicatos de trabalhadores, associações profissionais e grupos de direito sociais e minorias. Em segundo lugar, outro foco de atuação importante é a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

Essa participação concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares contrasta com a participação diversificada dos grupos de interesse empresariais, que atuam de maneira consistente em quase todas as comissões parlamentares. Para esse grupo, destaca-se apenas a Comissão de Pecuária, Agricultura e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, que tem sido o lócus de atuação preferencial dos interesses ligados ao agronegócio e à agricultura de uma forma mais ampla, mostrando uma concentração similar à encontrada nos grupos de interesse público, de sindicatos de trabalhadores e profissionais.

A explicação mais provável para concentração de organizações e ações de cunho social em poucas comissões parlamentares deve estar ligada a uma estratégia de influência do processo parlamentar dos líderes dessas comissões. A participação de agentes da sociedade civil traz elementos de pressão e informação relevantes e aumenta a capacidade de influenciar os resultados do processo parlamentar. Mas também indica uma fragilidade potencial na medida em que qualquer ruptura na presidência ou na composição da comissão pode restringir drasticamente sua participação. Os grupos empresariais, por outro lado, mantêm relações com todas as comissões e estão menos sujeitos a essas variações, mas podem encontrar maiores dificuldades em encontrar aliados.

Esses modos diferenciados de relacionamento revelam uma estratégia diferenciada e não é possível asseverar que elas resultem em maior ou menor influência nesse momento. Novas pesquisas são necessárias para investigar sua capacidade de influência.

Em linhas gerais, apesar de sofrer com as dificuldades decorrentes de categorizações incompatíveis, no Brasil destaca-se pela predominância de agentes sociais em detrimento de grupos de interesse empresariais.

## CONCLUSÃO

Os resultados dessa pesquisa indicam que o Congresso Nacional apresenta uma participação de grupos de interesse muito semelhante a democracias mais consolidadas em termos da quantidade de grupos de interesse em atuação. A surpresa é que não se constata no Brasil, a partir dos dados coletados, um papel preponderante de grupos de interesse em-

presariais, tal como parte da literatura internacional aponta. Ao contrário, grupos de interesse de interesse público, minorias, de funcionários públicos e de trabalhadores parecem assumir um papel mais relevante que os grupos empresariais e exercem influência de maneira sistemática. Grupos empresariais são responsáveis por apenas 30% das ações de lobby, o que indica que também mantêm um trabalho regular de influência.

O papel de grupos de interesses que atuam na seara social fica reforçado pela predominância de seus debates na agenda das audiências. Entre os temas que contam com o maior número de grupos de interesses estão relações trabalhistas, direitos civis, regulamentação de TV e Rádio (com forte enfoque na discussão sobre radiodifusão comunitária), indígenas e comunidades tradicionais e idosos e assistência a idosos. A participação de grupos de interesse empresariais aparece com uma agenda positiva apenas na agricultura, ao lado de agendas negativas de críticas à prestação de serviços públicos privatizados, como TV, telefonia e aeroportos. Grupos de interesse de funcionários públicos também marcam presença significativa.

Algumas comissões demonstram contar com maior capacidade de mobilização de grupos de interesse. Caso interessante é a Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, mobiliza diversos grupos de interesse semanalmente.

Para além das variáveis inicialmente escolhidas para o trabalho, um resultado curioso é a frequência com que grupos de interesse com relação direta com o Estado, seja por ter sua criação feita por lei ou por receber recursos estatais – estão entre aqueles com maior participação e diversidade de temas. Chama atenção em particular porque um dos objetivos desse estudo era justamente entender como a sociedade civil – tida como um ente *a priori* independente, posiciona-se e influencia o Estado. Os resultados mostram, por outro lado, que esse pressuposto de independência deve ser colocado a prova.

Basta observar que entre os grupos mais ativos e com interesses mais diversos estão entidades empresarias de origem corporativista criadas por força de lei como CNA, CNI e CNC, centrais e confederações sindicais que recebem também recursos públicos, como a NCST, CUT, CONTAG, UGT, Conlutas e Força Sindical, órgãos de classe que fazem parte do aparato paraestatal como a OAB e o CFM; e sindicatos e associações de funcionários

públicos, como ANAMATRA, ANFIP e AMB. Esse resultado demonstra ainda a prevalência de uma estrutura de representação da sociedade civil corporativista e, portanto, um papel relevante do Estado também na organização da sociedade civil.<sup>6</sup>

Naturalmente, esse estudo possui limites derivados de suas escolhas. Em primeiro lugar, de acordo com as bases de dados e da escolha de método, essa pesquisa está baseada em uma fotografia. Ela retrata a rede de influência formal em um curto período de tempo (2011-2012) apenas sobre o Poder Legislativo Federal e a partir apenas de uma das formas de interação entre sociedade civil e o Estado que é as audiências públicas. Essas relações são, no entanto, dinâmicas, têm uma característica informal e envolvem outros *loci* de influência, como o Poder Executivo e o Judiciário. Além do mais, os resultados indicam uma realidade não prevista pela literatura e merece ser testada de outras formas.

Outro limite importante está relacionado com uma restrição apriorística adotada, já que foram analisados aqui apenas os grupos da sociedade civil que atuam na defesa de interesses. Grupos de interesses estatais foram retirados porque uma das perguntas do projeto mais amplo no qual esse artigo se insere estava voltada apenas para a capacidade da sociedade civil se fazer ouvida pelo aparato estatal. Mas a realidade é que atores estatais fazem parte do processo de influência e isso fica bastante claro, por exemplo, com as assessorias parlamentares dos ministérios, agências, autarquias e empresas estatais.

---

6 Esse resultado abre uma discussão interessante sobre o papel do estado e a força da sociedade civil em suas relações com o próprio Estado. É pouco razoável defender que o Estado seja capaz de direcionar o posicionamento dessas organizações, já que elas assumem muitas vezes um comportamento de conflito com o governo. Mas é possível trazer novamente à baila a hipótese de que a sociedade civil é mais fraca e ainda não encontrou seu amadurecimento. A razão para essa fraqueza relativa seria o processo histórico de criação do Brasil em que o Estado surgiu antes da consolidação de organizações da sociedade civil. Essa discussão supera a ambição desse artigo, mas merece ser discutida.

## BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, André Luiz Pires. *Information Technologies and Communication – TIC and Legislative Power: a case study on the action of business entities of commerce.*

BENINE, Renato Jaqueta. Third Sector and its strategies of influence in public policies. *Law and Humanities Magazine (Revista Direito e Humanidades)* - USCS, no. 18, p. 139-165, jan/jun 2010.

BRASHER, Holly. Listening to Hearings: Legislative Hearings and Legislative Outcomes. *American Politics Research*. Vol, 34, pág. 583, 2006.

CINTRA, Rodrigo. *Agenda, Actors and Lobbies in Decision Making on Foreign Trade Policy: the case of steel mill ( Brasil and United States)* PhD Thesis of the International Relations Institute from the University of Brasília. Brasília: University of Brasília, 2007.

CONSENTINO, Leandro. *Organized interests on the international scene: the lobby of etanol.* Masters Dissertation of the Political Science Department from the University of São Paulo. São Paulo: São Paulo University, 2011.

DALLARI, Sueli Gandolfi; BARBER-MADDEN, Rosemary; TORRES-FERNANDES, Marília de Castro; SHUQAIR, Nur Shuqaira Mahmud Said Abdel Qader; WATANABE, Helena Akemi. Health advocacy in contemporary Brazil. *Public Health Magazine ( Revista de Saúde Pública )*, 30 (6), p. 592-601.1996.

DELDUQUE, Maria Célia; BARDAL, Priscila Ariede Petinuci. Health advocacy: civil practice to guarantee the right to health — the case of the complementary law project n. 01/2003. *Health Law Magazine (Revista de Direito Sanitário)*, v. 9, n. 1 p. 107-122. Mar./Jun. 2008.

Dissertation of the Masters in Political Science from the Political Science Institute from the University of Brasília. Brasília-DF: University of Brasília, 2009.

FISKER, Helene Marie. Development of the Danish Interest Group Population. In: *Annual meeting of the Danish Political Science Association*. Available at <http://dpsa.dk/papers/Projektbeskrivelse%20DSFS%20Helene%20Marie%20Fisker.pdf> in November 9th, 2012.

GANANÇA, Alexandre Ciconello. *Associations in Brazil: characteristics and limits for the building of new participatory democratic institutions.* Masters Dissertation of the Political Science Institute from the University of Brasília. Brasília: University of Brasília, 2006.

GOZETTO, André Cristina Oliveira. Social Movements and Interest groups : two forms of collective action. *Communication Scenarios*, vol. 7, no.1, p. 57-65, 2008.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. *The Ecology of Interest Representation*. Ann Harbor: Michigan University Press, 1996

GRAY, Virginia; LOWERY, David. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political Research Quarterly*, vol. 57, no. 1, March 2004. p. 163-175. Acessado em 28 de maio de 2011.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. A Niche Theory of Interest Representation. *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 1, 1996. 91-111. Acessado em 20 de outubro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. Environmental Limits on the Diversity of State Interest Organization Systems: A Population Ecology Interpretation. *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 1 (Mar., 1996), pp. 103-118. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/449043>. Acessado em dezessete de novembro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON Jennifer L. LEGISLATIVE AGENDAS AND INTEREST ADVOCACY: Understanding the Demand Side of Lobbying. *American Politics Research*, Vol. 33 No. 3, p. 404-434 May 2005. Disponível em <http://apr.sagepub.com/content/33/3/404>. Acessado em 17 de novembro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON Jennifer. Understanding the Demand-Side of Lobbying: Interest System Energy in the American States. *American Politics Research*. No.33, p. 404-434. 2005.

GRAZIANO, Luigi Lobby and Public interest. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol. 12 n. 35 São Paulo, Feb. 1997 <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>.

HEANEY, Michael T. Multiplex networks and interest group influence reputation: An exponential random graph model. *Social Network*, 2012, DOI

HEITSHUSEN, Valerie. Interest group lobbying and US house decentralization: Linking informational focus to committee hearing appearances. *Political Research Quarterly*, v. 53, n. 1, p. 151-176, 2000.

HOLYOKE, Thomas T. Interest Group Competition and Cooperation in Legislative Hearings. *Congress and the Presidency*, Autumn 2008; vol. 35, no. 2, pág. 17.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José E. Evaluating the Quality of Democracy in Latin America. In: *The Quality of Democracy in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LOWERY, David; GRAY, Virginia; KIRKLAND, Justin; HARDEN Jeffrey J. Generalist Interest Organizations and Interest System Density: A Test of the Competitive Exclusion Hypothesis. *Social Science Quarterly*, Volume 93, Number 1, March 2012. Accessed in November 17th, 2012.

MANCUSO, W. P. a. *The Lobby of Industry in the National Congress: Business Community and Policy in the Contemporary Brazil*. 1. ed. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP, 2007. v. 1. 228 p.

MANCUSO, W. P. O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 28, p. 131-146, jun. 2007. Link: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a09n28.pdf>

MANCUSO, W. P. O empresariado como um ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia Política*, vol. 28, Curitiba, p. 131-146, jun 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon. The Lobby of Industry in the National Congress : Business Community and Policy in the Contemporary Brazil. *DATA – Social Science Magazine (Revista de Ciências Sociais)*, Vol. 47, p. 505 a 547, no 3, 2004..

MARZAGÃO, Thiago Veiga. *Lobby and Protectionism in Brazil (2001-2005): na econometric analysis in the Light of the Endogenous Protection Theory*. Masters Dissertation of the International Relations Institute from the University of Brasília. Brasília University. Brasília: University of Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e Representation of Interests: lobbyists and their impact on the representation of interests in Brazil*. PhD Thesis of the Human Science and Philosophy Institute from the State University of Campinas. Campinas: Unicamp, 2004.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Boston: Harvard Economic Studies, 1971.

OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Yale, Yale University Press, 1984.

PORTUGAL, Adriana Cuoco. *Pre-election Lobby and Public Funding for Election Campaigns: an exploitation in Positive Political Economy*. PhD Thesis of the Economy Department from the University of Brasília. Brasília, University of Brasília, 2006.

RIGOLIN, Camila Carneiro Dias; HAYASHI, Maria Cristina P. Innocenti. Up on the “reservoirs of ideas”: a research agenda for Brazilian think tanks. *Liinc in Magazine*, v.8, n.1, p. 20-33, março, 2012, Rio de Janeiro, - <http://www.ibict.br/liinc>

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulation of the Lobby activities and their impact on the relations between politicians, bureaucrats and interest groups in the cycle of public policies – comparative analysis of the United States and Brazil*. PhD Thesis of the Political Science Institute from the University of Brasília. Brasília: University of Brasília, 2007.

SANTOS, M. L. (2006) Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994/2005. *BIB*, São Paulo, nº 66, 2 o semestre de 2008, pp. 65-89. Link: [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=144&Itemid=435](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=144&Itemid=435)

SANTOS, Manoel Leonardo. *O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese de doutoramento do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: janeiro, 2001.

SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de interesses na esfera legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Texto para discussão 1975 IPEA. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1975.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1975.pdf) em 05/10/2014.

WONKA, Arndt; BAUMGARTNER, Frank R.; MAHONEY, Christine; BERKHOUT, Joost. Measuring the size and scope of the EU interest group population. *European Union Politics*, no. 11 (3), p. 463-476. 2010.